

**CONTINUITÉ TERRITORIALE ET TRANSPORT AÉRIEN.
LE CAS DE LA CORSE ****Loïc Grard ***

SOMMAIRE: 1. Introduction – 2. Le double cadre juridique de la desserte aérienne corse au titre de la continuité territoriale – 2.1. Le droit de l'Union – 2.2. Le cadre juridique français – 3. Desserte aérienne «Corse/France continentale», continuité territoriale et obligations de service public – 3.1. – La définition des besoins – 3.2. La problématique tarifaire – 3.3. Vers la redéfinition des besoins – 4. La continuité territoriale au-delà des obligations de service public «Corse/France continentale».

1. – La desserte aérienne de la Corse, en dépit d'une ouverture pleine et entière à la concurrence du marché du transport, s'est construite dans le respect du principe de solidarité. Elle bénéficie aujourd'hui d'une politique de cohésion sociale et territoriale qui se définit à Bruxelles, à Paris, autant qu'à Ajaccio et Bastia, tout en se réalisant localement.

C'est pourquoi, quelques éléments de compréhension liés au contexte français ne sont pas superfétatoires. Parmi ceux-ci, figure la politique d'aménagement du territoire, aujourd'hui quelque peu récessive en matière de transport aérien. Et c'est un euphémisme: le désengagement de l'Etat est de plus en plus marqué.

Il en va ainsi, d'abord quant aux régions françaises isolées/enclavées ¹.

Au niveau «métropolitain» et continental, l'Etat consacre seulement 4,5 millions d'euros en faveur des transporteurs aériens (subvention à un transporteur régulier); cela uniquement pour les zones les plus enclavées du territoire. Au-delà

* Cet article est destiné à l'ouvrage «La continuité territoriale dans le transport aérien avec les îles de la Méditerranée», en cours de publication par l'Université de Messine.

** Professeur de droit public, Université de Bordeaux, Président de la CEDEC, association d'études européennes.

¹ Décret 2005-473 du 15 mai 2005 et arrêté du 16 mai 2005, ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2005/5/16/EQUA0500675D/jo/texte>.



de ce chiffre brut, la baisse demeure constante. Le concept de «LAT» (Lignes d'Aménagement du Territoire) reste, ce faisant, d'actualité. Il vise à compenser l'écart entre les coûts d'exploitation et la capacité contributive des passagers des liaisons concernées. Sur la base de conventions pluriannuelles de délégation de service public, la charge est partagée entre l'Etat et la collectivité locale. Plus cette dernière est enclavée, mieux l'Etat contribue. Les OSP sont décidées par l'Etat, sur proposition des collectivités locales². Le mécanisme fonctionne sur une logique semi-décentralisée: dispositif mixte «Etat/collectivité locale».

Il en va ensuite ainsi pour les outre-mer, pour lesquels le recentrage du «fonds de continuité territoriale» est on ne peut plus net, pour être porté sur quelques missions sociales prioritaires depuis 2015 et par un établissement public national, l'Agence outre-mer pour la mobilité. Le modèle est centralisé. Des obligations de service public, en termes de continuité et de régularité, sont imposées aux transporteurs. Elles sont peu souvent actualisées. Et n'existe pas de délégation de service public avec compensation. Le principe de la subvention directe aux transporteurs n'est pas admis, hormis pour Saint-Pierre et Miquelon et les lignes guyanaises intérieures. Pour les outre-mer, prévalent les aides sociales (donc aides indirectes aux transporteurs aériens), telles les aides à la mobilité étudiante. Le dispositif national est complété par un dispositif local. La mécanique repose sur une logique semi-décentralisée. C'est un dispositif mixte, ici aussi, qui prévaut³.

Enfin, il y a la Corse! C'est le troisième modèle. Il mixe les subventions aux transporteurs aériens, les aides sociales, les fonds en provenance de l'Etat et les fonds en provenance des collectivités. Le dispositif est local. Il bénéficie

² Article R. 330-7 du CGCT: «Le ministre chargé de l'aviation civile peut décider, sur proposition de collectivités territoriales ou d'autres personnes publiques intéressées et sous réserve des compétences spécifiques attribuées à certaines d'entre elles, d'imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers dans les conditions définies à l'article 4 du règlement (CEE) n° 2408/92 du 23 juillet 1992 - Dans ce cadre, si aucun transporteur aérien titulaire d'une licence d'exploitation délivrée par la France ou un autre Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou à tout autre accord ayant la même portée en matière de transport aérien n'a commencé ou n'est sur le point de commencer l'exploitation de services aériens sur une liaison, conformément aux obligations de service public imposées sur cette liaison, le ministre chargé de l'aviation civile peut, par arrêté, en limiter l'accès à un seul transporteur qui est choisi à l'issue d'une procédure d'appel d'offres pour une période maximale de trois ans renouvelable».

³ L. Grard, La continuité territoriale entre l'hexagone et les outre-mer, AJDA 2018, p. 97.

d'une dotation apportée par l'Etat non conditionnée. La logique décentralisée prévaut. La collectivité Corse décide des obligations de service public et des sommes qui y sont affectées. Le dispositif est «corso-centré».

Ce catalogage des régimes, à même d'agir en faveur du désenclavement des territoires, atteste d'une polymorphie juridique de la continuité territoriale vue du ciel. Et le débat reste permanent, quant au degré de décentralisation à privilégier en la matière.

En ce qui concerne la Corse, le paysage actuel est l'héritier d'une longue histoire; histoire qui nous enseigne que l'ADN de la continuité territoriale française est en Corse⁴. Le principe s'est appliqué dans un premier temps, à partir du 1^{er} janvier 1976, au transport maritime. Il a été pensé comme une extension du transport ferroviaire.

La tarification appliquée aux voyageurs et aux marchandises conditionnées en palettes était celle de la SNCF. Quoi de plus simple?!... Sur ces bases, un monopole des liaisons maritimes «Corse-Continent» était «offert» aux compagnies Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) et CMN, filiale de la précédente, dans le cadre de conventions de service public. La SNCM a d'ailleurs été créée à cette occasion par nationalisation de la Compagnie générale transméditerranéenne (CGTM) préexistante, dont la SNCF reçut 25% du capital.

En 1979, le principe de la continuité territoriale est étendu au transport aérien. Seules sont concernées les lignes dites «bord à bord» entre Marseille, Toulon et Nice d'une part, Ajaccio, Bastia, Calvi et Figari d'autre part. Il s'est étendu ultérieurement aux relations «Corse-Paris». Air France et la CCM Airlines, en partage de code, assuraient la continuité territoriale aérienne. L'ensemble reposait sur ce qu'on appelait à l'époque le «Système Air Inter», à savoir une double logique d'économie administrée et de péréquation interne.

En 1982 fut créé l'Office des transports de la Région de Corse (OTRC), en application de la loi du 30 juillet, portant statut particulier de la région de Corse. Cet office, au statut d'établissement public national était chargé de la gestion des contrats de services publics avec les transporteurs, en lieu et

⁴ X. Péraldi, *Le système de la continuité territoriale corse face au défi de la modernisation du service public*, *Revue Politique et Management public*, mars 2007, 131; P. Zembri, *Transports et insularité en Corse: la continuité territoriale au défi de la libéralisation*, *Géotransports*, Commission de Géographie des Transports, 2014, 7-22, <http://www.cnfg.fr/Transport/index.php/fr/revue-g%C3%A9otransports/n%C2%B03-2014/articles.html>.

place des services de l'État. En 1991, il est remplacé par l'Office des Transports de la Corse (OTC), lui-même établissement public régional rattaché à la collectivité locale. Dans ce cadre, la subvention attribuée par l'État au service de la continuité territoriale (aérien et maritime) s'élevait pour l'exercice 2005 à 173,968 millions d'euros.

Cette subvention constituait la dotation budgétaire de l'OTC.

Sur ces bases et dans ce double contexte, s'est imposé depuis quelques années un schéma juridique de la desserte aérienne «Corse/France continentale», au titre de la continuité territoriale, pénétré de droit européen autant que national (I), respectueux d'une définition des besoins insulaires exprimés par les autorités locales (II), annonciateur de nouvelles idées en faveur de soutiens à la mobilité individualisés et aussi transnationaux (III).

2. – La réglementation de la desserte aérienne corse depuis le continent français repose sur un emboîtement de dispositions, au sommet duquel prévaut le droit de l'Union (2.1). Dans le respect de ce dernier, agissent le code général des collectivités territoriales et les délibérations de l'assemblée territoriale corse (2.2).

2.1. – Le droit de l'Union européenne est devenu le point de départ incontournable de l'étude de la continuité territoriale corse par la voie des airs. Il faut même évoquer à son égard un double cadre: le droit des transports aériens et le droit des aides d'État.

a) Le droit aérien.

C'est ainsi, en premier lieu que le règlement n° 1008/2008/CE du 24 septembre 2008⁵, par ses articles 16, 17 et 18, offre une définition du service public en environnement de concurrence et ne s'oppose pas au fait qu'il y ait sur cette base délégation de service public: «1. Un État membre peut, ... imposer une obligation de service public au titre de services aériens réguliers entre un aéroport situé dans l'Union et un aéroport desservant une zone périphérique si cette liaison est considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région desservie par l'aéroport. Cette obligation n'est impo-

⁵ Règlement du Conseil et du PE du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte), JOCE n° L. 293 du 31 oct. 2008, 3.

sée que dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation minimale de services aériens réguliers répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de prix ou de capacité minimale, auxquelles le transporteur aérien ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial».

Au-delà de la simple obligation, dans la mesure où les forces du marché demeurent incapables dans leur spontanéité à la satisfaire, la même disposition admet que puisse être conclu un contrat attributif d'une concession exclusive d'exploitation. A propos de ce qu'il faut bien appeler une délégation de service public aérien, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 15 déc. 2017 *«Syndicat mixte de l'aéroport de Lannion – Côte de granit»*⁶ indique, sans équivoque, qu'il s'agit d'un régime juridique spécifique qui obéit aux principes généraux de la commande publique. Il en découle: 1) Les contrats de concession de service de transport aérien conclus par une personne publique soumise au code général des collectivités territoriales (CGCT) sont des délégations de service public; 2) aux termes du règlement (CE) n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 *«les États membres peuvent concéder par contrat, après appel d'offres, l'exploitation de liaisons aériennes non rentables à un prestataire choisi après mise en concurrence et tenu à des obligations de service public»*; 3) La convention en cause confie au cocontractant l'exploitation, à ses risques, d'une ligne aérienne dans le respect des obligations de service public. Dès lors, le contrat passé par le syndicat mixte *«est un contrat de concession de service de transport aérien conclu sur le fondement du règlement [CE] du 24 septembre 2008, répondant à la qualification de délégation de service public en application des dispositions combinées de l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 et de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales»*. Le fait que les contrats de concession de service de transport aérien soumis au règlement (CE) sont susceptibles, le cas échéant, de donner lieu au versement d'une aide d'État et qu'ils sont conclus à titre temporaire, est, pour la haute juridiction, sans incidence sur cette qualification et la compétence du juge des référés; 4) Le caractère de délégation de service public entraîne une application des principes généraux de la commande publique. Cela implique pour la personne publique d'informer les candidats, avant le dépôt de leur offre, de l'ensemble des éléments et/ou documents pertinents, lesquels

⁶ N° 413193 – ECLI:FR:CECHR:2017:413193.20171215.

doivent nécessairement inclure les critères de sélection des offres; 5) «*le délégant ne peut se borner à rappeler les dispositions du paragraphe 7 de l'article 17 du règlement 1008/2008*»; 6) En l'espèce, «*ni l'avis de publicité, ni le dossier de la consultation adressé aux candidats admis à présenter une offre ne comportaient, au-delà du rappel des dispositions du paragraphe 7 de l'article 17, d'information suffisamment précise sur les critères de choix du délégataire et que ces critères n'avaient pas davantage été mentionnés au cours de la phase de négociation et ne pouvaient pas clairement se déduire des questions posées par le syndicat mixte*».

Le droit de l'Union européenne, en second lieu, suppose que soient connues les «*Lignes directrices interprétatives relatives au règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil - Obligations de service public (OSP)*»⁷. Le document, sans être contraignant, est directif. Il insiste sur l'idée de connectivité.

Il pose comme hypothèse qu'une zone périphérique est généralement une région éloignée ou difficile d'accès, à partir de la capitale et des autres villes principales de l'État membre. Pour contribuer à la réduction de l'éloignement, le droit applicable au secteur du transport aérien présente une particularité notable en ce sens qu'il établit une distinction très nette entre le régime des OSP, qui fixe les conditions d'exploitation sur une liaison donnée, et le contrat qui confère un droit exclusif (avec ou sans compensation) à un exploitant. «*Dans ce secteur, imposer une OSP ne crée pas nécessairement, ni automatiquement un droit pour l'État membre concerné de restreindre l'accès à la liaison aérienne à un seul exploitant, ni d'accorder des compensations pour le respect de l'OSP (dite «OSP restreinte»)*. Si un transporteur aérien fait part de sa volonté d'exploiter la liaison sans exclusivité ni compensation, l'accès à la liaison doit alors rester libre pour tout transporteur aérien respectant les conditions de l'OSP (dite «OSP ouverte»)».

Le document, retour d'expérience à l'appui, montre que, dans la plupart des cas, imposer des OSP sur des liaisons desservant des îles peut être considéré comme justifié voir nécessaire, lorsque la demande touristique n'est pas suffisante pour mettre en place une exploitation commerciale sur toute l'année. C'est ainsi que lorsque l'exploitation de la liaison concernée est soumise à de fortes variations saisonnières, il peut être utile de garantir un service minimal

⁷ JOUE n° C 194 du juin 2017, 1.

pendant les périodes de l'année où l'offre de services de transport aérien tend à être très faible. «*Sur certaines liaisons, les transporteurs aériens ont tendance à concentrer les capacités offertes pendant les périodes de forte demande et à les réduire significativement pendant d'autres périodes de façon à accroître la rentabilité du service. Cela pourrait engendrer des situations où l'offre de services de transport aérien est instable voire insuffisante, pendant les périodes où la demande est basse, pour satisfaire les besoins de mobilité de la région concernée*» (point 53).

Se fondant sur l'exigence de proportionnalité, la Commission estime que tout droit exclusif doit être limité aux services concernés par les OSP. Ainsi, si l'OSP ne s'applique que durant la saison hivernale, l'accès à la liaison devrait être libre pendant la saison estivale. «*L'avis relatif à l'OSP et l'invitation à soumissionner doivent clairement mentionner les périodes et les services auxquels les OSP s'appliquent. Cette information est en effet capitale pour les transporteurs aériens qui répondent à l'appel d'offres, car la portée du droit exclusif a habituellement un impact considérable sur les conditions de leur offre*» (point 80).

Se fondant enfin sur l'arrêt de la CJUE du 13 juillet 2003 «*Altmark*»⁸, la communication indique que «*la procédure choisie devrait conduire à la prestation du service au moindre coût pour la collectivité*». S'il n'existe qu'une seule offre soumise dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, il ne saurait, en principe, être présumé que ce critère a été respecté, à moins que i) la procédure ne prévoie des sauvegardes particulièrement strictes visant à garantir la prestation du service au moindre coût pour la collectivité, ou que ii) l'État membre concerné vérifie par des moyens supplémentaires que le résultat correspond au moindre coût pour la collectivité. Cela signifie que si les conditions du règlement n° 1008/2008 sont respectées, on peut, à la lumière des explications données ci-dessus et en principe, considérer qu'il n'y a pas d'aide d'État.

b) Le droit des aides d'Etat.

Sur ces deux premiers éléments, vient se greffer la décision de la Commission du 20 décembre 2011 «*relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entre-*

⁸ CJCE, 24 juillet 2003. *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, en présence de *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Affaire C-280/00. Rec. I-07747.

*prises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général*⁹. Cette dernière énonce les conditions en vertu desquelles les aides d'État, sous forme de compensations de service public, sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification.

Le champ d'application de cette décision couvre les compensations qui sont versées aux transporteurs aériens au titre d'une OSP pour les liaisons aériennes vers des îles, lorsque le trafic annuel moyen n'excède pas 300000 passagers et qui sont conformes aux dispositions du règlement n° 1008/2008 (article 2§1 al. d). Notamment doit être respecté l'article 5 §1, selon lequel: «*Le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable*».

Selon les aéroports corses, en fonction de la destination continentale, on est en dessous ou au-dessus du seuil défini par la décision. En d'autres termes, selon les liaisons et les situations, il y a ou il n'y a pas aide d'Etat présumée compatible avec le marché intérieur; il y a ou il n'y a pas notification... En revanche, sur les liaisons de plus de 300.000 passagers annuels, s'il n'y a pas pluralité des offres, il n'y a pas d'assurance qu'on soit au coût le moins élevé pour la collectivité publique. En toute bonne logique, cela doit déclencher un contrôle préalable de la Commission. Le cadre juridique européen est donc variable et il est loisible d'observer que la Collectivité Corse impose sur Bastia/Marseille et Ajaccio/Marseille 295.000 passagers par an.

Dans cet ensemble juridique en provenance de l'Union, il faut enfin incorporer l'article 51 du Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 *déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité*¹⁰: «*Aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques*¹¹. *Les aides au transport aérien et maritime de passagers sont compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 2, point a), du traité et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I*

⁹ JOUE n° du L7 du 11 janv. 2012, 7.

¹⁰ JOUE n° L 187, 26 juin 2014, 1.

¹¹ Sont considérées «Régions périphériques»: les régions ultrapériphériques, Malte, Chypre, Ceuta et Melilla, les îles appartenant au territoire d'un État membre et les zones à faible densité de population.

soient remplies. 2. Les aides doivent bénéficier dans leur intégralité aux consommateurs finals dont la résidence normale se trouve dans une région périphérique. 3. Les aides sont octroyées pour le transport de passagers sur une liaison reliant un aéroport ou un port situé dans une région périphérique à un autre aéroport ou port de l'Espace économique européen. 4. Les aides sont octroyées sans discrimination quant à l'identité du transporteur ou au type de service et sans restriction quant à la liaison précise à destination ou en provenance de la région périphérique. 5. Les coûts admissibles correspondent au prix d'un billet aller-retour en provenance ou à destination de la région périphérique et incluent toutes les taxes et autres suppléments facturés par le transporteur au consommateur. 6. L'intensité de l'aide n'excède pas 100 % des coûts admissibles».

Il faut en déduire que les aides individualisées au titre de la continuité territoriale, en même temps «aides indirectes aux transporteurs», sont présumées compatibles avec le marché intérieur si elles obéissent aux prescriptions du règlement, véritable feuille de route en la matière. Cela signifie que les deux versants de la continuité territoriale corse par voie aérienne sont couverts: les aides aux transporteurs et les aides aux transportés; les aides au titre du service public et les aides sociales.

2.2. – La réglementation française se sépare, elle aussi en deux volets complémentaires, avec d'une part le code général des collectivités territoriales qui dessine une continuité territoriale «sur mesure» en faveur de la Corse et d'autre part du fait d'un respect appuyé des compétences locales.

a) Le code général des collectivités territoriales.

En application des dispositions de l'article 73 de la loi du 13 mai 1991, la Collectivité Territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale, destiné à atténuer les contraintes de l'insularité, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs. La loi confère à l'Office des Transports Corse la compétence pour conclure avec les compagnies aériennes désignées pour l'exploitation des liaisons relevant des Obligations de Service Public des conventions de Délégation de Service Public. Ces dernières définissent les tarifs, les conditions d'exécution et la qualité du service ainsi que les modalités de contrôle. Mais il appartient à la Collectivité Territoriale Corse, préalablement, de définir les

modalités d'organisation des transports maritimes et aériens, d'arrêter des OSP et, dans l'hypothèse où aucun transporteur ne se déclare prêt à assurer le service public ainsi défini sans demander de compensation financière, de procéder à des appels d'offre en vue de la désignation de délégataires exclusifs du service public.

Article L. 4424-18 du CGCT: *«La collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale destiné à atténuer les contraintes de l'insularité et dans les conditions de l'article L. 4425-26, les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs.»*

Article L. 4424-19 du CGCT *«Des obligations de service public sont imposées par la collectivité territoriale de Corse sur certaines liaisons aériennes ou maritimes pour assurer le principe de continuité territoriale. Ces obligations ont pour objet, dans le cadre adapté à chaque mode de transport, de fournir des services passagers ou fret suffisants en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité et prix et, le cas échéant, de capacité, pour atténuer les contraintes liées à l'insularité et faciliter ainsi le développement économique de l'île, l'aménagement équilibré du territoire insulaire et le développement des échanges économiques et humains entre l'île et la France continentale.»*

Lorsque la collectivité territoriale de Corse décide de soumettre des liaisons de desserte aérienne à des obligations de service public, elle peut, dans le respect des procédures de publicité applicables, désigner pour l'exploitation de ces liaisons des compagnies aériennes titulaires d'une licence d'exploitation de transporteur aérien délivrée par un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen.

Pour les liaisons de dessertes aériennes ou maritimes, la collectivité territoriale de Corse peut également établir un régime d'aides individuelles à caractère social pour certaines catégories de passagers».

Article L. 4425-26: *«L'Etat verse à la collectivité territoriale de Corse un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, intitulé: "dotation de continuité territoriale", dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement».*

Le montant de la dotation est, le cas échéant, majoré des sommes versées par toute autre personne publique, et en particulier l'Union européenne, afin de compenser tout préjudice résultant des restrictions apportées à la li-

berré de fixation des tarifs. Les reliquats disponibles sont affectés à la réalisation d'équipements portuaires et aéroportuaires destinés au transport et à l'accueil de voyageurs et de marchandises. Jusqu'en 2008, le montant de la Dotation de Continuité Territoriale progressait chaque année au même rythme que la dotation globale de fonctionnement. La loi de finances pour 2009 a institué un gel de cette dotation affectée à un montant annuel de presque 187 M€, qui n'a plus ensuite évolué.

b) Le cadre juridique local.

L'architecture juridique générale est relativement simple. Ce n'est pas l'Etat, mais la Collectivité Territoriale de Corse qui, assistée de l'Office des transports de la Corse placée sous son autorité, qui définit les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale. Elle a compétence pour définir les obligations de service public sur des lignes aérienne qu'elle détermine. Elle conclut ensuite, *via* son office des transports, des conventions avec chacune des compagnies qui assure le service public de transport aérien ou maritime. Ce dernier se charge ensuite de répartir les fonds entre chaque mode de transport, afin de financer les obligations faites aux transporteurs d'assurer un service régulier. L'Office gère la dotation de continuité territoriale et veille à ce que celle-ci soit principalement utilisée à alléger le coût du transport maritime et aérien des personnes et des biens.

Les Obligations de Service Public sont fixées par délibération de l'Assemblée de Corse sur présentation d'un rapport du Conseil exécutif de Corse. Elles règlementent l'organisation des transports aériens et maritimes en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité, prix, capacité.

Au-delà, mérite une attention particulière le rôle de l'Office de transports de la Corse. De par la loi, il s'agit d'un établissement public à caractère industriel et commercial de la collectivité territoriale de Corse, sur lequel cette dernière exerce son pouvoir de tutelle. Ne gérant cependant pas de service public industriel ou commercial, l'OTC relève de la catégorie des «faux-EPIC» pour lesquels cette qualification d'EPIC a été retenue par le législateur afin qu'il bénéficie d'un mode de gestion privée. En vertu de l'article L. 4424-20 du code général des collectivités territoriales, l'OTC est chargé de trois types de missions: 1) conclure avec les compagnies désignées pour l'exploitation des liaisons relevant des obligations de service public (OSP) des

conventions de délégation de service public (DSP) qui définissent les tarifs, les conditions d'exécution et la qualité du service ainsi que les modalités de contrôle; 2) répartir la partie des crédits relevant de la dotation de continuité territoriale entre les deux modes de transports aérien et maritime; 3) assurer la mise en œuvre de toute autre mission qui pourrait lui être confiée par la Collectivité Territoriale Corse, dans la limite de ses compétences.

La loi du 29 décembre 2016, a modifié l'article L. 4424-20 pour prévoir en faveur de l'OTC le pouvoir d'assurer pour son compte, par convention signée avec la Collectivité, la gestion de tout ou partie des reliquats de la Dotation de Continuité Territoriale. Ce faisant les crédits affectés à cette dernière représentent un montant bloqué à 187 M€1 depuis 2011 (voir *supra*); ce qui limite les marges de manœuvre ce d'autant plus qu'outre les dépenses de continuité territoriale sont couvertes les charges de fonctionnement de la structure (1,9 M€ en 2016). Mais si la dotation ne progresse guère, force est de constater parallèlement, que les dépenses de continuité territoriale ont fortement diminué sur la période récente, passant de 200 M€ en 2010 à 144 M€ en 2016. Cela s'explique, d'une part par la baisse des dépenses dédiées aux Délégation de Service Public maritimes et d'autre part par la suppression, à compter de 2014, de certains dispositifs d'aide (aide sociale maritime, aides au transport des sportifs et des acteurs culturels – voir *infra*). L'OTC opère en effet, depuis 2014 un recentrage des dépenses de continuité territoriale sur les Délégations de Service Public. La part des dépenses hors DSP passant de 11 % en 2010 à moins de 1% en 2016.

Outre cet ensemble de considérations générales: trois aspects appellent des développements spécifiques: 1) le contenu des obligations de service public Corse /continent (II); 2) les aides sociales à la mobilité des personnes; 3) les obligations de service public «Corse» au-delà de la France continentale (III).

3. – Pour une compréhension des enjeux d'une desserte aérienne respectueuse de la continuité territoriale, ces quelques lignes écrites en 2015 suffisent: «...*la situation insulaire de la Corse crée l'impérieuse nécessité de mise en place d'une desserte aérienne très régulière sur l'ensemble de l'année et économiquement accessible pour la population. La desserte aérienne en continu entre la Corse et le continent, dans le cadre des obligations de service public, garantit des*

règles strictes de fréquences de capacités et d'amplitudes horaires. Les éléments précités assurent aux populations et aux acteurs économiques, la garantie d'une continuité du service tout au long de l'année. Cette approche doit permettre de pallier les différents handicaps tels que : les inégalités en matière d'accès aux soins, à l'éducation, de maintien des relations familiales ; les contraintes de développement économique et d'aménagement du territoire corse ; d'accès aux marchés et de compétitivité des entreprises locales ; l'acheminement des marchandises»¹².

Quelques chiffres correspondant à l'année 2017 peuvent être donnés en complément. Sur le «bord à bord», 1,3 millions de passagers ont été transportés (uniquement par Air Corsica sur Marseille/Nice depuis Ajaccio, Bastia, Figari, Calvi). En ce qui concerne Corse/Orly, le chiffre s'élève à 1, 8 millions (Air France et Air Corsica depuis Bastia et Ajaccio). Le total «passagers» atteint environ les 3,8 millions, pour une part «service public» avoisinant les 2,5 millions. Deux passagers sur trois se situent donc dans des déplacements organisés au nom du service public et du principe de continuité territoriale. Enfin, force est d'observer qu'en hiver n'existe que ce type de liaisons.

Le cahier des charges, pour ces dernières, couvre aujourd'hui la période 2016/2020¹³. Le 31 mars 2016, s'est en effet ouverte une période de quatre ans sur des bases renouvelées. Elles ont ainsi fondé la signature de quatre conventions le 22 octobre 2015 avec Obligation de Continuité territoriale¹⁴ : 1) Ajaccio-Figari /Marseille-Nice (Air Corsica) pour 18,8 millions d'euros; Bastia-Calvi /Marseille-Nice pour 18,2 millions d'euros; Ajaccio-Figari/Orly (Air France et Air Corsica) pour 21 millions d'euros; Bastia-Calvi/Orly (Air France et Air Corsica) pour 21 millions d'euros. Ce qui représente un total de 79 millions d'Euros pour la seule année 2016, soit 288 millions

¹² Rapport fait à l'assemblée Corse les 4/5 février 2015.

¹³ Communication de la Commission conformément à l'article 16, paragraphe 4, du règlement (CE) n°1008/2008 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté - Obligations de service public portant sur des services aériens réguliers, JOUE n° C 98 du 25 mars 2015, 8.

¹⁴ Le 2 octobre 2015, les élus de l'Assemblée de Corse ont voté l'attribution des marchés pour la période 2016/2020 et les DSP ont été confiées par convention à Air Corsica, seule délégataire sur les dessertes de bord à bord Corse-Nice et Marseille, et au groupement Air Corsica/Air France/Hop sur les lignes Paris-Orly.

d'euros pour quatre ans. Le versement s'effectue chaque mois par 1/12^{ième} de 90 % de la dotation annuelle. Outre ces données quantitatives, méritent en priorité examen les données qualitatives: définition des besoins (A), tarifs (B) et enfin redéfinition des besoins (C).

3.1. – La définition des besoins

Le cahier des charges fixe les besoins de la Corse dans le domaine du transport aérien en termes de fréquence, de sièges offerts et de tarifs. Ce sont les Obligations de Service Public. Un besoin est exprimé pour la saison d'hiver, un besoin pour la saison d'été. Un appel d'offre est, en fonction de la capacité du marché à s'approprier les contraintes règlementaires, lancé au niveau européen.

En tenant compte des modifications décidées début 2017, les contraintes fixées par les OSP pour les transports de et vers la Corse reposent¹⁵ sur les principes suivants: 1) un nombre de fréquences minimales; 2) les horaires; 3) le type d'appareils utilisés; 4) les capacités offertes; 5) des tarifs maximum (hors frais de distribution, et hors taxes et redevances perçues par l'Etat, les collectivités locales et les autorités aéroportuaires); 6) le principe même de la continuité du service public, notamment sur le fait que le nombre de vols annulés pour des raisons directement imputables au transporteur ne doit pas excéder un certain pourcentage.

Mais ce faisant, les volumes de sièges offerts connaissent une tendance à la baisse. L'offre de service public naguère à 3 millions de passagers est passée pour la dernière période à 2,5 millions. Cela s'explique par le fait que les *low costs* développent une offre accrue avec des connectivités importantes au travers la France ou l'Europe. L'appel au service public recule... Les forces du marché avance en faveur de la satisfaction optimale du besoin de mobilité rapide.

La modulation des capacités est en ce sens devenue réalité au nom du principe bien connu d'adaptabilité. L'ajustement de ces dernières est régulier. En 2017 sur Marseille, au départ de Bastia et Ajaccio, la taille des appareils de l'après-midi a été augmentée car ceux initialement prévus ne cou-

¹⁵ Délibération n° 17/008 de l'assemblée de Corse approuvant les projets d'avenants aux conventions de délégation de service public pour l'exploitation de la desserte aérienne de service public de la Corse sur les services aériens réguliers entre Marseille d'une part et Ajaccio Bastia d'autre part.

vraient pas la demande, notamment quant aux voyages pour raison médicale: «*Cette nouvelle programmation sur les dessertes Ajaccio-Marseille et Bastia-Marseille, va, dès cet hiver, apporter la souplesse nécessaire aux déplacements pour motifs médicaux des résidents et de leurs accompagnants. C'est une réelle amélioration du Service Public que la Collectivité Territoriale de Corse, souhaite apporter aux «résidents» via la compagnie délégataire et sur le fondement du principe de «continuité territoriale».* De même, à partir du 24 octobre 2017, sur Paris/Figari, un vol de plus le vendredi soir a été imposé, pour réduire le temps de trajet routier consécutif; demande formulée par les étudiants et les familles. Ce qui tend à accréditer l'idée d'une continuité dans la continuité.

Le principe de qualité, autre loi du service public est aussi mis en musique. C'est ainsi qu'il rejaillit sur le plan quantitatif avec un programme «*Été 2016*» progressant de plus de 22 000 sièges, notamment en avant et en arrière-saison. Cette démarche ouvre un nouveau potentiel de développement des flux touristiques, et dans le même temps, de nouvelles options de déplacement pour les résidents. Cette initiative agit de concert avec l'amélioration de la grille horaire, appréciable par les résidents, avec l'adjonction d'une quatrième fréquence journalière, dans le programme de base (4^{ème} départ quotidien d'Orly, tous les jours à 15h50, horaire très appréciable lors d'allers-retours journée pour une arrivée à Bastia-Poretta à 17h30 - facteur de confort supplémentaire pour les usagers, et plus particulièrement pour ceux qui résident loin de Bastia et qui n'avaient d'autre choix jusqu'à présent que l'arrivée tardive à 23h00). Ici aussi, par l'objectif de qualité, la continuité tient compte du fait qu'elle ne se limite pas à l'entrée sur le territoire corse pour envisager la destination finale.

3.2. – La problématique tarifaire

Mais le symbole de la continuité territoriale reste le tarif «Résidents», qui se dédouble désormais entre le tarif résident «de base» et le tarif résident «sous condition» ou «tarif adapté». Au niveau des résidents, les tarifs «classiques», c'est-à-dire totalement modifiables et remboursables jusqu'au dernier moment demeurent inchangés. En revanche, émerge un tarif «résident» de base. Les passagers ayant droit à l'application de ce dernier doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes: 1) Disposer de leur résidence

principale en Corse; 2) Effectuer l'aller et/ou le retour à partir de ou vers la Corse au moyen d'un titre de transport acheté en Corse dont la durée de validité est limitée à une durée de séjour hors de Corse à 60 jours; 3) Les étudiants résidents âgés de 27 ans maximum, les jeunes résidents scolarisés sur le continent ainsi que les enfants mineurs de parents divorcés dont au moins un des parents réside en Corse; 4) Le tarif résident doit bénéficier d'une franchise de bagages par passager ainsi que d'un traitement à bord semblable à celui réservé aux passagers ayant acheté un titre de transport, plein tarif. Concrètement, pour le bord à bord: le tarif résident classique baisse de 10% et sera moins cher d'environ 10 €. Il s'établit à 149 € TTC aller-retour sur Marseille et 144 € sur Nice.

Un nouveau tarif résident «sous conditions» apparaît. Il est moins cher de 30 %. Il permet aux Corses de voyager plus souvent à un prix plus avantageux. Le billet est non modifiable et non remboursable. La mise en œuvre de ce tarif se décline annuellement sur l'ensemble des lignes éligibles au titre des OSP, avec une capacité par ligne à hauteur de 30 % des sièges offerts. Les passagers bénéficiant de ce tarif doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes: 1) Disposer de leur résidence principale en Corse; 2) Effectuer l'aller et/ou le retour à partir de, ou, vers la Corse au moyen de billets achetés en Corse auprès de canaux de distribution garantissant une application de frais de service inférieurs à 3 €; 3) Effectuer l'achat du billet dans un délai de 45 jours précédents la date du voyage; 4) La durée du séjour, devra être supérieure à 3 jours et inférieure à 7 jours; 5) Les étudiants âgés de moins de 27 ans, les jeunes «résidents» scolarisés sur le continent, ainsi que les enfants mineurs de parents divorcés dont l'un réside en Corse bénéficient d'une durée supérieure à 3 jours et inférieure à 30 jours; 6) Le tarif ainsi proposé devra bénéficier des conditions applicables au tarif «résident» de base, en termes de franchise bagage et de traitement à bord.

3.3. – Vers la redéfinition des besoins

Enfin, force est de relever qu'au regard du besoin réel de service public, au-delà des textes, la jurisprudence se précise. C'est ainsi que par jugement du 1^{er} janvier 2017 le Tribunal administratif de Bastia s'est déterminé sur le principe de nécessité de la continuité territoriale dans l'affaire n° 15001218 «*Société Ryanair Limited*», dans laquelle la compagnie aérienne *low cost* de-

mandait l'annulation de la délibération du 5 février 2015, par laquelle l'assemblée de Corse avait approuvé les nouvelles obligations de service public pour l'exploitation de la desserte aérienne de la Corse au motif que, s'agissant de la ligne Paris-Figari, le besoin réel de service public n'était pas établi dès lors qu'elle-même et une autre compagnie assurent une liaison sur ce trajet. L'argument n'a pas prospéré. Il a suffi au juge de constater qu'il ressortait des pièces du dossier que la ligne «Ryanair» n'était ouverte que de mars à octobre pour trois vols par semaine et desservait non pas un aéroport parisien, mais l'aéroport de Beauvais-Tillé, distant de plus de 100 kilomètres de Paris-Orly. Dans ces conditions, la compagnie requérante n'était manifestement pas fondée à soutenir que la condition tenant à l'existence d'un besoin réel de service public sur cette ligne ne serait pas remplie.

Au vu de ces différents éléments, se pose la question d'une réforme plus profonde. Est-elle nécessaire en 2020? Peut-être que oui, eu égard au fait que les professionnels, localement, stigmatisent une logique économique encore trop administrée et trop dépendante des droits exclusifs. L'idée générale se situe dans le fait que la desserte aérienne Corse peut aussi bien être sécurisée avec un environnement plus concurrentiel. A partir de là, les interrogations s'égrènent en chapelet. 1) prendre en considération sous-remplissage répété les mois d'hiver sur le bord à bord; 2) prendre en considération la «surdemande» à Paris les mois d'été; 3) la Délégation de Service Public reste-t-elle pertinente sur Paris?; 4) faut-il un régime simple d'Obligations de Service Public partagé entre Orly et CDG, auquel doivent se soumettre les concurrents – donc admettre la pluralité d'opérateurs sur Paris avec libération corrélatrice de créneaux horaires?; 5) ne faudrait-il pas imaginer un régime d'aides au démarrage de lignes nouvelles et agir avec une logique d'investissement pour effet levier des fonds public et non une permanence de ces derniers? A cet effet, il conviendrait de négocier avec la Commission européenne des taux et des durées dérogatoires de soutien à la création de lignes tenant compte de l'insularité; 6) penser à la connectivité sur les *hubs* internationaux; 7) poser la question des liaisons «point à point» ou indirectes vers grandes villes européennes?; 8) repenser la politique d'Air Corsica – Compagnie semi-publique détenue à 60 % par la collectivité. Affaire à suivre...

4. – a) Les aides sociales font figure d'arlésienne de la desserte aérienne

corse. Deux précédents pourtant, en la matière, méritent attention. Le premier remonte à 2003 et a été notifié pour approbation à la Commission européenne. Il s'agissait d'aides à caractère social au bénéfice de certains passagers¹⁶. Le régime prévoyait le versement d'une compensation financière de 41 euros par personne et par trajet au profit des catégories de passagers suivantes : les résidents à titre principal de la Corse, les jeunes de moins de 25 ans, les personnes de plus de 60 ans révolus, les étudiants de moins de 27 ans, les personnes voyageant en famille (un ou deux parents voyageant avec au moins un de leurs enfants mineurs), les personnes handicapées ou invalides. Le système a disparu au profit d'une politique tarifaire nouvelle (Voir *supra*.)

Le second plus récent est resté éphémère. Se sont mis en place des dispositifs d'aides sociales aériennes et maritimes en faveur des sportifs et des acteurs culturels. Le dispositif mobilisa entre 15 et 17 M€ par an sur la période 2010-2013. Mais les déplacements des sportifs Corses vers le continent, pour participer aux compétitions nationales relèvent désormais du budget local et non de la politique de continuité territoriale.

Aujourd'hui, en 2018, la lutte contre le coût de l'insularité en faveur des plus vulnérables en termes de risque d'exclusion ou d'isolement est ciblée sur les retraités. Le 31 mars 2017, l'Assemblée de Corse a approuvé la création de la carte «*Ritirata*», permettant aux retraités de Corse à revenus modestes de bénéficier d'un tarif réduit sur certains moyens de transport¹⁷. Il s'agit d'un programme de «...*lutte contre la précarité des personnes retraitées et d'atténuation des contraintes liées à l'insularité pour les personnes isolées*»¹⁸.

L'application du tarif réduit dans l'aérien s'est imposé à compter du 29 octobre 2017. Les modalités pratiques de délivrance de la carte «*Ritirata*» concernent la réservation des billets, le contrôle du nombre de voyages effectués. Un avenant à la délégation de service public a été adopté par l'Assemblée Corse. Ce sont donc 22000 billets qui sont proposés à 95 € TTC sur les vols «Air Corsica» Corse / Nice et Corse / Marseille. Sont concernés les retraités résidant en Corse, domiciliés fiscalement en Corse, et attestant d'un

¹⁶ Commission européenne, 5 mars 2003 C(2003) 663fin, Aide d'Etat N 26/2003 – France Régime d'aides individuelles à caractère social concernant la desserte aérienne entre Paris et la Corse.

¹⁷ https://www.isula.corsica/Dispositif-RITIRATA-mode-d-emploi_a207.html.

¹⁸ Délibération n° 17/246 de l'assemblée Corse.

niveau de revenus n'excédant pas 14918 €. Pour l'année 2017, la carte ouvre droit, pour son titulaire, à l'émission de deux billets aller-retour par an, aériens et maritimes confondus. D'un point de vue économique, l'Office des transports de la Corse finance la différence entre le tarif résident habituel et le tarif «carte Ritirata» sur l'enveloppe «continuité territoriale». Au total, cela représente un effort potentiel de 572000 € par an avec comme compensation la plus élevée 52 € HT par vol Ajaccio/Figari – Marseille.

Cette politique a pour raison d'être de réduire le coût de l'insularité en octroyant, immédiatement, à la moitié des retraités insulaires, soit 35 000 personnes, une baisse de 50% sur les billets aériens et maritimes de bord à bord. Selon un rapport du Conseil économique, social et culture de Corse (CESC)¹⁹, la Collectivité Territoriale de Corse a proposé cette possibilité du fait de l'absence d'efforts des compagnies aériennes dans l'offre tarifaire au bénéfice des retraités résidents de l'île. Le fait que le financement repose sur l'enveloppe de continuité territoriale garantira-t-il la pérennité du dispositif?

b) L'Assemblée de Corse a adopté la délibération n° 17/137 le 1er juin 2017 habilitant l'office de transports corses à élaborer et mettre en œuvre des projets de coopération territoriale bénéficiant de financements européens. Sont concernés quatre projets approuvés dans le cadre du programme «Interreg» «Italie-France Maritime», pour être mis en œuvre au titre des années 2017 à 2019.

Parmi ceux-ci, se détache le projet «GEECCTT-Îles» (GEstion Européenne Conjointe des Connexions/Transports Transfrontaliers pour les Îles) et la création du «Groupement Européen de Coopération Territoriale de transport» dédié à la mise en œuvre d'une continuité territoriale inter-îles. Ce projet est doté d'une enveloppe de 1 996 780 € dont 415 000 € pour l'OTC, qui a été désigné chef de file. Au travers ce projet de GECT, la création d'une «continuité territoriale transfrontalière» est à l'étude et fait figure de premier exemple du genre en Europe. C'est ainsi que s'est conclu avec la région sarde un contrat de Délégation de Service Public pour une «continuité territoriale transitoire» entre les deux îles le 22 février 2017.

Dans cette même perspective, a été réalisée une étude de faisabilité sur les possibilités de renforcer les liaisons entre le sud de la Corse et le nord-ouest

¹⁹ Avis 2017/73 du 25 juillet 2017.

de la Sardaigne. Cette dernière a mis en évidence le potentiel de cette liaison entre les deux îles, notamment pour le fret vers la côte sud de Méditerranée. Renforcer les liaisons maritimes et aériennes entre la Corse et la Sardaigne, et développer d'autres destinations dans le cadre de la «continuité territoriale transfrontalière» font partie des objectifs de dynamique économique partagée.

Il faut dans cette perspective évoquer le «métro aérien», envisagé par l'OTC. Ce dernier est pensé comme un « pont » entre les différentes îles et régions, apte à réduire le coût et les contraintes des déplacements, par la mise en place de lignes intérieures, souples, quotidiennes. Seraient reliées les villes de Bastia et d'Ajaccio et sept autres de la Méditerranée occidentale (îles et régions côtières d'Italie et d'Espagne). Deux avions de vingt sièges pourraient ainsi relier deux fois par jour la Corse, la Sardaigne, la Toscane, les Baléares et la Catalogne. La création d'un véritable «service public aérien transfrontière» *via* la mobilisation des compagnies aériennes pour proposer de bons horaires, des liaisons simples, des correspondances courtes, des prix raisonnables, des capacités adaptées à la demande ne relève plus de la science-fiction. Le projet a été présenté le 11 juillet 2017 à Bastia par l'OTC. Il est soutenu par les exécutifs de Corse, Toscane, Ligurie, Latium, Sardaigne, Catalogne et Baléares. Le dossier, présente un calendrier en plusieurs étapes. D'ici deux ans, une première ligne quotidienne Bastia-Ajaccio-Olbia-Cagliari (aller et retour) pourrait voir le jour. Des extensions seraient ensuite proposées vers Pise, Gènes (2020), Rome, Palma, Barcelone (2022). Les prix seraient compris entre 60 et 100 € l'aller simple. Le métro aérien, outre un désenclavement de la Corse raccourcirait les distances en son sein; Bastia se trouverait à 35 mn d'Ajaccio contre 2h30 par la route.

«Isularia», nom donné au projet permettrait également d'assurer des correspondances vers le monde entier à partir des *hubs* internationaux desservis (Barcelone et Rome) avec des appareils de plus grande capacité (50 à 70 sièges). Reste à obtenir le soutien de la Commission européenne. La participation financière de l'Union s'avère en effet indispensable à la viabilité d'«Isularia». La rentabilité d'un tel projet repose en effet sur des subventions d'équilibres publics évaluées à 5,7 M€ par an en année cinq. *«Ce métro serait financé à 85 % par des fonds européens dans le cadre de programmes de coopération, comme le programme Interreg Marittimo et le programme MED, les 15 % restants seraient mutualisés entre toutes les régions partenaires. Autrement*

*dit, le risque est très minime!»*²⁰. L'idée est de créer le premier contrat d'obligations de service public transfrontalier pour assurer la «continuité territoriale maritime». Si la Commission européenne donne son feu vert, un appel d'offres devra être lancé par un futur Groupement européen de coopération territoriale (GETC) encore à créer.

Au-delà de ce projet de métro aérien, des projets de délégation de service public sont à l'étude pour la desserte de villes d'Europe... L'avenir de la continuité territoriale Corse repose autant sur le tropisme méditerranéen que sur le tropisme hexagonal.

²⁰ Souligné Jean-Félix Acquaviva, président de l'OTC dans la presse locale.