

Une desserte insulaire exemplaire : la Corse

Laurence Martin
Consultant européen

Les liaisons maritimes et/ou aériennes entre la partie continentale des États et leurs îles relèvent du service public. La desserte de la Corse avec ce qu'il est convenu d'appeler « le continent » est un cas d'espèce particulièrement intéressant dans la mesure où, pendant de nombreuses années, la population corse s'est plainte des déficiences du service public. Depuis 2002, cette déficience en termes de prix, de qualité et de fiabilité appartient dorénavant au passé et, il faut l'espérer, de manière définitive.

Historique de la continuité territoriale

La revendication corse en matière de service public s'exprime dans la notion de continuité territoriale. Celle-ci repose sur un critère simple : la fréquence et la tarification de la desserte du segment maritime (par voie aérienne et maritime) doivent se faire selon les mêmes conditions que sur le territoire continental, le référentiel étant celui de la fréquence et de la tarification offertes par la voie ferrée (SNCF). Cette revendication est satisfaite avec la mise en place en 1976, initialement pour quinze ans, d'une dotation de continuité territoriale destinée à garantir cette obligation de service public sur le passage maritime. L'objectif était et reste toujours de compenser le handicap d'insularité de la Corse.

La traduction de la continuité territoriale s'est faite avec des moyens qui se sont révélés inappropriés : une entreprise publique et un port éloigné de la Corse, Marseille en situation de monopole faisant de l'île l'otage de ce couple de prestataires de service uniques.

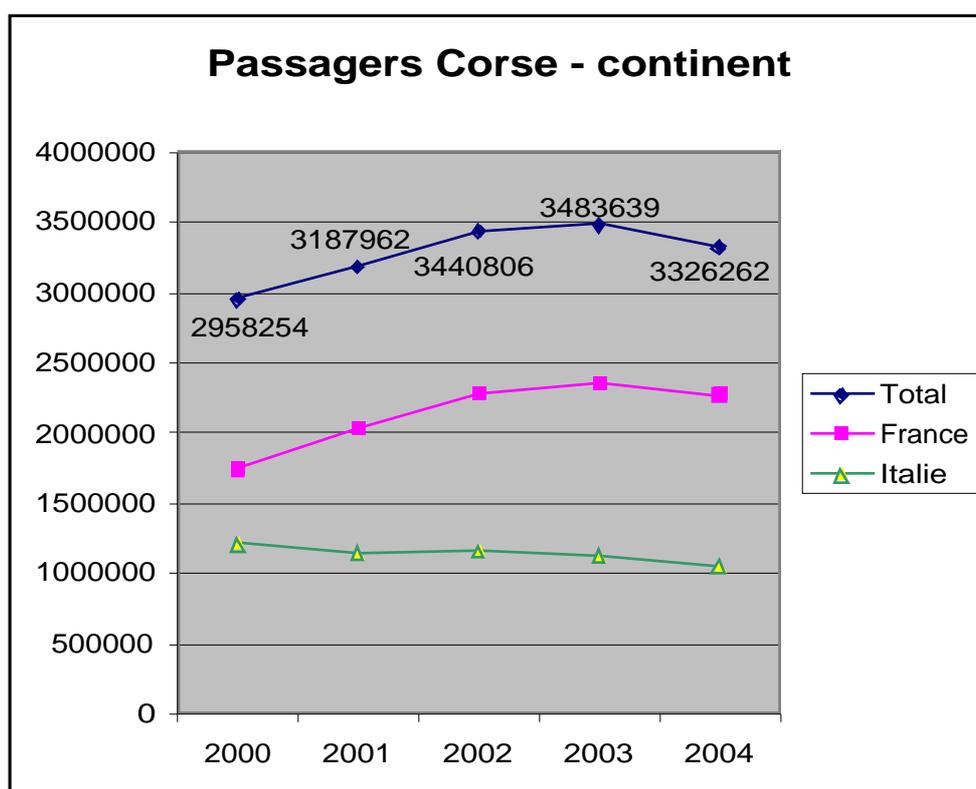
Certes la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM), filiale à 20 % de la SNCF et à 80 % de la CGM puis de la CGMF n'est apparemment pas seule sur le trafic de desserte. La Compagnie méridionale de navigation (CMN) participe également pour partie au trafic marchandises et de plus en plus au trafic passagers.

La dotation de continuité s'exprime par le versement par le contribuable français d'une compensation forfaitaire annuelle de 670 millions de francs en 1997 (107,6 millions d'euros en 2004 soit 706,3 millions de francs) principalement en faveur de la SNCM pour équilibrer l'absence de rentabilité de la liaison maritime.

Ce dispositif ne donnait pas satisfaction. La desserte monopolistique fixait une tarification touristique pénalisante pour le développement économique de la Corse et assurait un service d'une fiabilité plus que douteuse : les grèves à répétition, notamment celles qui fleurissaient spontanément avec la campagne de la clémentine, aggravaient le handicap insulaire. Toutefois, une concurrence saisonnière s'est développée avec l'ouverture de lignes

courtes reliant Savone et Livourne à Bastia au point qu'à la fin des années quatre-vingt les flux touristiques venant par les ports italiens étaient supérieurs à ceux qui venaient par les ports français.

Les règlements européens de 1986 permettent d'ouvrir la concurrence armatoriale, mais pas celle des pavillons. Corsica ferries spécialisée jusqu'alors dans les liaisons avec l'Italie ouvre en conséquence en 1996 sans bénéficier de la dotation de continuité territoriale une liaison rapide entre Nice et Bastia en concurrence avec celle par NGV de la SNCM. Les passagers ont dorénavant le choix de leur compagnie. Le conseil des ministres européen approuve un règlement de décembre 1992 précisé par les orientations communautaires de juillet 1997 : l'égalité d'accès des armateurs européens aux trafics maritimes nationaux insulaires et leur ouverture est fixée au 1^{er} janvier 1999.



L'armement français de Bastia Corsica Ferries développe alors son offre avec plusieurs navires sous pavillon italien¹. En décembre 2000, la liaison sur Toulon est ouverte et les Mega Express de plus de 30 nœuds, ferries de nouvelle génération, remplacent progressivement les ferries traditionnels permettant un cadencement des fréquences adapté aux liaisons via Nice et Toulon. La SNCM concentre ses efforts sur les liaisons avec

¹ Cf. l'article de Robert de Lambilly « La Compagnie Méridionale de Navigation et le cabotage » dans le n° 462 de juillet 2002 de la Revue Maritime : « Cette présentation des dernières évolutions de la desserte maritime de la Corse ne serait pas complète si l'on n'évoquait pas la situation concurrentielle dans laquelle elle se situe aujourd'hui. Les compagnies délégataires de cette desserte au départ de Marseille doivent faire face à la concurrence réelle et croissante d'une ligne créée en 2001 au départ de Toulon. Cette ligne nouvelle est axée, pour l'instant, principalement sur les passagers, mais capte également du fret accompagné. Cette situation de concurrence ne peut que se développer et avoir des effets positifs pour les clients en matière de tarifs et de qualité de service, à condition qu'elle ne donne pas lieu à un dumping tarifaire qui serait suicidaire pour les compagnies.. » Ndlr

Marseille. La desserte de la Corse rejoint grâce à la concurrence les meilleures pratiques internationales dont la liaison trans-manche reste l'étalon.

Corsica Ferries - dont la flotte est optimisée pour des liaisons plus courtes que la desserte de Marseille - développe ses activités à partir de Toulon, port à fort potentiel pour la clientèle venant du nord de la France par voie routière. Dès Avignon, le pré-acheminement terrestre est comparable à celui de Marseille et le segment maritime est d'autant plus court qu'il est desservi avec des navires rapides. Corsica Ferries est devenue un acteur essentiel des relations maritimes sur la Corse avec plus de 1,4 million de passagers en 2001 (1,8 million de passagers en 2004). Elle opère sans les contraintes de la concession de service public. En échange, elle ne touche pas de subvention. Elle est un facteur de modération de l'expression de l'ambiance sociale à la SNCM et en conséquence un facteur d'amélioration globale de la fiabilité de la desserte et de la satisfaction des usagers.

Les modalités de la nouvelle continuité territoriale

Un système de transport public en faveur des compagnies SNCM et CMN et un système concurrentiel avec Corsica Ferries cohabitent ainsi dès 1999 pour le plus grand bénéfice du service public. Le principe de concurrence montre son efficacité en baissant les prix des traversées et en faisant faire un bond spectaculaire au trafic dans l'intérêt direct de l'économie insulaire.

Avec l'ouverture européenne, le principe de continuité territoriale reste inchangé, mais le vecteur de développement de la desserte devient la concurrence. Certes, tout nouvel entrant prend des parts de marché aux compagnies installées. Les liaisons sur Nice et Toulon enlèvent ainsi des clients aux liaisons sur Marseille, Savone et Livourne. Mais surtout elles permettent de conquérir de nouvelles clientèles et, à ce titre, favorisent l'ensemble des opérateurs dont la finalité reste un chiffre d'affaires constitué du produit de la vente de prestations de transport.

La délégation de service public

Un appel d'offres européen est lancé pour la première fois en 2001 pour renouveler la concession de service public. Seules, la SNCM et la CMN y répondent conjointement². Il est déclaré fructueux et les deux compagnies s'engagent pour une durée de cinq ans (2002 – 2006) à exploiter les lignes entre Marseille et la Corse, tant pour les passagers que pour le fret. Cette concession consiste en d'importantes obligations de service public quant aux types de navires, aux destinations, aux fréquences et à la capacité, compensées par de non moins importantes subventions.

Le service de base au départ de Marseille concerne cinq destinations, toute l'année, tant pour le fret que pour les passagers, avec des navires spécifiques, essentiellement les ferries polyvalents appelés improprement cargos mixtes. Les subventions compensatoires portent sur 32 millions d'euros par an pour la SNCM et 26 millions d'euros pour la CMN.

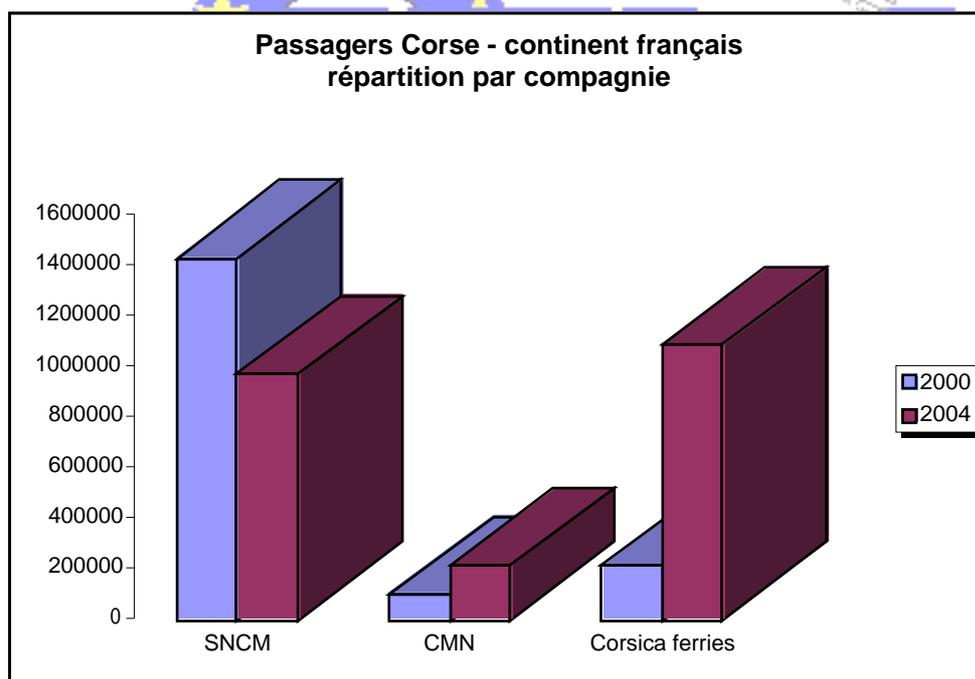
² Cf. l'article de Robert de Lambilly « La Compagnie Méridionale de Navigation et le cabotage » dans le n° 462 de juillet 2002 de la Revue Maritime : « Une nouvelle page de l'histoire de la desserte maritime de la Corse au départ de Marseille vient de se tourner au début de l'année 2002 avec l'entrée en vigueur pour cinq ans d'une nouvelle convention de délégation de service public. Cette nouvelle convention, signée par les deux co-délégataires CMN et SNCM avec la collectivité territoriale de Corse affirme davantage encore le rôle dévolu aux rouliers mixtes, avec une augmentation du nombre de leurs rotations et de leurs capacités portées à 500 passagers. Cette nouvelle génération de rouliers mixtes offre un excellent niveau de confort et un large choix de prestations, comparables à ceux des car-ferries, voire des navires de croisières. » Ndlr

Le service complémentaire concerne uniquement les passagers pendant les périodes de pointe (vacances scolaires), vers trois destinations pour les traversées effectuées par les gros ferries à partir de Marseille. La subvention compensatoire porte sur 34 millions d'euros par an pour la SNCM.

Les obligations générales de service public

L'aide sociale appliquée à partir de janvier 2002 est une innovation majeure. Elle concerne les passagers dits « sociaux » (résidents corses, familles nombreuses, personnes âgées, étudiants...) voyageant sur les lignes de Nice et de Toulon quels que soient les opérateurs de transport, concessionnaires ou non de service public. Elle est d'un montant de 15 euros ou de 20 euros par passager selon les lignes et est répercutée intégralement sur le prix de passage, bénéficiant *in fine* au passager et non à la compagnie. Ainsi l'objectif initial (de 1976) de la continuité territoriale de baisser les tarifs, notamment pour les résidents corses est alors réalisé.

Le montant alloué par passager étant identique quels que soient les opérateurs maritimes, le système est neutre et ne fausse pas la concurrence armatoriale. Cette aide est plafonnée à 65 % du trafic. On peut toutefois s'étonner qu'au sein de l'Union européenne, l'obligation de service public ne s'applique qu'aux seules liaisons à partir de la France continentale. Les liaisons sur Savone et Livourne en sont exclues et subissent de ce fait une concurrence déloyale. Les subventions compensatoires portent sur 2 millions d'euros par an pour les passagers de la SNCM et 12 millions d'euros pour ceux de Corsica ferries.



Quelques questions sur une desserte exemplaire

Les opérateurs

Les trois principaux armements maritimes opérant sur la Corse n'appartiennent pas à de grands groupes. Les trois compagnies sont françaises et à vocation régionale. Une seule Corsica ferries a un comportement multinational du fait de ses liens avec Sardinia ferries.

L'état des finances de la SNCM depuis fin 2004 (déficit estimé à près de 30 millions d'euros) nécessite rapidement de sévères mesures de redressement. Ces difficultés ne tiennent pas à son marché qui apparaît tout à fait sain mais aux conditions techniques d'exploitation. Celles-ci sont pénalisées par une concession de service public dont il est raisonnable de juger que les contraintes en sont déraisonnables, sujettes au clientélisme, tant en termes de destinations qu'en termes de fréquences. Bien que bénéficiant de 320 millions d'euros de subventions sur la période 2002 – 2006, la SNCM n'est pas en mesure de faire face à des obligations qui ne sont plus réellement de service public, mais de « service politique ». C'est la raison pour laquelle aucun autre opérateur européen n'a jugé raisonnable de répondre à l'appel d'offres.

Par ailleurs, le statut d'entreprise publique pénalise la compagnie à double titre. L'actionnaire État a été « autorisé » à verser à son entreprise une aide remboursable de 22,5 millions d'euros en 2002, puis une recapitalisation de 76 millions d'euros dont 66 millions d'euros étaient versés fin 2003. Ces autorisations ont été accordées par la Commission européenne moyennant un plan de redressement dont les objectifs se révèlent désormais hors d'atteinte... en raison du second handicap. L'environnement social de la compagnie est arrivé à un niveau de pollution tel qu'il est impossible de mener une action d'assainissement. La grève de principe tient lieu de dialogue social. Si on ajoute le fait que les prix payés pour les services portuaires marseillais sont ceux imposés à un « armement captif », il n'est pas étonnant de constater que le coût de l'unité de transport vers la Corse par le port de Marseille ne peut aujourd'hui qu'être supérieur à celui des coûts constatés par les autres ports français et italiens. Des choix (ou des contraintes) économiquement contestables en résultent : commande de navires inadaptés, gestion maintenant des coûts de fonctionnement excessifs, politique tarifaire tantôt ruineuse, tantôt dissuasive, sans compter les mouvements sociaux répétés qui empêchent toute fidélisation de la clientèle, notamment touristique par ailleurs naturellement volatile.

La CMN se trouve dans une situation financière équilibrée de bien meilleure qualité. En répondant conjointement avec la SNCM à l'appel d'offres, elle limite ses obligations de service public au seul service de base ce qui lui a permis de doubler son trafic de passagers entre 2000 et 2004. Mais les choix stratégiques restent soumis à la SNCM : il en est ainsi du fait que la CMN a participé conjointement avec la SNCM à la réponse à l'appel d'offres de 2001, réponse par laquelle elle s'oblige à ne pas avoir de navires exclusivement réservés aux passagers, à ne disposer que d'une flotte de cargos mixtes et à n'opérer que de Marseille. Toutefois, un management constant conduit la compagnie à s'affranchir le plus possible de ces liens historiques notamment au niveau de la politique commerciale et de la gestion des ressources humaines.

Corsica Ferries ne cesse d'augmenter son trafic. Les résultats sont certes en partie acquis en raison de la carence de la compagnie publique, mais surtout en raison d'une vision stratégique différente de celle de la simple notion réductrice de service public. La compagnie a fait le pari du développement de l'économie touristique qui est la cause centrale du bond spectaculaire du trafic vers la Corse. Le choix d'une gestion *low cost* face à la gestion *comfort cost* de la concurrence a fait le reste, ce choix étant basé sur l'adage : « *Les subventions publiques sont de faux remèdes à de vraies maladies* ». Elles « *constituent des drogues qui, comme toutes les drogues, sont apaisantes au début, mais dont on devient vite dépendants au point qu'il faut en augmenter les doses jusqu'à ce que mort s'en suive.*³ »

L'initiative de faire bénéficier de l'aide sociale les passagers a permis à la compagnie de proposer une plus grande fréquence tant en période de pointe qu'en basse saison. L'offre supplémentaire de 740 000 places en 2004 vient de l'innovation relative aux navires rapides à

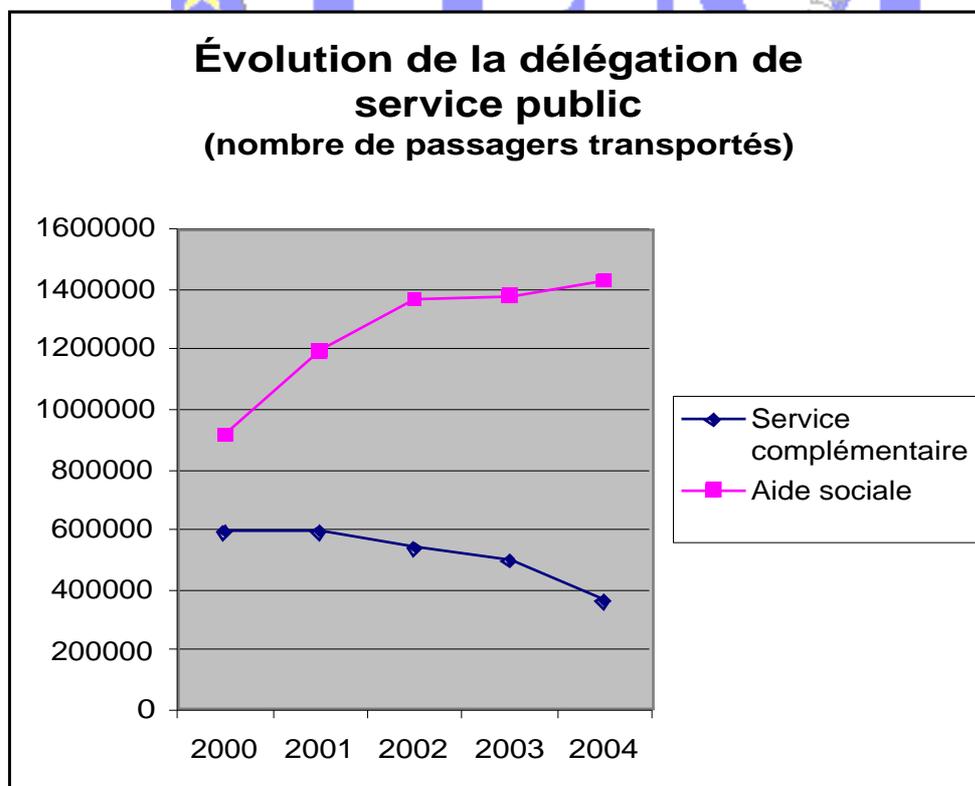
³ Pierre Jourdan-Barry devant l'Académie de Marine le 6 décembre 1995.

grande capacité. Le *Mega III* transporte 2 150 passagers et 655 véhicules par traversée dès juin 2004.

Perspectives de la continuité territoriale

La continuité territoriale n'est pas figée. Elle ne peut qu'évoluer. Le service complémentaire attribué aux gros ferries (*Danielle Casanova* et *Napoléon Bonaparte*) est en théorie un service public chargé de transporter une clientèle touristique pendant les périodes de pointe de basse saison (vacances scolaires de la Toussaint, de Noël, de février et de Pâques). Or, la croissance du trafic touristique depuis 2000 se fait à la fois depuis Marseille sur les cargos mixtes du service de base avec la mise en ligne du *Pascal Paoñi*, du *Girolata* et par la transformation du *Paglia Orba* et du *Kalliste* et depuis Nice et Toulon sur les Mega Express. La subvention du service complémentaire par Marseille croît au-delà du raisonnable : 93 euros par passager en 2004. Le service complémentaire n'a plus sa raison d'être. La commission d'appel d'offres ne s'y est pas trompée. L'analyse faite dans son rapport du 4 mai 2001 se révèle exacte : « On peut se poser la question de l'utilisation des deux car-ferries sur les lignes de Marseille. »

Les modes de transport ont changé pour mieux répondre aux attentes d'une clientèle toujours plus exigeante. Les ferries traditionnels qui transportaient plus de la moitié du trafic passagers en 2000, n'en transportent plus que 18 % en 2004. Durant la même période, le trafic des Mega Express passe de 16 % à plus de 40 % de part de marché en 2004. L'Office régional des transports de Corse (ORTC) a désigné ces navires fin 2003 comme « les premiers vecteurs de transport entre la Corse et le continent français drainant ainsi l'intégralité de la nouvelle clientèle ». En 2004, les deux Mega Express ont transporté plus de deux fois plus de passagers que le *Napoléon Bonaparte* et le *Danielle Casanova*.



Le port de Marseille n'est pas une obligation de desserte continentale du service public. Il risque d'ailleurs de perdre sa place de premier port de passagers à destination de la Corse, mais le restera pour le fret qui n'a pas les mêmes impératifs quant à la durée du voyage. Les quatre autres ports continentaux de desserte de la Corse (deux en France et deux en Italie) sont en droit de s'interroger sur les privilèges de continuité territoriale de Marseille. À titre d'exemple, l'intérêt de Toulon pour la Corse n'est plus aujourd'hui à démontrer. En quatre ans, ce port a gagné 21 points de part de marché pendant que Marseille en perdait 12. Rien ne justifie au regard de la continuité territoriale que la collectivité territoriale de Corse subventionne neuf fois plus le passager par Marseille que celui par Toulon.

L'aide sociale se révèle le meilleur dispositif. Elle a permis une baisse remarquable du prix du transport pour les passagers (comme l'a demandé la Commission européenne) et l'amélioration de la desserte vers la Corse.

L'évolution du prix d'un aller et retour entre 1996 et 2004 pour une famille composée de deux adultes et de deux enfants se rendant en Corse le dernier vendredi de juin pour retourner le dimanche suivant, montre l'importance de la baisse des tarifs sur Nice (- 36 %), grâce à l'aide sociale (et à la concurrence) et celle plus faible sur Marseille (- 17 %), port du service complémentaire.

L'aide sociale a permis de mettre en place une offre de capacité largement supérieure à celle du service complémentaire :

	Service complémentaire Marseille – Ajaccio & Bastia	Secteur aide sociale Bastia - Toulon	Secteur aide sociale Ajaccio - Toulon
Période de Noël	20 000 places 8 rotations	40 095 places 14 rotations	32 670 places 11 rotations
Période de février	15 000 places 5 rotations	55 863 places 19 rotations	28 215 places 10 rotations
Période de printemps/automne	174 000 places 100 rotations	379 890 places 131 rotations	271 755 places 92 rotations
Période d'été	192 000 places 48 rotations	207 900 places 70 rotations	204 160 places 58 rotations

Le régime de continuité territoriale pour la période 2006 - 2010 devra prendre en compte le fait que les contraintes fortes du service complémentaire de Marseille ne se justifient plus économiquement, que le développement économique de l'île peut se faire à un moindre coût pour le contribuable. Le système de la délégation de service public des relations maritimes entre la Corse et le continent est aujourd'hui obsolète. Le régime administratif rigide peut aisément évoluer vers une procédure plus souple, plus simple, plus à l'écoute de la réelle demande des usagers.

Vers une desserte encore améliorée

Les compagnies maritimes opèrent au service de la Corse et non l'inverse. Les obligations de service public sont nécessaires pour le trafic des marchandises avec la Corse notamment pour la desserte des ports secondaires de l'île.

Les obligations de service public sont également nécessaires pour le trafic des passagers :

- minimum de capacités à destination des ports secondaires ;
- extension de l'aide sociale sur ces destinations ;

- extension de l'aide sociale (proportionnelle à la distance parcourue) à partir de Marseille (en substitution du service complémentaire) et des ports italiens ;
- déplaçonnement du seuil des 65 % qui n'a aucune réalité opérationnelle.

Le système d'aide sociale simple et transparent encourage les compagnies à proposer de meilleurs tarifs et services à la clientèle en même temps qu'il optimise leur gestion : l'attractivité de l'opérateur est fonction de la qualité de son offre (politique commerciale, fréquence et capacité) et non du montant de la subvention. L'aide sociale reflète étroitement les besoins changeants de la demande. Elle a montré qu'elle dynamisait le marché et augmentait le trafic et la fréquentation touristique de la Corse.

Cette continuité territoriale modernisée fera faire des économies très importantes à la collectivité territoriale de Corse et au contribuable. La généralisation du système d'aide sociale se révélera beaucoup moins dispendieuse pour la Corse. En 2004, le service complémentaire a assuré le transport de 366 000 personnes pour une subvention de 34,2 millions d'euros, soit 93 euros par tête. L'aide sociale a transporté dans la même période 1 425 000 personnes pour une subvention de 14 millions d'euros, soit 10 euros par tête. Si le régime de soutien au service complémentaire était identique à celui appliqué à l'aide sociale, la dépense publique sur Marseille aurait été de 3,6 millions d'euros au lieu de 34,2 millions d'euros soit une économie pour le contribuable de 30,6 millions d'euros.

Conclusion

Le cahier des charges du futur appel d'offres pour l'exercice 2006 - 2010 à lancer par les instances corses ne se heurte ni au faux dilemme doctrinal d'une vision de service public se confrontant à une vision libérale, ni à une soi-disant opposition entre intérêts des usagers du service public et intérêts des entreprises. *In medium stat virtus.*

Le service public de la desserte maritime de la Corse est une donnée qui s'impose. Sa réussite exemplaire aujourd'hui comme demain repose sur le couplage d'une concurrence loyale et du soutien éclairé de la collectivité territoriale aux vrais besoins de la demande de transport de la collectivité corse.

Que les meilleurs opérateurs publics et privés gagnent sous réserve qu'aucune situation de monopole ne puisse exister ! C'est pour cette raison que le privilège marseillais est à réduire. C'est pour cette raison également que les difficultés financières actuelles de la SNCM ne doivent pas conduire à la disparition d'un opérateur majeur. Il est en conséquence de première importance pour la Corse qu'une solution - conforme au droit européen - soit appliquée pour traiter dans les meilleurs délais la question de la SNCM, au besoin avec le concours d'opérateurs européens extérieurs au marché.