



HAL
open science

L'organisation du service public de transport maritime de la Corse : la concurrence, une composante nécessaire mais non suffisante

Xavier Peraldi

► To cite this version:

Xavier Peraldi. L'organisation du service public de transport maritime de la Corse : la concurrence, une composante nécessaire mais non suffisante. Les Cahiers Scientifiques du Transport / Scientific Papers in Transportation, 2006, 50 | 2006, pp.3-33. <10.46298/cst.12045>. <hal-04148369>

HAL Id: hal-04148369

<https://hal.science/hal-04148369v1>

Submitted on 2 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0 - Attribution - Non-commercial use - ShareAlike - International License

les Cahiers Scientifiques du Transport

N° 50/2006 - Pages 3-33

Xavier Péraldi

*L'organisation du service public de
transport maritime de la Corse :
la concurrence, une composante
nécessaire mais non suffisante*

JEL : H41, H59, H79, R48

**L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT
MARITIME DE LA CORSE : LA CONCURRENCE, UNE
COMPOSANTE NÉCESSAIRE MAIS NON SUFFISANTE**

XAVIER PERALDI

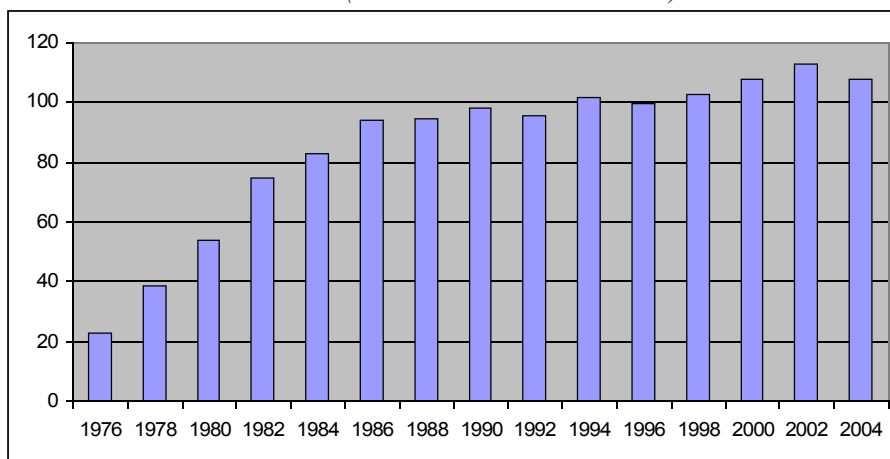
IDIM

UNIVERSITÉ DE CORSE

Les transports maritimes font partie du système de continuité territoriale de la Corse depuis sa mise en place en 1976. Cela fait donc plus d'un quart de siècle que la Corse bénéficie d'un service public de transport maritime pour ses liaisons avec les ports français du continent. Jusqu'au début de ce nouveau siècle, les modalités de régulation de ce service n'ont guère changé. Elles découlaient de la conception française traditionnelle du service public et reposaient sur le double principe de monopole d'exploitation et de subvention publique garantie. Ce n'est que depuis l'année 2002, avec la nécessité d'adapter les pratiques nationales aux directives européennes, que le système a évolué et s'est ouvert à l'expression du jeu concurrentiel. Après une si longue période de fonctionnement, le service public de transport maritime de la Corse peut faire l'objet d'un examen critique assez précis.

Ainsi, s'il ne fait aucun doute que la création du système de continuité territoriale a globalement permis une nette amélioration de l'offre de transport maritime, les carences de celui-ci sont loin d'être inexistantes. Des niveaux tarifaires relativement élevés, des interruptions de trafic pour faits de grèves répétitives ou encore un niveau de prestation à bord des navires jugé parfois insuffisant figurent parmi les griefs les plus souvent énoncés. Mais, au-delà de ces constats, ce qui ressort avec le plus d'évidence de cet exercice d'évaluation, c'est le coût collectif élevé du service public de transport maritime. La subvention publique versée aux compagnies de transport participant à la fourniture du service public n'a cessé de croître au fil des années pour atteindre en 2004 le montant d'environ 108 millions d'euros¹ (Graphique 1).

Graphique 1 : Subvention de continuité territoriale versée au transport maritime (millions d'euros courants)



Source : Office des Transports de la Corse

Cette dérive des coûts ne peut raisonnablement être dissociée des modalités d'organisation du service public. L'application concomitante des monopoles d'exploitation et du subventionnement public de l'opérateur a clairement suscité des comportements stratégiques qui ont œuvré à l'encontre de l'efficacité économique. Pour nombre d'acteurs impliqués dans la fourniture du service public de transport maritime, la captation de la subvention publique a constitué un objectif d'action prioritaire. Les outils analytiques fournis par le courant du *Public Choice* permettent de mettre en lumière à la fois les mécanismes en cause et les incidences pratiques de ceux-ci (Section 1). Les changements organisationnels décidés en 2002, à la suite de l'entrée en vigueur des directives relatives à la déréglementation du transport

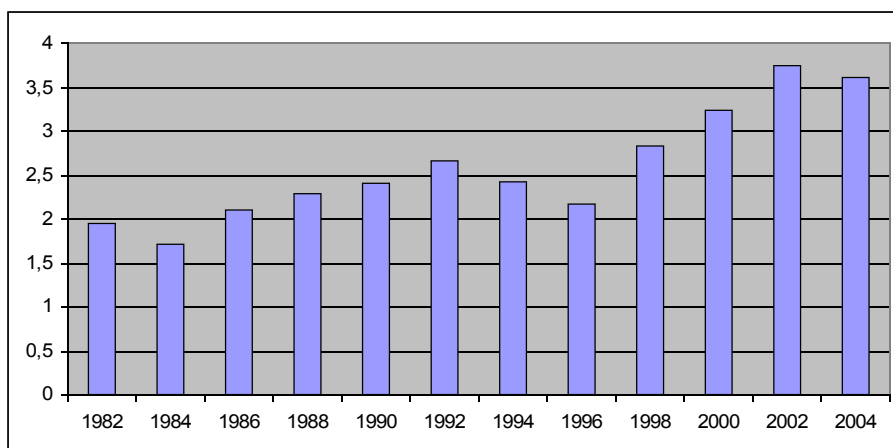
¹ En 24 ans, de 1976 à 2000, la dotation de continuité territoriale a progressé, en unité monétaire constante, à un rythme annuel de 3 %.

maritime, semblent en mesure de corriger la partie la plus importante et la plus visible des dysfonctionnements identifiés. Plus exactement, l'intégration de la logique concurrentielle dans la structuration de l'offre de service public constitue un mécanisme d'incitation qui doit logiquement favoriser une baisse des coûts de production des compagnies de transport. Une telle évolution semble par ailleurs pouvoir s'opérer sans induire une détérioration de la qualité des services proposés. Mais cet aiguillon concurrentiel ne peut seul compenser l'intégralité des carences organisationnelles dont souffre le système de continuité territoriale de la Corse. Des modifications d'ordre plus institutionnel ou politique apparaissent également nécessaires (Section 2).

1. DES MODALITÉS D'ORGANISATION INTRINSÈQUEMENT DÉFAILLANTES

L'élévation continue de la dotation de continuité territoriale traduit évidemment l'essor des échanges entre la Corse et le continent. L'accroissement des flux de marchandises comme celui de passagers (en relation notamment avec le développement de l'activité touristique - Graphique 2) a entraîné un gonflement de l'offre de services de transport qui a mécaniquement favorisé une augmentation des subventions publiques versées aux compagnies maritimes.

*Graphique 2 : Evolution du trafic maritime de la Corse
(millions de passagers)*



Source : Office des Transports de la Corse

Mais cette élévation résulte aussi et surtout de dysfonctionnements sérieux dans la production du service public de transport. Les carences du système de continuité territoriale, dans sa configuration initiale, concernent essentiellement le comportement adopté par les principaux acteurs agissant en son sein. Ces acteurs, qu'ils soient usagers, entreprises de transport, gestionnaires

de ports ou encore responsables politiques ont été autorisés voire même incités à adopter des comportements stratégiques marqués par ce que l'on peut appeler la recherche de rente (Encadré 1). Le financement des activités de service public de transport étant assuré par une dotation de l'Etat, celle-ci s'est trouvée placée au centre du système et son accaparement a motivé les différents protagonistes. Cette motivation n'a évidemment jamais été ouvertement déclarée et n'a peut être pas été toujours consciente. Mais dans les faits, tout se passait comme si l'objectif d'action des différents intervenants, quelle que soit leur position dans le schéma d'ensemble, était de maximiser l'avantage qu'ils pouvaient tirer de la manne publique. Une telle appréciation est en adéquation avec les enseignements de l'analyse micro-économique classique et nous autorise à considérer que les acteurs en cause ont adopté des comportements non pas déviants mais au contraire parfaitement rationnels.

Dans le contexte du système de continuité territoriale de la Corse, la recherche de rente nous semble s'être exercée sous deux formes distinctes et complémentaires. D'abord par le biais de la compagnie SNCM² détentrice durant un quart de siècle du monopole de service public de transport maritime. Le comportement de nombre d'agents agissant au sein de cette compagnie ou ayant des relations économiques avec elle est ici en cause. Il a conduit à des coûts de fourniture du service public anormalement élevés. La recherche de rente s'est également exercée par le biais de la définition du contenu du service public de transport maritime. Cette fois, c'est la relation existant entre les décideurs publics et les usagers-électeurs insulaires qui alimente les dysfonctionnements. Elle a clairement favorisé une définition généreuse du contenu du service public et, par suite, a constitué un surcoût pour le budget public³.

Encadré 1 : La théorie de la recherche de la rente

Dans un article de 1967, TULLOCK a posé les bases de la théorie de la recherche de rente (*rent seeking theory*). Un peu plus tard (1974), c'est KREUGER qui a véritablement introduit l'expression « recherche de rente ». Selon cette auteure, la rente prend la forme de transferts entre les agents économiques lorsque les règles normales de la concurrence sont perturbées ; les imperfections du marché

² A ce jour, la SNCM est une compagnie à capitaux majoritairement publics. Son capital est détenu à 80 % par la CGMF (société anonyme détenue à 100 % par l'Etat) et à 20 % par la SNCF. La compagnie emploie environ 2 360 personnes et dispose d'une flotte composée de 5 ferries, 1 NGV et 4 cargos mixtes.

³ CÉLIMÈNE (1993) a proposé une analyse de la situation économique des Antilles centrée sur le principe de la recherche de rente. En raison de l'existence de nombreuses similitudes entre les contextes antillais et corse (notamment l'insularité, la petite taille des économies et le poids de l'Etat), ce travail de réflexion nous semble apporter un éclairage intéressant sur des mécanismes économiques qui s'expriment également en Corse.

permettant à ces agents d'adresser à l'Etat des demandes toujours plus importantes (échange décision politique contre vote). Les autorités publiques (gouvernement, hommes politiques) sont en situation d'offreur de rente et les électeurs (agissant souvent par le biais de groupes d'intérêt aux statuts divers) en situation de demandeur de rente (*rent seekers*). Évidemment, plus les autorités publiques sont impliquées dans l'action économique, plus elles sont exposées à l'expression de ces demandes. Dans ce contexte, les hommes politiques peuvent être tentés de manipuler la loi ou les règles du jeu économique (passation de commandes publiques, attribution de licences d'exploitation, protection de marchés, etc.) pour servir les intérêts de leurs électeurs et gagner les élections. Comme le souligne FACCHINI (2005) « *Plus les agents revendiquent, plus ils menacent le pouvoir politique en place et plus ils peuvent espérer obtenir des avantages particuliers* ».

Dans la logique de recherche de rente, les hommes politiques sont donc incités à conduire des politiques clientélistes induisant une distribution de privilèges. Ces politiques entraînent un transfert de richesses entre les acteurs économiques et apparaissent comme un moyen pour les groupes d'intérêt de modifier la répartition du surplus social à leur avantage. Sous cet angle, le jeu politique tend à privilégier les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt collectif et les comportements de recherche de rente peuvent être considérés comme favorisant une mauvaise affectation des ressources (FACCHINI, 2005). Par ailleurs, les *rent seekers* s'affirment comme des prédateurs les uns par rapport aux autres et une forme de rivalité s'exerce entre eux pour obtenir prioritairement les faveurs des responsables publics. La théorie de la recherche de rente peut ainsi être définie comme le champ de l'analyse économique qui étudie les moyens par lesquels les individus se concurrencent pour obtenir une redistribution des richesses qui leur soit profitable (VORNETTI, 1998).

Les moyens mis en œuvre pour capter la rente publique sont multiples et divers. Le plus souvent, ils prennent la forme de pressions exercées directement à l'encontre des représentants politiques ou des responsables de l'administration (actions de lobbying, campagne de communication). On peut aussi assimiler à la recherche de rente des pratiques économiques ordinaires qui, dans un contexte marqué par une action publique massive et un déficit de concurrence, renvoient à une logique d'action visant à capter l'argent public. Les prix pratiqués par des fournisseurs de l'Etat ou les revendications formulées par les agents des entreprises publiques entrent dans ce cas de figure. A chaque fois, ces divers comportements ont pour effet d'accroître les transferts publics et les revenus des chasseurs de rente sans qu'un retour soit explicitement attendu et observé en termes de gains d'efficacité ou de productivité. On observe alors concomitamment une amélioration de la situation des chasseurs de rente et une détérioration des conditions de l'action publique. On peut enfin associer à la recherche de rente des pratiques illégales relevant d'une logique de corruption. Le versement de pots-de-vin, le vol de marchandises ou encore le détournement de ressources financières entrent dans ce cas de figure. La frontière qui sépare les pratiques licites de celles qui ne le sont pas n'est pas nette. Entre les deux catégories d'action il existe une grande diversité de comportements ambigus qui traduisent un relâchement plus ou moins marqué des exigences légales et morales.

1.1. UNE NON-MAÎTRISE DES COÛTS DE FOURNITURE DU SERVICE DE TRANSPORT

Jusqu'en 2001, le service public de transport maritime a été organisé à partir d'un contrat de délégation de service public liant l'Etat et la SNCM. Ce contrat définissait les droits et devoirs de chacune des parties. La compagnie maritime devait fournir une offre de transport conforme à un cahier des charges et les autorités publiques s'engageaient à verser à la compagnie une subvention destinée à couvrir les surcoûts induits par les contraintes de service public. Telle qu'elle était conçue, cette relation contractuelle a incontestablement participé à la non-maîtrise des coûts de fourniture du service public de transport maritime. Deux arguments peuvent être avancés pour avancer cette assertion.

Le premier s'appuie sur la nature même de la relation contractuelle et sur son incidence sur le degré de contrôle de l'opérateur maritime. Au moment de la mise en place de la continuité territoriale (1976), les autorités publiques ont décidé de confier la fourniture monopolistique du service public à la compagnie SNCM, créée pour l'occasion. Cette attribution, qui s'est faite de façon discrétionnaire (sans appel d'offre), a été assortie d'une durée de validité de 25 ans. Autrement dit, lorsque la SNCM s'est vu accorder la délégation de service public sur les lignes de la Corse, elle a en même temps été assurée de la conserver durant une très longue période. De façon évidente, l'engagement contractuel plaçait la compagnie dans une position confortable. Non seulement la SNCM n'était aucunement menacée par une remise en cause possible de son statut de délégataire en cas de prestations défectueuses mais, en outre, elle n'était pas tenue de faire des efforts pour améliorer la qualité de son offre. L'impression de confort qui se dégage de la situation contractuelle de la SNCM est aussi renforcée par le fait que la compagnie maritime a bénéficié durant ces longues années d'une asymétrie informationnelle importante vis-à-vis des autorités publiques. Si elle ne pouvait dissimuler à ces dernières la réalité de son offre de service, la compagnie possédait une certaine marge de manœuvre concernant la présentation de ses coûts de fonctionnement. Une surévaluation des charges découlant du respect des Obligations de Service Public (OSP) pouvait permettre à la SNCM de percevoir une compensation financière plus élevée⁴. Dans le même ordre d'idées, une gestion approximative des conditions d'exploitation, génératrice de surcoûts, n'était pas pénalisante car automatiquement compensée par la dotation de continuité territoriale. De fait, la subvention publique n'a jamais été modulée en fonction des efforts consentis par la compagnie pour améliorer sa productivité.

⁴ C'est ainsi que pendant plusieurs années, la SNCM a intégré dans les charges d'exploitation du service public de la Corse des dépenses qui relevaient du trafic sur les lignes d'Afrique du Nord.

Le second argument renvoie au statut public de la SNCM. L'Etat étant propriétaire de la compagnie maritime, c'est toujours lui qui, par le passé, a désigné ses dirigeants et, de façon plus ou moins explicite, a fixé les règles de gestion qu'il convenait d'appliquer en interne. Cette caractéristique peut paraître contredire le commentaire précédent relatif au déficit de contrôle public. En réalité, il ne fait que le conforter. On le sait, la sphère publique ne constitue pas un ensemble monolithique parfaitement cohérent et harmonieux. En son sein, les clivages sont nombreux et la conduite des actions économiques peut relever de logiques différentes voire contradictoires. Dans le cas de la SNCM, le statut public de la compagnie n'a absolument pas facilité l'observation de son action en tant que délégataire du service public maritime. Nous sommes même tentés de penser que la relation entre les autorités publiques ayant en charge la gestion de la continuité territoriale et la SNCM a très rapidement été caractérisée par un rapport de force favorable à cette dernière. Les autorités publiques n'ont jamais exercé à l'encontre de la SNCM une mission de contrôle rigoureuse. On peut ainsi suggérer l'idée que la compagnie maritime a procédé à une « capture du régulateur » même si, dans le contexte de la continuité territoriale de la Corse, il n'a jamais existé un véritable organisme de régulation⁵. Par suite, il n'est guère étonnant que la compagnie nationale a très vite présenté des caractéristiques entrepreneuriales en décalage avec les normes de bonne gestion propres au secteur d'activité⁶ et on est en droit de penser que les défaillances de la SNCM, du point de vue de l'efficacité productive, sont aussi et surtout celles du contexte réglementaire au sein duquel la compagnie a évolué. C'est parce que son environnement ne l'incitait pas à engager des efforts de compétitivité que la SNCM a vu son organisation devenir de plus en plus obsolète à mesure que la concurrence s'intensifiait. Des frais d'exploitation hors normes et des choix d'investissement contestables traduisent ces lacunes économiques et managériales.

Des frais d'exploitation hors normes

Le poids excessif des charges de fonctionnement de la SNCM a été souvent dénoncé dans le passé. De nombreuses études ont clairement mis en lumière l'ampleur des frais de personnel supportés par la SNCM (ESSIG, 1989 ; SOGREHA, 1994 ; OUDIN, 1994). Ainsi, il apparaît que les effectifs de conduite (état-major, pont et machine) étaient, au début des années 90, près

⁵ Ni au moment de sa création, ni ultérieurement, le système de continuité territoriale de la Corse n'a été associé à l'action d'une véritable autorité de régulation. L'organisation de l'offre de transport a toujours fait l'objet d'une simple gestion administrative sans véritable souci de contrôle et de sanction.

⁶ Le statut public de la SNCM, s'il ne permet pas d'expliquer intégralement l'attitude conciliante des autorités publiques envers la compagnie, peut sans doute être mentionné comme un facteur ayant facilité son adoption.

de 60 % plus élevés sur les navires de la compagnie nationale que sur ceux d'autres compagnies⁷ (OUDIN, 1994). Cette situation de sur-effectif pouvait s'expliquer en partie par la nécessité de respecter certaines normes de sécurité propres au pavillon français. Mais pour une autre partie, elle semblait le résultat d'une gestion non parcimonieuse des effectifs. La non-maîtrise des coûts d'exploitation de la SNCM semble également pouvoir s'expliquer par une politique de rémunération inadaptée. Selon OUDIN (1994), au cours des années 1990, comparativement aux compagnies italiennes présentes sur les lignes de la Corse, la compagnie publique française versait à son personnel des salaires plus élevés de 30 %. De manière évidente, un tel différentiel de frais salariaux ne peut être mis sur le compte d'un plus grand souci des conditions de travail et de sécurité à bord des navires. En fait, que ce soit du point de vue des effectifs ou de celui des rémunérations, l'importance des charges supportées par la SNCM peut être mise en relation directe avec le pouvoir de négociation élevé détenu par les syndicats au sein de la compagnie⁸.

L'importance des coûts d'exploitation provient également de frais d'escale très pénalisants qui ne résultent manifestement pas de prestations d'un niveau supérieur. Aussi bien en matière de manutention, que de droits de ports, de services de pilotage ou de lamanage, la sur-tarification pratiquée dans les enceintes portuaires accueillant les navires de la continuité territoriale a souvent été présentée comme l'expression de pratiques abusives. Les OSP imposant le nombre de dessertes dans chacun des ports continentaux et insulaires, la venue dans ces ports des compagnies assurant le service public maritime est indépendante des tarifs portuaires. Par suite, l'augmentation de ces tarifs n'engendre aucun risque de détournement de trafic et donc aucune sanction économique. Dans un autre registre, mais selon un mécanisme économique similaire, la taxe sur les transports décidée en 1992 par la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) profite du système de continuité territoriale. Cette taxe, calculée au passager transporté, est compensée par la subvention publique et, comme l'a observé la CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES (2002), tout se passe comme si la CTC abondait son budget en opérant un prélèvement sur l'enveloppe de continuité territoriale. Évidemment, ces divers éléments de surcoût ont une origine qui n'implique pas directement la compagnie de transport. Ce sont d'autres partenaires économiques associés à la production du service public de transport maritime qui en sont les

⁷ Ainsi, au milieu des années 1990, le Corsica Regina (navire de la Corsica ferries assurant des liaisons entre la Corse et les ports italiens) disposait de 3,9 hommes d'équipage pour 100 passagers contre 7,2 pour l'Île de Beauté (SNCM).

⁸ Sur les divers aspects de la politique de gestion du personnel, on doit aussi observer que les syndicats présents au sein de la compagnie (la CGT et le STC plus particulièrement) se sont livrés à une surenchère revendicative.

responsables. On peut toutefois penser que la relation économique-juridique liant la SNCM et les autorités publiques a constitué un contexte propice à leur apparition.

Des choix d'investissement contestables

Au début des années 1990, la flotte dont disposait la SNCM était, selon le rapporteur OUDIN, la plus moderne de Méditerranée. Composée à la fin des années 1990 de cinq paquebots transbordeurs et sept cargos rouliers, cette flotte semblait en mesure d'absorber sans difficulté particulière le trafic estival, tout en fournissant à la clientèle des prestations de qualité accrue. Mais, durant la majeure partie de l'année, cette flotte se révélait nettement surcapacitaire. De fait, en raison du caractère aigu des phénomènes de pointe estivale⁹, la SNCM possédait, au sein de sa flotte, deux navires qui, durant la saison creuse, étaient exploités au rythme d'une traversée par jour, pour transporter une fois sur deux moins de 300 passagers (pour une capacité de deux mille cinq cents passagers). Le coût en capital et en personnel de ces navires luxueux étant très élevé¹⁰, leur sous-utilisation est automatiquement synonyme de perte importante pour la compagnie.

Cette sous-utilisation des navires ne semble toutefois pas uniquement due aux caractéristiques des flux et aux contraintes induites par les OSP. Elle semble également provenir de choix contestables dans la définition de la flotte de la compagnie publique. Ainsi, selon le rapport de la CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES (2002), la mise en service du car ferry « Napoléon Bonaparte » était difficilement justifiable économiquement sans une profonde réorganisation de la flotte et plus exactement sans la sortie de deux navires. Cette modification logistique n'ayant pas été réalisée, le « Napoléon Bonaparte » n'a effectué en 1998 que 347 traversées alors qu'il aurait pu en réaliser 694 selon une cadence de rotation normale. Un autre navire, le « Danièle Casanova » a, quant à lui, durant cette même année et selon le même critère d'appréciation, enregistré un déficit de traversées de 232. Par ailleurs, il convient de noter que la construction ou la transformation des navires de la compagnie nationale ne s'est généralement pas effectuée au moindre coût. Ces travaux ont été systématiquement réalisés par les chantiers navals français à des prix qui sont plus élevés que ceux du marché¹¹. En se référant

⁹ Les flux d'été sont quatre fois supérieurs à ceux du printemps et dix fois supérieurs à ceux d'hiver.

¹⁰ Ce coût était évalué en 1997 à 86 000 € par jour pour le « Napoléon-Bonaparte » (PAGES, 1997 : 28).

¹¹ De façon évidente, la fabrication de ces navires s'intégrait dans une politique économique de soutien des carnets de commande de l'industrie navale française. A ce moment là, des considérations de politique industrielle nationale ont été privilégiées au détriment de considérations relevant de la bonne gestion d'entreprise.

aux tarifs pratiqués par d'autres chantiers navals, notamment scandinaves, le surcoût associé à ces choix de construction a été évalué par les responsables de la compagnie à 53 millions d'euros pour la période 1992-1997 (PAGES, 1997 : 5).

1.2. UNE DÉFINITION AMPLE DU CONTENU DU SERVICE PUBLIC

La seconde expression évidente de la recherche de rente a pour domaine d'application le contenu du service public de transport maritime. Celui-ci est déterminé par les OSP imposées aux compagnies de transport agissant dans le cadre du système de continuité territoriale. La détermination de ces OSP et le contrôle de leur respect par les compagnies de transport découlent de l'organisation administrative du système de continuité territoriale. Or, depuis sa création, celle-ci a connu deux modifications institutionnelles majeures.

La première se situe en 1982. Dans le cadre de la politique de décentralisation menée au niveau national, la Corse devient une région dotée d'institutions comparables à celles des autres régions¹². Du point de vue de la gestion du système de continuité territoriale, cette évolution a modifié la répartition des tâches entre les autorités publiques nationales et régionales. Jusqu'à cette date, l'Etat a financé le système et a défini les OSP imposées aux compagnies délégataires. C'est également l'Etat qui, durant cette période, a eu pour mission de désigner les compagnies devant assurer les services publics de transport et qui a versé à ces dernières les subventions d'exploitation visant à compenser les surcoûts provoqués par le respect des OSP. Le changement institutionnel de 1982 s'accompagne de la création d'un Office des Transports de la Région de Corse (OTRC)¹³. Celui-ci prend la forme d'un établissement public mixte Etat-Région à caractère commercial et industriel possédant une large majorité régionale. Sa mission est de gérer les crédits de la dotation de continuité territoriale (fixée annuellement par l'Etat) et de répartir ceux-ci entre les modes de transport maritimes et aériens. Il appartient également à l'OTRC de préparer, de conclure et d'exécuter les conventions avec les compagnies délégataires du service public.

Le second changement institutionnel intervient en 1991. La Région de Corse devient la Collectivité Territoriale de Corse et bénéficie d'une organisation et d'attributions spécifiques¹⁴. A l'occasion de cette transformation l'Office des

¹² Mais, elle présente la particularité d'avoir un organe délibérant (l'Assemblée de Corse) composé de 61 membres élus au suffrage universel au scrutin de liste régional et à la proportionnelle intégrale. Ce mode de scrutin a pour objectif d'autoriser la représentation la plus large des différentes sensibilités politiques.

¹³ Décret n° 83-826 du 16 septembre 1983.

¹⁴ Les pouvoirs entre le délibérant (l'Assemblée territoriale) et l'exécutif (organe collégial composé de membres élus de l'Assemblée territoriale) sont séparés.

Transports de la Corse (OTC) est substitué à l'OTRC¹⁵. Ce nouvel office prend la forme d'un établissement public de la Collectivité territoriale à caractère industriel et commercial sur lequel la collectivité territoriale exerce son pouvoir de tutelle¹⁶. L'OTC, comme précédemment l'OTRC, est chargé de la répartition des crédits de la continuité territoriale. Mais désormais, la dotation publique est directement intégrée dans le budget de l'Office et celui-ci peut la répartir à sa guise à la double condition que cette répartition reste compatible avec les engagements contractés avec les délégataires et qu'elle n'affecte pas l'équilibre financier des compagnies. La mission de l'OTC est aussi de conclure des conventions avec chacune des compagnies délégataires de service public et d'en contrôler leur application. Elle est également d'assurer la mise en œuvre de toute autre mission qui pourrait lui être confiée par la Collectivité territoriale de Corse dans la limite de ses compétences.

Les dispositions nouvelles introduites par les lois de 1982 et 1991 visent clairement à accorder un pouvoir de décision accru aux autorités régionales et, de façon corollaire, à réduire celui de l'Etat qui n'a désormais plus d'autre rôle que de verser chaque année la dotation de continuité territoriale à l'OTC. Cette évolution institutionnelle se conçoit bien dans la mesure où les OSP sont, a priori, d'autant plus pertinentes que leur définition est effectuée par les autorités censées avoir la meilleure connaissance des besoins exprimés par les usagers (BAUBY, BOUAL, 1994 : 32). Mais, dans ce contexte institutionnel, la détermination des OSP paraît favoriser l'expression d'un calcul stratégique tant de la part des usagers que des décideurs publics territoriaux. S'agissant des premiers, nous pouvons considérer que le calcul adopté s'apparente à un arbitrage entre la qualité de service d'une part et le tarif de transport demandé d'autre part. Le souci essentiel des usagers est de se voir offrir le meilleur service de transport possible aux conditions de coût minimum. Le coût qu'il faut prendre en considération est aussi bien direct qu'indirect. Le coût direct correspond au prix du billet de transport que les usagers doivent acquitter. Le coût indirect correspond à la contribution fiscale des citoyens qui sert ensuite à la constitution de l'enveloppe de continuité territoriale¹⁷.

Le comportement des autorités publiques est, quant à lui, prioritairement guidé par la recherche de l'intérêt collectif. Les décisions des élus territoriaux

¹⁵ Loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

¹⁶ L'OTC est présidé par un conseiller exécutif. Son conseil d'administration est composé de 34 membres. La moitié de ceux-ci sont des élus de l'Assemblée de Corse. Le reste des membres sont des représentants de la société civile.

¹⁷ L'importance relative de la contribution des insulaires dans l'ensemble des ressources fiscales de l'État est relativement faible. Dans le même temps, le financement de l'enveloppe de continuité territoriale ne représente qu'une ponction infime du budget de l'État. On peut donc considérer que cette composante indirecte du coût de transport intervient peu dans le calcul des usagers insulaires, même si elle ne doit pas être ignorée.

sont supposées ne privilégier aucune catégorie d'agents et les critères qui les fondent sont de nature aussi bien économique que sociale. Pourtant, de manière plus pragmatique, nous pouvons également penser que ces décisions sont fortement commandées par des préoccupations politiques. Les considérations électorales entrent alors en ligne de compte et le désir de favoriser certains agents électoralement influents ne peut être ignoré (BUCHANAN, TULLOCK, 1962 ; BECKER, 1983 ; LAFFONT, TIROLE, 1991). Bien sûr, il ne s'agit pas d'accorder une importance excessive à ces préoccupations d'ordre purement politique (WITTMAN, 1995), mais on ne peut négliger ni leur existence ni leur incidence. Dans le cadre du système de continuité territoriale de la Corse, on peut penser que les autorités publiques territoriales ont été incitées à faire évoluer les OSP dans un sens qui soit favorable aux usagers-électeurs et particulièrement aux usagers-électeurs insulaires. Les caractéristiques de l'offre de service public maritime du point de vue tant de l'éventail des dessertes que de la fréquence des liaisons ou de celui des tarifs nous semblent en mesure de conforter cette impression.

Un éventail de dessertes relativement large

La Corse possède un réseau de ports de commerce étoffé (7 ports) et géographiquement bien réparti (3 en Haute-Corse et 4 en Corse-du-Sud ; 3 sur la côte Est et 4 sur la côte Ouest). Ce réseau infrastructurel offre aux insulaires une accessibilité au transport maritime particulièrement élevée. La distance moyenne pour atteindre une enceinte portuaire est inférieure à 50 km. Un tel avantage est surtout précieux dans le domaine du transport de marchandises pour lequel les gains de temps constituent souvent une préoccupation majeure des chefs d'entreprises et un facteur de compétitivité non négligeable. Hormis le port de Bonifacio¹⁸, tous les ports de l'île sont intégrés dans le système de continuité territoriale et bénéficient de liaisons maritimes avec les ports français du continent à longueur d'année. Ainsi, le réseau de lignes du service public dessert régulièrement les ports principaux d'Ajaccio et de Bastia mais aussi les ports secondaires de Propriano, Calvi, l'Île-Rousse et Porto-Vecchio. Sur le continent, le système de continuité territoriale embrasse trois ports : Marseille, Nice et Toulon. De fait, les liaisons de service public apparaissent très nombreuses (17 liaisons) alors même qu'elles présentent parfois des conditions de rentabilité très médiocres. Certes, le principe de service public implique la nécessité d'exploiter des liaisons qui ne sont pas financièrement rentables. Mais dans le cas présent, il semble bien que les notions de service public et d'intérêt général aient été appréciées de façon très large. En fait, les liaisons dont l'intégration dans le système de continuité territoriale apparaît critiquable concernent surtout les ports secondaires insulaires. Évidemment, la géographie de la Corse tout

¹⁸ L'activité du port de Bonifacio est limitée aux échanges avec la Sardaigne.

autant que le poids des habitudes socio-économiques expliquent l'inscription de ces ports dans l'organisation du service public de transport. L'insuffisance des réseaux routiers et ferrés est présentée comme une justification supplémentaire de ces choix¹⁹. Pourtant, le fait que le système de continuité territoriale englobe six ports insulaires sur sept est assurément disproportionné par rapport aux besoins de l'île (OUDIN, 1994). L'expression la plus forte de cette exagération est sans doute donnée par la desserte des ports de Calvi et de l'île Rousse qui ne sont séparés que par 25 km²⁰.

Des liaisons aux fréquences élevées

Le service public de transport maritime de la Corse offre incontestablement un niveau de fréquence des liaisons relativement élevé, surtout si on apprécie celui-ci en considérant les flux qui l'alimentent. Ainsi, le transport de fret, assuré par les cargos, connaît un rythme de rotation soutenu, y compris durant les périodes de l'année caractérisées par des trafics faibles. A titre indicatif, durant l'année 1998, on dénombrait dix-huit départs et autant d'arrivées de cargos chaque semaine dans les ports de Corse ; les deux tiers dans les ports d'Ajaccio et de Bastia et le reste dans les ports secondaires. Les six rotations hebdomadaires dont bénéficiaient alors les ports secondaires peuvent être jugées comme étant particulièrement confortables si l'on se réfère au faible taux de charge des cargos assurant ces liaisons (de l'ordre de 25 % à 30 % contre 45 % à 55 % pour les ports principaux)²¹. S'agissant du transport de passagers, la fréquence des liaisons maritimes paraît également satisfaisante mais ne semble pas avoir connu la même exagération que celle que nous venons de mentionner. Ainsi, au cours des années 1990, alors qu'au cœur de la période estivale, près de cinquante rotations étaient assurées par la SNCM, au creux de l'hiver seules sept rotations hebdomadaires de car-ferries étaient généralement programmées. La limitation évidente de l'offre hors saison s'explique pour l'essentiel par une initiative judicieuse qui s'est traduite par l'aménagement des cargos (cargos mixtes) de façon à ce qu'ils

¹⁹ Aucune étude (même parcellaire) n'a été réalisée sur les retombées économiques de la desserte des ports secondaires ou sur le coût comparé de la desserte de ces ports et du transport intérieur. Dès lors, on est autorisé à penser que le choix de la desserte des ports secondaires repose davantage sur des considérations politiques que sur des arguments économiques.

²⁰ La distance entre Calvi et Ajaccio est de 170 km (soit 3 heures de route environ) et celle entre Calvi et Bastia de 110 km (2 heures de route environ).

²¹ Concernant les taux de charge, il convient de mentionner que ces derniers traduisent aussi le déséquilibre directionnel des échanges extérieurs de la Corse. Le volume des exportations ne représente environ que 16 % du volume total des importations. En termes de gestion des services de transport, cette situation implique évidemment que les compagnies ayant en charge l'acheminement du fret insulaire enregistrent des taux de remplissage de leurs navires beaucoup plus faibles dans les déplacements au départ de Corse que dans les déplacements en sens inverse.

puissent transporter des passagers en nombre limité mais appréciable (environ 500 passagers par navire). Ainsi, en dehors de la période touristique, les mouvements de car-ferries ont pu être limités sans amputer gravement l'offre de transport de passagers. Évidemment, si cette solution des cargos mixtes a permis une réduction de la fréquence des rotations des ferries et donc des économies en coûts de fonctionnement, elle a entraîné un effort financier non négligeable en terme d'investissement. Le coût de construction d'un cargo mixte est supérieur d'environ 40 millions d'euros à celui d'un cargo classique²².

Des réductions tarifaires accordées aux résidents

Du point de vue tarifaire, la situation qui a longtemps prévalu a été celle d'un niveau moyen de prix élevé qui, au cours des années 1990, a eu tendance à diminuer. On peut considérer que le coût relativement élevé du transport maritime de continuité territoriale de la Corse est en partie dû aux caractéristiques structurelles des flux entre la Corse et l'extérieur. Ainsi, le déséquilibre directionnel des échanges avec le continent contribue à alourdir fortement les frais de transport (pour le transport de marchandises le taux de charge des cargos est plus élevé dans le sens continent-Corse que dans le sens inverse). Les variations temporelles des flux participent vraisemblablement aussi à l'élévation des coûts (la nécessité de faire face aux pointes saisonnières de trafic implique la mise en place de flottes surcapacitaires qui alourdissent les charges fixes des compagnies). Mais ce qu'il convient ici de souligner, c'est que ce niveau de tarif élevé a été accompagné par une volonté constante des autorités publiques locales d'adopter des mesures visant à modérer le coût du transport supporté par les usagers insulaires. Dans le domaine du transport maritime, le principe du tarif « résident » a été appliqué pour l'acheminement des véhicules accompagnés. Les réductions tarifaires ont été de l'ordre de 30 % à 50 % selon les périodes de l'année et selon les catégories de véhicules. Plus récemment, sur les lignes entre la Corse d'une part et Nice et Toulon d'autre part, l'application du principe de l'aide sociale²³ permet d'accorder aux usagers insulaires des réductions de prix non négligeables (de l'ordre de 20 € par voyage et par passager). Dans le domaine du transport de fret, le soutien tarifaire a concerné aussi bien les producteurs

²² Les économies associées à la réduction du service des car-ferries sont toutefois supérieures au surcoût d'investissement induit par l'adaptation des cargos au transport de passagers. L'OTC illustre l'intérêt économique des cargos mixtes en indiquant que la subvention versée à la CMN (Cf. note 24) représentait en 1986 deux fois la recette commerciale de la compagnie alors qu'elle n'en représente désormais que la moitié.

²³ Les aides sociales visent à réduire le tarif de transport appliqué à certaines catégories de passagers : les personnes âgées de moins de 25 ans ou de plus de 60 ans, les étudiants de moins de 27 ans, les personnes voyageant en famille, les handicapés, les invalides et les résidents insulaires.

que les transporteurs insulaires. Une réduction du prix du transport maritime a été appliquée depuis l'origine du système de continuité territoriale dans le sens Corse-continent. A partir de 1995, le soutien tarifaire s'est traduit par la mise en place d'un système de compensation financière pour l'exportation de produits industriels, agricoles, agro-alimentaires et de déchets. Ce système prévoyait des ristournes de montants variables selon les catégories de produits. Son objectif était évidemment de favoriser l'activité d'exportation de certaines productions insulaires.

2. LA NÉCESSAIRE MISE EN PLACE DE NOUVEAUX PRINCIPES D'ORGANISATION

La mise en application des directives européennes relatives à la déréglementation du transport maritime a transformé les conditions d'exploitation des liaisons entre la Corse et les ports français du continent. Depuis maintenant quatre ans (2002), le service public de transport maritime de l'île présente une double physionomie. Alors que les liaisons entre les ports insulaires et ceux de Nice et Toulon sont ouvertes à la concurrence (mais avec un régime d'OSP et l'application d'un système d'aide sociale aux passagers), les liaisons entre les ports insulaires et Marseille font l'objet d'un contrat de délégation de service public, d'une durée de 5 ans (Cf. Encadré 2 pour une présentation comparative des systèmes de financement du service public basés d'une part sur la subvention à la compagnie et d'autre part sur l'aide sociale au passager). Il résulte de ce schéma organisationnel une expression du jeu concurrentiel différente selon les liaisons que l'on considère. La SNCM et la Corsica ferries sont en confrontation directe sur les routes maritimes entre la Corse et Nice. Sur les liaisons entre la Corse et Toulon, la Corsica ferries exerce en situation monopolistique depuis que la compagnie nationale a renoncé à desservir cette destination (2003). Enfin, sur les liaisons entre la Corse et Marseille, le monopole de service public attribué à la SNCM en partenariat avec la CMN²⁴ (au terme d'une procédure d'appel d'offres européen²⁵) s'accompagne d'un monopole d'exploitation de fait.

Ces nouvelles conditions d'organisation du système de continuité territoriale de la Corse ont quelque peu modifié l'expression de la recherche de rente que nous avons présentée précédemment. Certes, ces modifications sont partielles puisque les deux voies par lesquelles la captation de la manne publique s'opère ne sont pas concernées de la même manière par les incidences de la

²⁴ La Compagnie Méridionale de Navigation (CMN) est un armement privé qui emploie environ 345 personnes et dont la flotte est composée de 4 cargos mixtes.

²⁵ La Corsica ferries qui avait d'abord manifesté l'intention d'être candidate à la délégation de service public avait finalement reconsidéré sa position. Les responsables de la compagnie avaient estimé que le contenu de l'appel d'offres avait été rédigé d'une façon trop favorable à la SNCM.

déréglementation du transport maritime. Le nouveau système permet toutefois d'espérer une diminution du coût collectif du service public. Le mode de régulation qui s'est mis en place semble de nature à inciter les fournisseurs du service public à contrôler leurs coûts d'exploitation et, par voie de conséquence, à limiter le montant de la subvention que les autorités publiques devront verser. Mais, ce système paraît nettement moins en mesure de favoriser une diminution de l'embonpoint du service public maritime ; l'instauration du jeu concurrentiel sur les liaisons maritimes n'influent en rien sur la relation liant les autorités publiques aux usagers et donc sur la définition des OSP. Certes, la motivation économique qui fonde le processus de déréglementation, à savoir la recherche d'une plus grande efficacité des acteurs économiques, qu'ils soient privés ou publics, est susceptible de faire évoluer l'attitude des autorités territoriales au moment de définir le contenu du service public de transport maritime. Plus exactement, on peut penser que le climat économique ambiant, fortement marqué par la nécessité de contrôler les dépenses publiques, pourrait au cours des prochaines années inciter ces autorités à définir des OSP moins budgétivores. Il n'en reste pas moins que la réduction de l'embonpoint du service public de transport maritime de la Corse nécessite des modifications institutionnelles et politiques touchant à la manière dont le système de continuité territoriale est conçu et piloté.

Encadré 2 : Les modalités de financement du service public de transport maritime de la Corse

Le financement du service public de transport maritime de la Corse s'effectue actuellement à l'aide de deux mécanismes très différents : la subvention à la compagnie maritime et l'aide sociale au passager transporté.

La subvention à la compagnie s'applique aux liaisons faisant l'objet d'une délégation de service public (lignes entre Marseille d'une part et les ports corses d'autre part). Cette subvention est censée couvrir les surcoûts d'exploitation induits par le respect des OSP. Son montant, calculé sur une base annuelle, est directement conditionné par la demande formulée par la compagnie au moment où elle a répondu à l'appel d'offre lancé par les autorités publiques. En 2004, les sommes perçues par la SNCM et la CMN ont été respectivement de 66,5 millions d'euros et 27 millions d'euros.

L'aide sociale au passager transporté correspond à un soutien public adressé à certaines catégories d'usagers des transports*. Ce mode de financement s'applique sur les lignes ouvertes à la concurrence mais soumises à des OSP (lignes entre Nice et Toulon d'une part et les ports corses d'autre part). Le montant de l'aide est fixé par les autorités publiques territoriales (entre 10 et 15 euros par bénéficiaire et par traversée). La somme est adressée à la compagnie qui la défalque du prix demandé aux passagers. En 2004, au titre de l'aide sociale, la Corsica ferries a perçu 10,8 millions d'euros et la SNCM 3,5 millions d'euros.

Comparativement au système de subvention à la compagnie, le principe de l'aide sociale est supposé autoriser une expression du jeu concurrentiel plus forte entre les entreprises de transport. Le montant du transfert public étant conditionné par le

nombre de passagers transportés, les opérateurs maritimes en compétition sont incités à redoubler d'efforts pour rendre leur offre plus attractive. La subvention à la compagnie, pour sa part, est logiquement associée à un effet incitatif faible car le montant de la subvention publique est non seulement figé mais également fixé pour une période relativement longue (5 ans).

Le système de l'aide sociale est aussi supposé en mesure de réduire le coût du service public supporté par les autorités publiques. Selon les responsables de la Corsica ferries (2005), l'application du système d'aide sociale au service complémentaire entre Marseille et la Corse aurait permis de réaliser en 2004 une économie de l'ordre de 31 millions d'euros**. Cette évaluation repose sur le fait que le service complémentaire sur les lignes de Marseille (366 000 passagers) a entraîné durant cette année-là un transfert public de 34,2 millions d'euros, alors que le trafic sur les lignes de Nice et Toulon (1 425 000 passagers) a induit un transfert de 14 millions d'euros. Ainsi, dans le premier cas le coût public se monte à 93 euros par passager alors que dans le second cas il atteint le montant de 10 euros***.

En complément de ces observations favorables à l'aide sociale, il convient toutefois de mentionner que ce système de subventionnement apparaît en contradiction avec le principe même du service public. En effet, a priori, l'application de la logique de service public doit entraîner un soutien financier public d'autant plus élevé que le trafic est faible. Plus la demande de transport est réduite, plus les conditions de rentabilité du service ont des chances d'être défavorables et plus il convient de soutenir financièrement le producteur pour qu'il soit en mesure de proposer une offre. Or, le recours au système d'aide sociale entraîne un montant d'aide publique versée aux compagnies d'autant plus élevé que ces dernières transportent un nombre important de passagers. Une telle corrélation positive entre le montant de l'aide publique et le niveau de trafic apparaît manifestement contraire à ce qui fonde la logique de service public.

* La proportion des passagers bénéficiant de l'aide sociale est de deux tiers.

** Le service maritime entre Marseille et la Corse se compose d'un service de base et d'un service complémentaire. Le service de base porte sur toute l'année et concerne simultanément le transport de passagers et de marchandises. Le service complémentaire n'est en vigueur qu'à certaines périodes de l'année, lorsque la demande connaît une augmentation notable (notamment à l'occasion des différents congés scolaires), et ne vise que les flux de passagers.

*** L'écart entre les coûts par passager associé à chacun des systèmes dépend en partie de l'ampleur des OSP associées aux différentes liaisons maritimes. Les contraintes de service public sont plus fortes sur les lignes de Marseille que sur celles de Nice et Toulon.

2.1. CONCURRENCE ET INCITATION À LA COMPRESSION DES COÛTS DE PRODUCTION

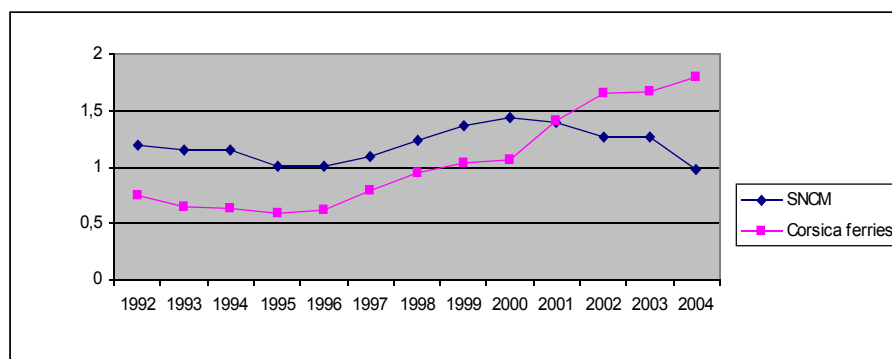
L'incitation à la compression des coûts de fourniture du service public de transport maritime provient d'abord de l'organisation plus concurrentielle du système de continuité territoriale. Celle-ci doit nécessairement inciter les compagnies maritimes mises en compétition à proposer des conditions tarifaires avantageuses, en direction aussi bien de la clientèle que des autorités publiques (à l'occasion des appels d'offres). Cette incitation provient aussi du changement de position et de statut de la compagnie

maritime SNCM. Au cours des dernières années, cette entreprise a vu sa position au sein du marché des liaisons maritimes de la Corse se dégrader de façon importante et rapide. D'acteur central du volet maritime du système de continuité territoriale de la Corse, la compagnie marseillaise tend à devenir un acteur nettement moins dominant voire secondaire. Son avenir s'inscrit désormais dans un processus inéluctable de privatisation. Un tel changement de statut aura des répercussions évidentes sur la nature de la relation liant la compagnie et les autorités publiques en charge de la continuité territoriale.

Une compétition accrue entre transporteurs

L'ouverture à la concurrence du marché européen de transport maritime a, dans le cadre des liaisons maritimes de la Corse, produit des résultats déjà bien visibles. Ainsi, au cours des dernières années, le jeu concurrentiel entre la SNCM et la Corsica ferries²⁶ a permis une véritable émulation économique qui a modifié les modalités de l'offre de service entre la Corse et les ports français du continent. Entre 1992 et 2004, les parts du trafic insulaire de passagers détenues par la compagnie nationale et la Corsica ferries sont passées respectivement de 45 % à 27 % et de 28 % à 50 % (Graphique 3). En 2001, la SNCM a même perdu sa position de premier transporteur maritime de passagers sur les lignes de la Corse au profit de la Corsica ferries.

Graphique 3 : Evolution des trafics de la SNCM et de la Corsica ferries sur les lignes de la Corse (millions de passagers)



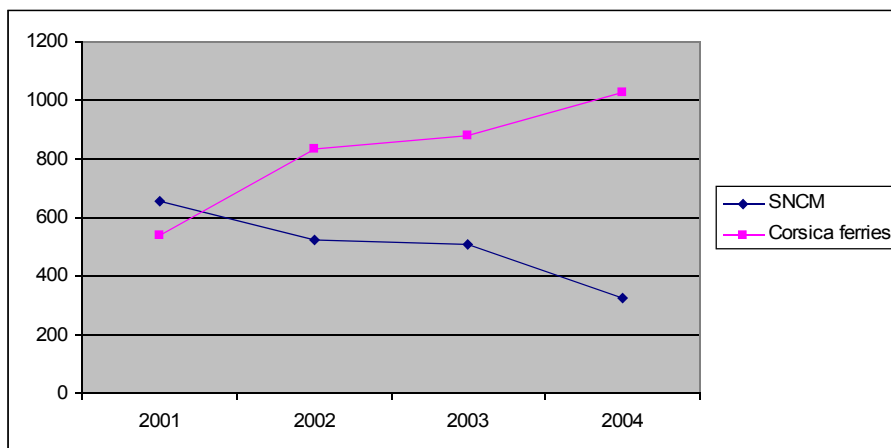
Source : Observatoire des Transports de la Corse

Avant même l'arrivée à expiration de la délégation de service public dont bénéficiait la SNCM depuis 1976, la Corsica ferries est venue concurrencer la compagnie nationale par le biais des liaisons entre la Corse et les ports

²⁶ La Corsica Ferries est une compagnie privée dont le siège social est situé à Bastia. Elle fait partie du Holding Lota Maritime SA France. Sa flotte est constituée de 11 navires dont 3 Méga-Express.

italiens proches (Livourne, Gêne, Savone, Piombino)²⁷. Mais, à partir de 2002, suite à l'ouverture à la concurrence des liaisons entre la Corse d'une part et Nice et Toulon d'autre part, la compétition entre les deux compagnies s'est faite plus directe et plus intense. Sur ces lignes, très vite les flux de passagers transportés par les deux compagnies ont enregistré des évolutions importantes et opposées. Alors que le trafic de la SNCM amorçait une baisse continue, celui de la Corsica ferries ne cessait de croître (Graphique 4). Entre 2001 et 2004, le trafic de la compagnie nationale a subi une perte de 50 %, et celui de sa concurrente a progressé de 91 %.

Graphique 4 : Évolution des trafics de la SNCM et de la Corsica ferries sur les lignes entre la Corse et les ports de Nice et Toulon (milliers de passagers)



Source : Observatoire des Transports de la Corse

Ces évolutions brutales traduisent un différentiel de compétitivité très net entre les deux compagnies concurrentes. Le service proposé par la Corsica ferries paraît en bien meilleure adéquation avec les attentes de la clientèle que celui de la SNCM. Cet avantage relatif peut sans doute être observé pour de nombreux éléments constitutifs de l'offre de transport maritime : horaires de départ, durée des traversées, qualité des prestations à bord des navires, conditions de réservation, fiabilité du service, etc.²⁸. Mais c'est incontestablement sur la caractéristique tarifaire que l'avantage relatif apparaît de la façon la plus évidente. Comparés aux prix pratiqués par la SNCM, ceux de

²⁷ Durant la saison estivale, outre la Corsica ferries, six ou sept compagnies maritimes desservent la Corse au départ de ports italiens.

²⁸ Pour ces différents critères d'appréciation, l'offre de service de la SNCM ne peut toutefois être systématiquement considérée comme la plus mauvaise. La compagnie possède des arguments économiques et un savoir-faire que l'on ne peut négliger. Ainsi, la jeunesse de sa flotte et la modernité de ses équipements apparaissent comme des atouts importants.

la Corsica ferries sont d'un niveau moyen inférieur²⁹. De fait, la Corsica ferries est souvent présentée comme une compagnie dont la logique de fonctionnement s'apparente à celle des transporteurs « *low cost* » que l'on observe dans le domaine aérien. L'attention de ses dirigeants paraît fortement guidée par la réduction des charges d'exploitation devant permettre un abaissement des tarifs. Aucun poste de coût ne semble échapper à cet objectif d'économie : les formalités à l'embarquement (documents papiers peu importants), le choix des routes maritimes (les traversées les plus courtes sont privilégiées) et des ports desservis (les sites appliquant des droits portuaires faibles sont favorisés), la programmation des services de transport (l'immobilisation des navires à quai est réduite au maximum), les caractéristiques techniques des navires (la formule des méga-express a été développée car elle offre un compromis jugé pertinent entre l'exigence de vitesse et celle du coût d'exploitation), le choix du pavillon de navigation (le pavillon italien second registre engendre des coûts moindres), la limitation des effectifs tant à terre qu'en mer, etc.

Ce souci de réduction des charges d'exploitation que l'on observe au sein de la Corsica ferries doit logiquement se répercuter sur les conditions de production du service public de transport maritime de la Corse. D'abord parce que le niveau de performance que cette compagnie affiche en termes de coût interdit à ses concurrents, effectifs ou potentiels, de supporter des charges de fonctionnement trop supérieures. L'estimation des dépenses induites par le respect des OSP ne peut que profiter de cet effet limitatif. Bien sûr, les compagnies maritimes qui souhaitent être présentes sur les lignes de la Corse ne sont pas forcément tenues d'adopter la logique « *low cost* » privilégiée par la Corsica ferries. La recherche de compétitivité peut s'effectuer sur la base d'arguments autres que ceux relatifs aux coûts et aux prix. Des facteurs plus qualitatifs peuvent être mis en avant pour rendre le service de transport maritime attractif. Mais l'élément tarifaire s'affirme sans doute comme un déterminant essentiel de la demande de transport ; le caractère touristique d'une grande partie des flux de passagers transportés sur les lignes de la Corse renforçant l'élasticité de la demande par rapport au prix. Au cours du passé récent, les responsables de la SNCM ont d'ailleurs assez vite pris conscience de cette évidence, même si leur capacité à

²⁹ Ainsi, une comparaison des tarifs pratiqués par les deux compagnies sur la ligne Nice-Bastia, durant l'année 2002, fait apparaître un écart favorable à la compagnie privée. Pour une famille de quatre personnes (2 adultes et 2 enfants) voyageant en cabine extérieure (catégorie intermédiaire) et embarquant leur véhicule (catégorie A), il en coûtait en basse saison, pour un aller simple, 213,2 € avec la Corsica ferries et 251,2 € avec la SNCM. En haute saison les tarifs respectifs des deux compagnies étaient de 352,2 € et 389,2 €. Si l'on se réfère maintenant à la grille tarifaire proposée pour l'été 2006, la même famille, paiera pour une traversée de jour Nice-Ajaccio, en installation fauteuils, la somme de 308,2 € avec la Corsica ferries et 316,9 € avec la SNCM. Le différentiel de prix est encore favorable à la compagnie privée.

réorganiser la compagnie s'est révélée très nettement insuffisante. Ainsi, durant les années 1990, la compagnie publique a tenté de rationaliser la gestion de son personnel. Entre 1990 et 1996, ses effectifs moyens de navigants et de sédentaires ont été réduits respectivement de 15 % et 24 % ce qui a eu pour effet de réduire la masse salariale de près de 2 millions d'euros³⁰. De même, plus récemment, la SNCM a décidé de retirer de sa flotte deux des trois Navires à Grande Vitesse (NGV) qu'elle avait acquis au cours des dernières années. Cette décision a permis à la compagnie d'alléger de façon non négligeable ses frais d'exploitation³¹.

La seconde raison qui incite à penser que la stratégie compétitive conduite par la Corsica ferries doit logiquement produire des effets positifs sur le coût collectif du service public se situe dans le prolongement du commentaire précédent mais s'applique à la procédure d'attribution de la délégation de service public. Le recours à un tel système d'exploitation n'est évidemment pas obligatoire et relève du libre choix des décideurs publics. Dans le cas du transport maritime de la Corse, les autorités publiques insulaires paraissent convaincues de l'intérêt de la formule, au moins pour les liaisons entre la Corse et Marseille³². De façon logique, en raison de la compétition tarifaire impulsée par la Corsica ferries, les compagnies désireuses d'obtenir la délégation de service public ne sont plus en mesure d'annoncer des coûts de fourniture du service public de transport déconnectés des coûts qu'ils supportent réellement. Plus exactement, au moment des appels d'offres, les compagnies candidates vont être soucieuses de modérer le montant de la compensation financière publique qu'elles vont demander, puisque c'est en fonction de cette demande que leur proposition sera ou non retenue. La conséquence de cette évolution vers la vérité des coûts est une diminution automatique de la rente que le délégataire du service public pourra capter. Cette appréciation nécessite toutefois d'être nuancée par un bref commentaire

³⁰ Cet effort de compression des charges de personnel n'a manifestement pas été suffisant. Les récentes difficultés financières de la compagnie ont révélé l'existence d'un effectif salarié excessif par rapport aux nécessités de l'exploitation.

³¹ L'exploitation des NGV par la SNCM (mais aussi par la Corsica ferries) a débuté au cours de la seconde moitié des années 1990. Elle a très vite rencontré un gros succès auprès de la clientèle. Mais elle a aussi révélé un sérieux problème de rentabilité en raison des dépenses élevées qu'elle induisait pour le soutien logistique (moyens techniques pour pallier les annulations de service pour raisons météorologiques) et l'alimentation en carburant. A ce jour, les NGV ne semblent plus être considérés comme des moyens de navigation particulièrement adaptés aux conditions de navigation entre la Corse et le continent. La Corsica ferries paraît l'avoir compris plus rapidement que la SNCM car elle a privilégié depuis plusieurs années déjà l'usage des navires méga-express.

³² La délégation de service public attribuée en 2002 pour l'exploitation des liaisons entre Marseille et la Corse arrivera à échéance fin 2006. Les autorités territoriales de Corse ont déjà engagé la procédure devant déboucher sur l'attribution d'une nouvelle délégation de service pour la période 2007-2011.

concernant la manière dont les autorités publiques territoriales vont à l'avenir considérer la dimension sociale du choix du délégataire de service public. Si, à cette occasion, le contenu en emplois locaux des offres de services s'impose comme un critère d'appréciation essentiel, la concurrence préalable entre les compagnies serait fortement atténuée et la SNCM posséderait un avantage indéniable par rapport à la Corsica Ferries³³.

Cela étant dit, indépendamment de cet aspect prospectif et des incertitudes qui l'accompagnent, nous pouvons signaler que l'introduction du jeu concurrentiel dans le système de continuité territoriale coïncide déjà avec une réduction de la subvention publique de continuité territoriale versée au secteur maritime. En effet, la Collectivité territoriale de Corse a récemment réduit le montant de l'aide versée aux compagnies délégataires du service public sur les lignes de Marseille. Pour l'ensemble de la durée de la délégation, la subvention publique sera en moyenne de 91 millions d'euros par an au lieu de 108 millions d'euros auparavant. Elle devrait en outre connaître une diminution régulière jusqu'au terme de la concession, passant de 97,5 millions d'euros en 2002 à 83,2 millions d'euros en 2006³⁴. La seule incertitude qui reste, et elle n'est pas mince, concerne l'évolution du coût du système d'aide sociale. Celui-ci implique mécaniquement une corrélation positive entre le montant de l'aide publique et le niveau de trafic. Plus le flux de passagers géré par les compagnies maritimes augmente, plus le montant de l'aide publique s'élève. Le rythme de progression des trafics entre la Corse d'une part et Nice et Toulon d'autre part conditionnera ainsi l'évolution du coût du service public associé à ces liaisons.

La fin du statut public de la SNCM

De façon évidente, la réorganisation du système de continuité territoriale de la Corse opérée en 2002 ne lie plus organiquement la fourniture du service public de transport maritime et l'activité de la SNCM. Le respect des principes de régulation associés à la déréglementation du transport maritime et la logique de compétition impulsée par la Corsica ferries conduisent à ne plus considérer la compagnie nationale comme un acteur dominant du service public. Il n'en reste pas moins que le faible nombre de compagnies présentes à longueur d'année sur les lignes insulaires incite également à estimer que la

³³ La restructuration de la SNCM qui accompagnera inévitablement sa privatisation induira une baisse des effectifs employés par la compagnie, y compris des effectifs dont le lieu de résidence est en Corse. Cette évolution ne pourra toutefois empêcher la SNCM de conserver, au moins durant quelques temps encore, un avantage sur la Corsica Ferries du point de vue des retombées insulaires en termes d'emplois.

³⁴ Cette diminution de la subvention de continuité territoriale est liée à la volonté des autorités publiques de faire passer progressivement le ratio de la compensation financière de référence sur la recette d'exploitation de référence de 88 % en 2002 à 75 % en 2006.

situation de la SNCM et son devenir influent nécessairement sur le fonctionnement du système de continuité territoriale. Le processus de privatisation de la compagnie qui a récemment été engagé présente de ce point de vue un intérêt particulier.

En soi, le statut public d'une entreprise ne constitue pas nécessairement un handicap en termes de compétitivité. Dans certains secteurs d'activités, notamment ceux particulièrement capitalistiques, il n'est pas rare de voir des entreprises publiques réaliser des performances économiques de qualité, comparables à celles d'entreprises à statut privé. Il est toutefois aussi vrai que la propriété publique de l'entreprise autorise le recours à des principes de gestion fondés sur des critères d'appréciation qui ne relèvent pas uniquement des conditions du marché mais s'appuient également sur des considérations politiques ou sociales. Une des vertus généralement associées au statut public est d'ailleurs de pouvoir orienter l'activité des entreprises qui en bénéficient sans se préoccuper totalement des contraintes du marché. Mais cette marge de manœuvre ne peut produire d'effets positifs que si elle est utilisée avec beaucoup de mesure. Dans le contexte de la continuité territoriale, le pilotage de la SNCM s'est manifestement affranchi de cette exigence et le statut public de la compagnie a clairement agi comme un amplificateur d'inefficacité. Tant que le service public de transport maritime de la Corse était déconnecté du jeu concurrentiel, cette logique d'entreprise particulière n'a pas eu de conséquences fâcheuses (hormis les effets sur le coût collectif du service public). Mais l'entrée en vigueur du processus de déréglementation au début des années 2000 a produit, nous l'avons vu, un effet dévastateur et le manque de compétitivité de la SNCM par rapport à son concurrent principal, la Corsica Ferries, est alors apparu cruellement.

Ce manque de compétitivité de la SNCM peut être mis en lumière et expliqué en évoquant deux aspects de son fonctionnement. Le premier concerne la culture d'entreprise qui apparaît fortement marquée par la logique du rapport de force. Après avoir passé près de 30 ans dans le cocon de la continuité territoriale, la SNCM s'est forgée une culture du conflit qui paraît avoir imprégné les esprits et les comportements de l'ensemble des acteurs de la compagnie, qu'ils soient salariés ou cadres dirigeants. Cette culture du rapport de force alimente l'expression permanente de revendications catégorielles et, dans le même temps, est nourrie par ces dernières. Les conflits sociaux internes qui rythment la vie de la SNCM depuis fort longtemps n'ont été possibles que parce que la compagnie évoluait dans un environnement protégé. Les interruptions d'activité provoquées par ces conflits n'entraînaient pas ipso facto de sanctions économiques fortes, notamment en termes de parts de marché. Depuis que la compagnie est placée en situation concurrentielle, il en va différemment ; lorsque les navires de la SNCM sont bloqués à quai, un détournement de trafic en faveur de la

compagnie concurrente est logiquement favorisé. Une autre défaillance significative de la SNCM se situe au niveau managérial. Par le passé, la manière dont l'activité de la compagnie a été organisée n'a pas semblé toujours frappée du sceau de la pertinence. Pour illustrer cette appréciation, on peut évoquer l'échec cuisant qu'a connu la compagnie durant les années 90 lorsqu'elle a tenté de contrer la concurrence de la Corsica ferries sur les lignes italiennes (vie éphémère de la Corsica Maritima, filiale de la SNCM créée pour la circonstance). On peut aussi mentionner l'incapacité récurrente de la compagnie à traiter convenablement sa clientèle lors des interruptions de trafic pour raison de grève (sur ce point on ne peut malheureusement plaider l'absence d'expérience). On peut enfin parler de l'inadaptation de la flotte actuellement exploitée par la compagnie ; celle-ci apparaît toujours fortement surcapacitaire et les modifications importantes qu'elle aurait dû subir lorsque la concurrence directe avec la Corsica Ferries s'est intensifiée n'ont pas été effectuées.

La privatisation de la SNCM, décidée récemment par le gouvernement, découle manifestement de la prise de conscience de ces diverses carences. Elle résulte sans doute aussi de la reconnaissance par les autorités publiques nationales de leur incapacité à instaurer au sein de la compagnie un mode de gestion satisfaisant. Le changement de statut de l'entreprise doit alors être perçu comme une évolution devant permettre une adaptation structurelle et managériale de l'entreprise qui, à son tour, devrait favoriser une amélioration de ses performances économiques. Selon cette logique, la mutation de la SNCM pourrait conforter l'expression du jeu concurrentiel sur les lignes de la Corse et agir dans le sens d'une plus grande efficacité du service public maritime. Cette appréciation nécessite toutefois d'être tempérée par l'énoncé d'une remarque concernant l'évolution future de l'activité de la SNCM. Depuis sa création en 1976, la fourniture du service public maritime de la Corse s'impose à la compagnie comme sa véritable raison d'être et jamais son activité n'a été envisagée en dehors de ce contexte. Mais lorsque le capital de la SNCM sera détenu majoritairement par des acteurs économiques privés, rien n'interdira à ces derniers d'opter pour une orientation de l'activité qui ne soit plus en relation avec l'exploitation des liaisons maritimes de la Corse³⁵. La perspective d'une exploitation de type monopolistique des liaisons insulaires se profilerait à nouveau et les conditions de coût de fourniture du service public s'en trouveraient vraisemblablement pénalisées³⁶.

³⁵ A l'avenir, une orientation marquée de l'activité de la SNCM vers les liaisons avec l'Afrique du Nord peut ainsi être envisagée. Une telle évolution apparaît d'autant plus crédible qu'il est prévu, à l'horizon 2010, la création d'une zone de libre échange entre l'Union européenne et les pays qui bordent les rives sud et est de la Méditerranée (déclaration de Barcelone – novembre 1995).

2.2. DES MODIFICATIONS INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES SOUHAITABLES

Si les modalités d'organisation du service public maritime de la Corse adoptées en 2002 affectent fortement les conditions d'activité des compagnies de transport, elles ne semblent pas devoir perturber les comportements stratégiques (ceux des décideurs publics territoriaux et des usagers) qui se manifestent à l'occasion de la définition des OSP. On ne peut donc attendre de ces changements organisationnels qu'ils influent sur le contenu du service public et, de façon induite, qu'ils corrigent à la baisse la partie du surcoût qui provient d'une définition relativement « généreuse » de l'offre de transport. De façon évidente, une inflexion de ce type nécessite la mobilisation de moyens qui relèvent davantage des domaines politique et institutionnel qu'économique. Une définition plus pertinente des missions assurées par les diverses entités publiques et une évolution dans la manière de concevoir la continuité territoriale paraissent ainsi souhaitables.

Une articulation plus pertinente des missions des différents acteurs publics

Le contexte économique au sein duquel est désormais placée l'action publique est de plus en plus marqué par l'affirmation d'objectifs tels que la réduction des déficits et la maîtrise des dépenses. Il n'est pas illogique de penser que ce type de contexte pourra à l'avenir inciter les décideurs publics corses à adopter une gestion de l'enveloppe de continuité territoriale plus parcimonieuse. Cela devrait notamment les pousser à définir les OSP de façon à ce que leur respect par les compagnies maritimes entraîne un coût collectif plus modeste sans que cela implique une réelle dégradation du service de transport proposé. Une telle éventualité se heurte pourtant à un obstacle institutionnel majeur. Les autorités publiques qui définissent les OSP (ce sont les autorités territoriales) ne sont pas celles qui alimentent le fonds de continuité territoriale (ce sont les autorités centrales). Comme nous l'avons déjà souligné, au fil des évolutions institutionnelles que la Corse a connues au cours des dernières décennies, l'implication de l'Etat dans la gestion du système de continuité territoriale n'a cessé de se restreindre pour se limiter finalement au seul aspect financier. Une telle situation constitue évidemment une source d'ambiguïté et de complication. Il n'est pas sûr que les objectifs poursuivis par les deux entités publiques soient identiques et compatibles. La réduction de l'enveloppe de continuité territoriale est sans doute un objectif privilégié par les autorités nationales mais pas

³⁶ Ce schéma d'évolution a été observé dans le domaine aérien. La déréglementation a dans un premier temps favorisé une concurrence sur les lignes aériennes de la Corse, mettant fin au monopole d'exploitation du groupe Air France – Air Inter. Par la suite, c'est à nouveau une situation monopolistique qui s'est imposée. Depuis quelques années, Air France, en partenariat avec CCM Airlines, assure l'intégralité du service public de transport aérien.

nécessairement par les autorités territoriales. Cela ne signifie évidemment pas que les autorités territoriales se comportent en enfant gâté et prennent un malin plaisir à faire des choix dispendieux³⁷. Mais leur incitation à réduire le coût collectif du service public de transport est sans doute plus faible que si elles avaient à pâtir directement et immédiatement de l'élévation du coût collectif du service public de transport. A l'inverse, nous pouvons considérer que toute réduction de ce coût collectif qui proviendrait d'une réduction de l'envergure des services de transport porterait en elle le risque de nourrir une insatisfaction des usagers insulaires, celle-ci pouvant à son tour avoir des conséquences politiques défavorables pour les décideurs publics territoriaux.

Pour corriger cette lacune institutionnelle, la solution qui vient spontanément à l'esprit serait de confier à la même entité publique la mission de financement du service public de transport et celle de détermination de son contenu. Le financement ne pouvant objectivement être que d'origine nationale (la continuité territoriale repose sur un principe de solidarité nationale), il faudrait alors suggérer que la définition des OSP soit effectuée par des représentants de l'Etat. On voit bien le caractère incongru d'une telle éventualité. Elle va à l'encontre des principes de décentralisation et de subsidiarité tant loués par les responsables publics aussi bien communautaires que nationaux. Une autre voie de solution consisterait à affaiblir le lien entre les autorités politiques territoriales et l'autorité en charge de la continuité territoriale. On peut en effet penser qu'une structure indépendante du pouvoir politique serait davantage incitée et capable de réduire la voilure du service public de transport que ne peut l'être une structure telle que l'Office des Transports de la Corse, placée sous l'autorité directe de l'autorité politique régionale. Mais, un tel statut d'indépendance politique ne constitue manifestement pas une panacée. D'abord, le caractère indépendant d'un organisme, quel que soit son objectif d'intervention, est difficile à définir et garantir. La cible des groupes de pression ne se limite pas aux institutions publiques et les organismes supposés indépendants du pouvoir politique ne sont pas nécessairement insensibles aux demandes ou revendications des agents placés sous leur contrôle. Ensuite, cette règle d'indépendance se heurte au principe selon lequel, particulièrement dans le cas d'une île de petite dimension, les transports constituent un facteur stratégique de développement et participent aux préoccupations d'aménagement du territoire. Dans ce domaine d'activité, la nécessité de compenser les carences du marché entraîne la mise en œuvre d'actions dont la logique ne peut découler que d'un projet collectif porté par l'autorité publique territoriale. A ce double titre, on peut penser qu'il est nécessaire que l'autorité politique territoriale soit en mesure d'influer sur l'organisation des transports insulaires.

³⁷ L'OTC a réalisé des excédents de fonctionnement non négligeables au cours des années 1990 (PAGES, 1997 : 16).

En définitive, pour espérer une évolution plus satisfaisante du contenu du service public de transport maritime, on ne peut que tabler sur la volonté des autorités territoriales de réaliser des économies sur la dotation versée par l'Etat. Par le passé, l'Office des Transports est déjà parvenu à ce résultat mais cela s'est produit sans que le système l'y incite véritablement. Sans doute faudrait-il mieux définir les usages possibles des économies réalisées pour que la réalisation de ces dernières s'affirme comme un objectif à part entière de la gestion de l'enveloppe de continuité territoriale. La possibilité clairement déclarée d'autoriser les autorités publiques insulaires de réinvestir les fonds épargnés vers d'autres actions relevant du domaine des transports ou ayant un lien avec la problématique de l'accessibilité territoriale pourrait agir favorablement. Dans le prolongement de ce type d'évolution il conviendrait également de modifier les missions de l'Office des Transports de la Corse de façon à les faire évoluer vers des tâches qui relèvent davantage du domaine de la régulation que de celui de la simple gestion administrative. A ce jour, cet office est une administration simplement chargée de gérer le budget de la continuité territoriale. Il ne possède ni les prérogatives ni les moyens de fonctionnement lui permettant d'exercer une véritable action de contrôle sur les transports extérieurs de la Corse.

Une conception plus globale et intégrée des services de transport

Pour gagner en pertinence, c'est-à-dire pour être plus efficace tout en étant porteur d'équité, le service public de transport maritime devrait également être envisagé de façon plus globale et intégrée qu'il ne l'est actuellement. Cette exigence possède un double champ d'application, à la fois modal et géographique. Du premier point de vue, il s'agit d'exploiter au mieux la totalité des potentialités offertes par les différentes infrastructures et par les différentes liaisons qui participent aux communications extérieures de la Corse. Ainsi, il paraît évident que les services maritimes et aériens sont par certains aspects complémentaires et par d'autres substituables (concurrence NGV/avion sur les lignes courtes). Par suite, une organisation optimale des services publics de transport de l'île devrait logiquement s'appuyer sur une définition des OSP intégrant parfaitement ces relations intermodales. Du point de vue géographique, il apparaît surtout nécessaire de reconsidérer la manière dont le service public doit intégrer les différents ports insulaires. On le sait, dans le domaine des transports, l'expression des économies d'échelle est forte et la concentration des flux sur un nombre limité de points ou d'axes constitue une source d'économie. La dispersion du service public de transport entre six ports insulaires peut donc être considérée comme étant un facteur d'inefficacité et son recentrage sur les seuls ports principaux (Ajaccio et Bastia) apparaîtrait parfaitement rationnel.

Une telle reconfiguration du service public maritime porte évidemment en

elle des conséquences économiques et sociales négatives pour les zones se situant dans le périmètre d'influence des ports secondaires. Elle se heurte d'abord au souci d'équité qui justifie une desserte maritime géographiquement ample par le fait que les conditions de transport à l'intérieur de l'île sont mauvaises. La multiplication des points d'accès aux navires de la continuité territoriale est actuellement perçue comme le seul moyen permettant d'offrir à l'ensemble des insulaires, quelle que soit leur localisation, une bonne accessibilité au transport maritime. La reconfiguration envisagée s'accompagne donc du risque de mécontenter les usagers qui verront le service public de transport maritime s'éloigner d'eux. Le retrait des ports secondaires du champ du service public porte aussi en lui l'inconvénient d'entraîner localement la disparition d'emplois portuaires mais aussi d'activités indirectes liées au trafic maritime. Compte tenu de la faiblesse économique des zones concernées, ces emplois et ces activités jouent souvent un rôle important dans la dynamique territoriale. Leur perte soulève donc de sérieux problèmes dans les domaines du développement local et de l'aménagement du territoire.

Pour autant, on ne peut considérer qu'un recentrage géographique du service public soit inconcevable. Il peut même être envisagé de façon crédible à partir du moment où il s'inscrit dans un horizon de moyen-long terme (plusieurs années, voire plusieurs décennies). Dans une telle perspective, le repositionnement du service public maritime à partir des ports insulaires principaux devrait absolument s'accompagner d'actions de nature à compenser les effets négatifs que nous venons de mentionner. Parmi celles-ci, un plan d'investissement destiné à moderniser le réseau de communication terrestre de l'île s'affirme comme une véritable nécessité. Cette intervention aurait pour but d'améliorer l'accès aux ports principaux à partir des territoires qui bénéficient actuellement des services des ports secondaires. Le niveau d'accessibilité des insulaires au transport maritime pourrait ainsi être préservé. Les actions d'accompagnement devraient aussi avoir pour objectif de remplacer localement les activités et les emplois perdus à l'occasion de la sortie des ports secondaires du champ du service public. La programmation de transferts intra-régionaux d'activités et d'emplois déjà existants ou en devenir pourrait être décidée³⁸. De cette manière, la suppression des externalités positives associées au fonctionnement des ports secondaires serait en terme compensée et la reconfiguration géographique du service public de transport maritime ne pourrait apparaître comme régressive.

³⁸ Au niveau européen, l'activité de plaisance connaît un taux de croissance élevé qui se traduit, dans la zone méditerranéenne notamment, par une offre de places dans les ports très insuffisante par rapport à la demande exprimée. Dans ce contexte, l'idée de reconvertir les ports secondaires corses dans l'activité de plaisance mériterait d'être explorée avec attention.

4. CONCLUSION

Lors de sa création au milieu des années 1970, le système de continuité territoriale de la Corse a été construit sur la base de principes qui étaient en parfaite osmose avec les idées économiques dominantes de l'époque. Ces principes traduisaient une certaine conception française du service public qui privilégiait le politique à l'économique, l'intervention publique au marché et le monopole à la concurrence. Mais très vite, le fonctionnement de ce système a révélé de sérieuses carences du point de vue de l'efficacité productive. Le financement du service public de transport maritime de la Corse a ainsi englouti chaque année des sommes importantes que le niveau des prestations ne justifiait manifestement pas. L'absence de mise en concurrence des opérateurs et leur financement public garanti ont favorisé l'expression de comportements stratégiques coûteux pour la collectivité. Récemment, l'application au système de continuité territoriale de la Corse des directives européennes relatives à la déréglementation des activités de transport a clairement permis une évolution qui semble salutaire. En particulier, elle a entraîné l'instauration d'un véritable climat concurrentiel sur les liaisons maritimes entre la Corse et les ports français du continent qui, de fait, contribue à réconcilier la fourniture du service public de transport avec l'objectif d'efficacité productive. La privatisation prochaine de la SNCM devrait encore renforcer le mouvement en cours, même si le faible nombre d'opérateurs présents à l'année sur les lignes de la Corse doit nous inciter à envisager prudemment la pérennité du climat concurrentiel que l'on observe actuellement. Pour autant, le schéma d'organisation qui régit désormais le système de continuité territoriale ne peut être considéré comme totalement adapté à une bonne maîtrise du coût total de production du service public de transport. Celui-ci ne comporte aucun mécanisme susceptible d'inciter les autorités publiques insulaires à envisager une définition plus rationnelle du système de continuité territoriale et des obligations de service public. Dans cet esprit, des corrections de nature plus institutionnelle et politique devraient être imaginées pour conforter et prolonger les progrès permis par le processus de déréglementation. C'est par la conduite conjuguée d'actions favorisant la maîtrise des coûts de production du service public de transport maritime et une définition pertinente de son champ d'application que le système de continuité territoriale de la Corse parviendra à concilier les exigences d'équité et d'efficacité et les logiques de marché et d'intervention publique.

BIBLIOGRAPHIE

BAUBY P., BOUAL J.-C. (1994) Les services publics entre l'État et le marché. In B. Bellon, G. Caire et alii **L'Etat et le marché**. Economica, pp. 133-143.

- BECKER G.S. (1983) A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 98, n° 3, pp. 371-400.
- BOITEUX M. (1996) Concurrence, régulation, service public. **Futuribles**, n° 205, pp. 39-58.
- BUCHANAN J., TULLOCK G. (1962) **The Calculus of Consent**. University of Michigan Press.
- CÉLIMÈNE F. (1993) Une interprétation des économies antillaises : croissance dans les petites économies de rente. **Antiane – Eco**, n° 21, pp. 18-20.
- CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES (2002) **Rapport d'observation relatif à la gestion de l'office des transports de la Corse**.
- CORSICA FERRIES (2005) **Débat sur l'avenir des transports maritimes Corse-Continent, Livre blanc**. Corsica ferries.
- ESSIG F. (1989) Rapport sur les travaux de la Table Ronde consacrée à la continuité territoriale. In M. PRADA **Tables Rondes sur les politiques d'accompagnement du développement économique et social de la Corse. Rapport au Premier Ministre**. Paris.
- FACCHINI F. (2005) Économie de marché et démocratie constitutionnelle. Communication au **Troisième colloque du Programme Pluri Formation Transition**, Paris, mai.
- FOSTER Ch. (1992) **Privatization, Public Ownership and The Regulation of Natural Monopoly**. Oxford, Blackwell.
- GALY Ph. (2005) **Service public : pourquoi ça coince ?** Eyrolles.
- KREUGER A.O. (1974) The Political Economy of the Rent seeking Society. **American Economic Review**, Vol. 64, n° 3, pp. 291-303.
- LAFFONT J.-J., TIROLE J. (1991) The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. **Quarterly Journal of Economics**, Vol. 106, n° 4, pp. 1089-1127.
- LAFFONT J.-J. (1994) Service public et théorie économique. In Ch. STOFFAES (dir.) **L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général**. ASPE Europe, pp. 333-346 (Coll. ISUPE).
- LAFFONT J.-J. (1995) La nouvelle économie de la réglementation : dix ans après. **Revue d'Economie Industrielle**, pp. 331-366 (numéro spécial, Développements récents).
- OUDIN J. (1994) **Rapport sur la continuité territoriale et le développement économique de la Corse. Rapport au Premier Ministre**. décembre.

PAGES J.-P. (1997) **La SNCM, compagnie maritime méditerranéenne, instrument de la continuité territoriale entre la Corse et le continent.** Rapport remis au Ministre des transports et du logement.

PERALDI X. (1999) Le système de continuité territoriale de la Corse : coûteux, forcément coûteux. **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, n° 2, pp. 333-352.

SALMON P. (1997) Politicians and Bureaucrats: a Relationship Shaped by Voters. **Annual meeting of the European Public Choice Society**, Prague, 2-5 April.

SOGREHA INGENIERIE (1994) **Etude de la desserte maritime de la Corse.** Office des Transports de la Corse.

TULLOCK G. (1967) The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft. **Western Economic Journal**, Vol. 5, n° 1, pp. 224-232.

TULLOCK G. (1978) **Le marché politique : analyse économique des processus politiques.** Association pour l'économie des institutions, Economica.

VALLÉE A. (1992) Régulation des entreprises de réseau. In N. CURIEN (dir.) **Economie et management des entreprises de réseau.** ENSPTT, Economica, pp. 53-71.

VORNETTI P. (1998) Recherche de rente, efficacité économique et stabilité politique. **Mondes en développement**, T. 26, n° 102, pp. 13-24.

WITTMAN D.A. (1995) **The Myth of Democratic Failure.** Chicago University Press.

WOLFELSPERGER A. (1996) La contribution de la théorie économique à la définition d'un concept d'utilité publique. Communication au **Colloque cedece - irene**, Strasbourg, 17-19 octobre.