

# ASSEMBLEE DE CORSE

2 EME SESSION ORDINAIRE DE 2024

REUNION DES 26 ET 27 SEPTEMBRE 2024

RAPPORT DE MONSIEUR  
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**UNE ÉTAPE VERS LE TRANSFERT DE LA TUTELLE DE LA  
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE CORSE  
DE L'ÉTAT VERS LA COLLECTIVITÉ DE CORSE : LA  
CRÉATION D'UN SYNDICAT MIXTE OUVERT (SMO)  
AÉROPORTUAIRE ET D'UN SYNDICAT MIXTE OUVERT  
(SMO) PORTUAIRE**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de  
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Commission des Finances et de la Fiscalité

## RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Une étape vers le rattachement des chambres consulaires à la Collectivité de Corse prévu par l'article 46 de la loi Pacte : la création d'un Syndicat Mixte Ouvert (SMO) aéroportuaire et d'un Syndicat Mixte Ouvert portuaire.

I - Rappel de la situation juridique et institutionnelle actuelle concernant la gestion des quatre aéroports de l'île

L'article 15 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a donné compétence à la Collectivité pour créer, aménager, entretenir, gérer et le cas échéant élargir le périmètre des aérodromes mais également pour créer, aménager, entretenir, gérer les ports maritimes de commerce et de pêche et, le cas échéant, pour en étendre le périmètre, à savoir les ports de commerce de Bastia et d'Ajaccio.<sup>1</sup>

L'article 15 a été ainsi codifié en plusieurs articles du Code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- L'article L. 4424-22 pour les ports maritimes de commerce :

*« Par dérogation à l'article 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, la Collectivité territoriale de Corse est compétente pour créer, aménager, entretenir, gérer les ports maritimes de commerce et de pêche et, le cas échéant, pour en étendre le périmètre.*

*Les biens, appartenant à l'État, des ports d'Ajaccio et de Bastia sont transférés dans le patrimoine de la Collectivité territoriale de Corse. La Collectivité territoriale met gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements qui sont nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police portuaire et de la sécurité. Une convention entre l'État et la Collectivité territoriale organise les modalités de mise en œuvre de ces transferts et prévoit notamment les mesures nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité.*

*Par dérogation à l'article L. 1311-1 du présent code, les dispositions des articles L. 34-1 à L. 34-7 du Code du domaine de l'État sont applicables sur le domaine public des ports d'Ajaccio et de Bastia transféré à la Collectivité territoriale de Corse. Les autorisations, décisions et agréments mentionnés aux articles L. 34-1 à L. 34-4 du même code sont pris ou accordés, après consultation du représentant de l'État, par le président du conseil exécutif. Ils peuvent également être pris ou accordés par le concessionnaire, après consultation du représentant de l'État, lorsque les termes de la concession le prévoient expressément. Un décret en Conseil d'État précise, en*

---

<sup>1</sup> Ces dispositions ne s'appliquaient pas aux ports maritimes de commerce et de pêche qui, à la date de promulgation de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, relevaient de la compétence des départements. C'est le cas depuis la modification du statut de la Corse par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

*tant que de besoin, les conditions d'application du présent alinéa ».*

- L'article L. 4424-23 pour les aéroports :

*« La Collectivité territoriale de Corse est compétente, dans les conditions prévues au code de l'aviation civile, pour créer, aménager, entretenir, gérer des aérodromes et, le cas échéant, pour en étendre le périmètre.*

*Les biens des aérodromes d'Ajaccio, de Bastia, de Calvi et de Figari, appartenant à l'État, sont transférés dans le patrimoine de la Collectivité territoriale de Corse, à l'exception des emprises et installations réservées à l'État pour les besoins de la défense nationale et des installations réservées à l'État pour les besoins de la sécurité de la circulation aérienne et de la sécurité civile. La Collectivité territoriale met gratuitement à la disposition de l'État les installations et aménagements qui sont nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité. Une convention entre la Collectivité territoriale et l'État organise, dans les conditions prévues à l'article L. 221-1 du Code de l'aviation civile, les modalités de mise en œuvre de ces transferts, et prévoit notamment les mesures nécessaires au fonctionnement des services chargés de la police et de la sécurité ».*

Dans le cadre de la mise en œuvre de ces transferts, la Collectivité territoriale de Corse a confié, le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et pour une durée de 15 ans, par contrats de concession, à la CCI d'Ajaccio et de Corse-du-Sud, la gestion des aéroports d'Ajaccio et de Figari, et à la CCI de Bastia et de la Haute-Corse, celle des aéroports de Bastia et de Calvi.

En amont de ces contrats, la gestion des dits aéroports était déjà exercée par la CCI, dans le cadre de contrats de concessions concédés par l'État.

Les contrats de concession organisés par la Collectivité territoriale de Corse, reprenant le modèle des contrats d'origine étatique, ont été attribués selon les dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT qui indiquait (version au 1<sup>er</sup> janvier 2005) : *« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.*

*Les délégations de service public des personnes morales de droit public relevant du présent code sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État. Les garanties professionnelles sont appréciées notamment dans la personne des associés et au vu des garanties professionnelles réunies en son sein. Les sociétés en cours de constitution ou nouvellement créées peuvent être admises à présenter une offre dans les mêmes conditions que les sociétés existantes ».*

Ces contrats ont été attribués, dans le cadre du transfert de compétence,<sup>2</sup> aux deux chambres consulaires, et ont été signés entre la Collectivité territoriale de Corse et le ministre de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer dans le cadre du transfert de compétences.

<sup>2</sup> Depuis l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et son décret d'application n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 qui transposaient, en droit interne, la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession, l'architecture du droit des contrats de concession a été simplifiée et rationalisée. Les contrats de concession sont soumis à des dispositions communes. Toutefois, des règles particulières s'appliquent en fonction de l'objet ou du montant du contrat.

Selon les termes de l'article 1<sup>er</sup> (article repris ci-après in extenso) des contrats de concessions, pour ce qui concerne les aéroports :

**« La Collectivité territoriale de Corse (ci-après dénommée l'autorité concédante) confie à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bastia et de Haute-Corse (ci-après dénommée le concessionnaire) à titre exclusif la réalisation, l'entretien, le renouvellement, l'exploitation, le développement et la promotion d'ouvrages, terrains, bâtiments, installations, matériels, réseaux et services nécessaires au fonctionnement de l'aéroport de ...**

*Le concessionnaire appose le nom et le logo de la Collectivité territoriale de Corse sur les bâtiments de la concession et sur les documents de communication.*

*Sans préjudice des stipulations des articles 8 et 9 ci-après, le concessionnaire prend en charge l'ensemble des dépenses d'aménagement et d'exploitation de la concession.*

*Le concessionnaire s'engage à exercer l'ensemble des missions lui incombant en application de la présente convention de concession à ses frais, risques et périls, sous réserve des dispositions ci-dessous.*

*Cette concession est une délégation de service public.*

**Le concessionnaire peut également, avec l'accord de l'autorité concédante, exercer lui-même ou prendre part à des activités connexes à ses missions de prestations de services nécessaires à l'escale des avions ou contribuant au développement de l'activité aéroportuaire et, plus globalement, de la zone aéroportuaire concédée telle que mentionnée sur le périmètre défini en annexe (Annexe n° 1).**

*Les attributions prévues au titre III de la convention du 13 février 2004 conclue entre la Collectivité territoriale de Corse et l'État sont exercées par l'État.*

*Les tâches prévues à l'article L. 213-3 du Code de l'aviation civile sont exécutées par le concessionnaire sous la direction et le contrôle du préfet.*

*Le concessionnaire assure la gestion du domaine public à l'intérieur du périmètre concédé tel que mentionné sur le plan figurant en annexe n° 1.*

*Plus généralement le concessionnaire s'engage à exercer l'ensemble de ses missions conformément aux dispositions des présentes et de la convention conclue le 13 février 2004 entre l'État et la Collectivité territoriale de Corse ci-après annexée (Annexe n° 2) et dont le concessionnaire reconnaît avoir pris connaissance.*

*Le concessionnaire étant un établissement public, les dispositions des présentes s'appliquent sans préjudice des obligations auxquelles il est soumis au titre de sa tutelle administrative ».*

La Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse CCI de région, a été créée par la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 et le décret du 8 octobre 2010 ; jusqu'à cette date, les CCI insulaires étaient rattachées à la CRCI PACA-Corse.

La CCI de Corse, établissement public administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière placé sous la tutelle de l'État, venait ainsi, à l'instar des autres régions métropolitaines, en soutien et en coordination de l'activité des deux chambres consulaires territoriales.

Ce mouvement de régionalisation est un principe qui a toujours été soutenu, demandé et accompagné pour toutes les institutions consulaires (Chambre de

Commerce et d'Industrie, Chambre de Métiers et de l'Artisanat, Chambre d'agriculture) pour des raisons de rationalisation, de simplification administrative et de cohérence politique.

Ainsi le schéma directeur de la CCI de Corse adopté le 25 avril 2019 à l'unanimité des élus a opté pour l'union consulaire des 3 CCI insulaires, avec intégration des biens, ressources et personnels au niveau régional.

Le décret du 22 août 2019 a procédé, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020, à la transformation de la CCI d'Ajaccio et de la Corse-du-Sud et de la CCI de Bastia et de Haute-Corse en CCI locales dépourvues de personnalité morale, rattachées à la CCI de Corse qui est devenue l'établissement public administratif unique au niveau régional doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale placé sous la tutelle de l'État.

Dans ce cadre, les concessions aéroportuaires des quatre aéroports de Corse (aéroports d'Ajaccio-Napoléon Bonaparte, de Figari-Sud Corse, de Bastia-Poretta et de Calvi-Sainte Catherine) initialement confiées aux CCI 2A et CCI 2B par la Collectivité de Corse, ont été transférées à la CCI de Corse au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Lors de la session du 21 décembre 2020, des avenants aux contrats de concessions ont été présentés et approuvés par l'Assemblée de Corse pour les quatre infrastructures aéroportuaires ainsi que le port de commerce de Bastia.

Infrastructure	Délibération AC	Date	Objet	Date fin concession
<b>Aéroports</b>				
Ajaccio	20-214	21/12/2020	Avenant n° 3 au contrat de concession de l'aéroport d'Ajaccio - Napoléon Bonaparte conclu entre CDC et CCI2A	31/12/2024
Bastia	20-216	21/12/2020	Avenant n° 3 au contrat de concession de l'aéroport de Bastia Poretta conclu entre CDC et CCI2B	31/12/2024
Calvi	20-217	21/12/2020	Avenant n° 2 au contrat de concession de l'aéroport de Calvi Sainte Catherine conclu entre CDC et CCI2B	31/12/2024
Figari	20-215	21/12/2020	Avenant n° 2 au contrat de concession de l'aéroport de Figari conclu entre CDC et CCI2A	31/12/2024
<b>Port</b>				
Port de commerce de Bastia	20-218	21/12/2020	Avenant n° 2 au contrat de concession du port de commerce de Bastia conclu entre CDC et CCI2B	31/12/2024

Il est important de rappeler le contexte de ces avenants marqué par la crise sanitaire du COVID-19 qui a conduit au confinement de la population sur tout le territoire national et à l'instauration d'un état d'urgence sanitaire limitant tout déplacement.

Ces mesures avaient alors entraîné une chute brutale de l'activité économique (dont le trafic aérien qui a été fortement impacté), des pans entiers de l'économie mondiale, européenne, et française ayant été mis à l'arrêt de façon soudaine. La CCI de Corse n'a pu que constater la chute des recettes aéronautiques et extra-aéronautiques sans même pouvoir espérer ou identifier des améliorations significatives du trafic à court terme<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Selon une étude menée par l'Association du transport aérien international (IATA), il ressortait que le trafic mondial de passagers ne devrait pas revenir au niveau d'avant la Covid-19 avant 2024.

Face à ce contexte, la Commission Européenne a publié en mai 2020, un document relatif à l'interprétation des règles en matière d'aide d'État et d'obligations de service public applicables au maritime et à l'aérien (applicable également aux contrats portant sur des infrastructures maritimes ou aériennes).

Il permettait à la Collectivité de modifier ces contrats sans nouvelle procédure de passation et sans que les mesures d'intervention de l'État ne constituent des aides d'État en cas de circonstances exceptionnelles imprévisibles (modifications qui ne devaient pas bouleverser la nature globale du contrat et ne pas dépasser 50 % de la valeur initiale du contrat - Cf. Code de la commande publique, articles R. 3135-3 à R. 3135-5).

Il a ainsi été fait le choix de prolonger par avenant la durée des contrats des 4 aéroports de Corse et du port de commerce de Bastia de 4 années afin de permettre d'avoir plus de lisibilité, plus de flexibilité sur le plan sanitaire et économique, mais également d'achever le travail de réflexion sur l'avenir des Chambres Consulaires, dans le cadre de la loi PACTE de mai 2019, et de son corollaire, l'évolution du mode de gestion des ports et aéroports de Corse.

Celle-ci, en son article 46, a en effet acté le principe d'une évolution statutaire des chambres consulaires, et prévu leur rattachement à la Collectivité de Corse, dans le cadre d'un transfert de la tutelle exercée par l'État sur celles-ci.

## **II - La genèse du principe de transfert de la tutelle exercée par l'État sur les chambres consulaires vers la Collectivité de Corse**

L'Assemblée de Corse a, par délibération n° 22/15 AC en date du 28 janvier 2022, pris acte du rapport d'information relatif à l'étude du transfert de la tutelle de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse et de la Chambre régionale de Métiers et de l'Artisanat de Corse vers la Collectivité de Corse.

Ce rapport rappelle notamment dans quel contexte, pour quelles raisons et selon quelles modalités il a été décidé de travailler à identifier le meilleur scénario de rattachement des deux institutions consulaires à la Collectivité de Corse et notamment :

1) Réforme par l'État du modèle juridique et économique des chambres consulaires conduisant mécaniquement à leur disparition en Corse, avec les conséquences économiques et sociales engendrées par cette disparition

Les Chambres Consulaires, institutions économiques de proximité, ont fait l'objet au cours de la décennie 2010-2020 de réformes drastiques impulsées par l'État, conduisant à la réduction de leur périmètre d'intervention et à la diminution de leurs ressources propres.

Ainsi, la loi NOTRe de 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et la loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises) de 2019 ont profondément modifié, à leur détriment, le périmètre de leurs missions ainsi que les conditions de leur financement.

2) Nécessité de construire un modèle adapté aux enjeux insulaires permettant de conserver le capital de ressources humaines et de savoir-faire attaché aux chambres consulaires

3) La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite loi NOTRe, a non seulement permis la création au 1<sup>er</sup> janvier 2018 de la Collectivité de Corse, mais a également renforcé les prérogatives et le rôle de la Collectivité en matière de développement économique.

Les orientations stratégiques et prospectives de celles-ci sont fixées, pour une durée de 5 ans, dans le cadre du SRDEII (Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation), document initialement adopté par délibération n° 16/293 AC de l'Assemblée de Corse du 14 décembre 2016.

Ce nouveau cadre institutionnel (collectivité unique), législatif, et réglementaire a conduit les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Chambres de Métiers et de l'Artisanat à appeler de leurs vœux l'expérimentation d'une réforme des réseaux consulaires propre à l'île, afin de les mettre en cohérence avec la nouvelle donne institutionnelle, et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, en simplifiant, facilitant, coordonnant et ajustant aux compétences de la Collectivité de Corse l'exercice de leurs missions, pour le plus grand bénéfice de leurs ressortissants et du développement économique et social de la Corse.

Elles ont ainsi fait valoir leur volonté d'inscrire leur avenir dans le cadre d'un scénario de transfert de tutelle de l'État vers la Collectivité de Corse, scénario d'ailleurs proposé par le rapport co-produit par l'Inspection Générale des Finances (IGF), le Conseil Général de l'Industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) et le Contrôle Général Économique et financier (CGEFI) : « Revue des missions et scénarios d'évolution des Chambres de Commerce et d'Industrie et des Chambres de Métiers et de l'Artisanat », publié en mars 2018.

Le Conseil exécutif de Corse s'est prononcé en faveur de cette évolution.

4) Enjeu particulier de la gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires et choix stratégique de conserver une maîtrise publique de celle-ci ;

L'arrivée à leur terme des concessions aéroportuaires et portuaires posait la question du régime juridique de la gestion des ports et aéroports.

Le choix politique stratégique du Conseil exécutif de Corse, validé par l'Assemblée de Corse, est de garantir la maîtrise publique de cette gestion, en considérant que la gestion des ports et aéroports est, pour une île, un enjeu politique, économique et social majeur, qui ne peut être soumis à la seule logique du marché.

Le secteur de la gestion aéroportuaire a connu depuis une décennie une mutation importante avec l'arrivée de nouveaux opérateurs à capitaux privés, souvent adossés à de grands groupes du BTP, qui remportent aisément les consultations et mises en concurrence face aux CCI, gestionnaires historiques, grâce à leurs moyens financiers beaucoup plus importants et à leurs capacités de générer des revenus différés :

- Préfinancement et auto-attributions des marchés de travaux

- Augmentation des redevances perçues auprès des partenaires, des passagers et des compagnies
- Rémunération du groupe par les intérêts des comptes courants et par les dividendes versés

Avec in fine un renchérissement inéluctable et à long terme du coût du transport supporté par le territoire et les usagers du transport aérien.

Les exemples récents de Beauvais et de Lille, la cacophonie des recours contentieux entre ces grands groupes en Polynésie et plus près de nous l'éviction de la CCI du Var au bénéfice de VINCI pour la gestion de l'aéroport de Toulon, sont des illustrations concrètes des risques et menaces réelles que font peser les intérêts privés dans le domaine des transports et de la gestion des aéroports en particulier.

#### Aéroport de Beauvais

- Groupement désigné le 29 avril 2024 : BOUYGUES et EGIS associés au fonds d'investissement espagnol SERENA
- La CCI de l'Oise, gestionnaire historique, associée à Transdev, s'est désistée en cours d'attribution

#### Aéroport Tahiti Faa'a

- Groupement désigné le 17 septembre 2021 : EGIS associé à la Caisse des Dépôts et consignation
- VINCI classé 2<sup>ème</sup> et la CCI de Polynésie Française 3<sup>ème</sup>
- Procédure annulée à la suite de recours contentieux et attribution le 9 septembre 2022 à VINCI
- Procédure à nouveau annulée à la suite de nouveaux recours contentieux ... calendrier de consultation et d'attribution en cours de re paramétrage

#### Aéroport de Lille

- Groupement désigné le 1<sup>er</sup> janvier 2020 : EIFFAGE associé à la CCI de Marseille
- La CCI Hauts de France, gestionnaire historique, associée à EGIS classée 2<sup>ème</sup>

#### Aéroport de Toulon

- Groupement désigné le 1<sup>er</sup> avril 2015 : VINCI
- La CCI du Var, gestionnaire historique, classée 2<sup>ème</sup>

Il est par ailleurs à rappeler qu'une nouvelle prolongation des contrats de concessions en cours, déjà prorogés de 4 années supplémentaires à leur terme nominal intervenu au 31 décembre 2020, ne pouvait être envisagée de manière durable et sans contestation en raison du régime juridique actuellement applicable.

La prise en considération de l'ensemble de ces éléments a conduit le Conseil exécutif de Corse et les chambres consulaires à engager un dialogue avec le Gouvernement et l'État pour réfléchir aux modalités d'une tutelle permettant de concilier les enjeux d'une évolution statutaire des chambres consulaires et ceux de la gestion publique efficiente des infrastructures portuaires et aéroportuaires.

La visite en Corse le 5 juin 2018 de Bruno Le Maire, Ministre de l'Économie et des Finances, a permis de mieux faire comprendre les enjeux consulaires en Corse et de la volonté d'ouvrir des perspectives innovantes.

Deux courriers ont été envoyés au Ministre en septembre 2018, reprenant les thèmes évoqués lors de sa visite de juin, et visant à proposer un amendement au projet de loi, après engagement de la procédure accélérée.

C'est sous l'action conjointe de la Collectivité de Corse et des chambres consulaires, et avec le soutien des députés corses, qu'a pu être inséré un amendement au sein de l'article 46 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises de dite loi PACTE, lequel indique :

*« En Corse, en raison de la mise en place de la collectivité unique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, une étude est conduite conjointement par la Collectivité de Corse, l'Etat et les chambres consulaires afin de proposer un diagnostic, un audit, une assistance et un conseil en vue de l'évolution institutionnelle et statutaire des chambres consulaires de l'île. Cette évolution doit s'inscrire dans un processus global de transfert de compétences de l'État vers la Collectivité de Corse. Cette étude est remise au Parlement ainsi qu'au Conseil exécutif de Corse au plus tard un an après la promulgation de la présente loi ».*

Cette étude a été lancée dans le cadre d'un groupement de commandes réunissant (cf. délibération n° 19/275 AC de l'Assemblée de Corse du 26 juillet 2019) l'État, la CCI de Corse, la CRMA de Corse et la Collectivité de Corse et attribuée au cabinet EY en mars 2020 dans le cadre d'un appel d'offres.

Cette étude qui comportait 3 phases<sup>4</sup> a été restituée en mars 2021 en pleine période de crise sanitaire.

Comme cela a déjà été présenté dans le cadre du rapport d'information à l'Assemblée de Corse du 28 janvier 2022, trois scénarios envisageables, différents de ceux identifiés par le rapport de la mission IGF/CGIET/CGEFI mais transposés au cadre du transfert, ont été identifiés :

- **Le scénario 1** : Il s'agit d'une simple modification de l'autorité de tutelle, les Chambres étant rattachées à la Collectivité sans modification de leur statut et en conservant le même principe de tutelle que celui exercé actuellement par l'État.

Le cabinet EY a estimé que ce scénario ne pouvait être retenu pour les raisons suivantes : le contrôle de la Collectivité<sup>5</sup> ne serait pas suffisant au regard des exigences légales et jurisprudentielles pour répondre aux conditions de la quasi-régie<sup>6</sup> (ou « in-house ») ; il serait en effet indispensable d'organiser une mise en

4 La réalisation d'un état des lieux de la situation actuelle des CCI et CMA corses, l'analyse juridique de la faisabilité des 3 scénarios de transfert de tutelle et la détermination des différents scénarios d'évolution.

Pour rappel, les 3 scénarios identifiés dans le rapport de mars 2018 étaient les suivants :

1. **Scénario 1** : renforcement de la tutelle de l'État avec un recentrage des missions financées par la Taxe de Frais de Chambre (TFC) conjugué à une disparition des CCIT et CMAD au profit des CCIR et CMAR avec délégations locales ;
2. **Scénario 2** : Transfert de la tutelle et du financement des réseaux consulaires aux conseils régionaux, le cas échéant avec différentes variantes selon le degré de liberté laissé aux régions sur la possibilité de faire évoluer la gouvernance des réseaux consulaires ;
3. **Scénario 3** : Poursuite du désengagement financier progressif de l'État, en transformant le mode de financement par des prestations de services ou cotisations volontaires des ressortissants.

5 En référence à la tutelle que la Collectivité exerce aujourd'hui sur ses agences et offices.

6 Les contrats **in-house** (encore appelés contrats de **quasi-régie**, ou contrats de **prestations intégrées**) sont exclus du champ d'application du code des marchés publics. L'exclusion concerne les

concurrence pour les concessions portuaires et aéroportuaires une fois arrivées à échéance, dès lors que l'exception de quasi-régie ne pourrait être qualifiée. Un des prérequis n'est alors pas respecté.

Une autre difficulté fait jour dans ce scénario, difficulté liée à plusieurs contraintes constitutionnelles, notamment tenant à la libre administration des collectivités territoriales par leur conseil élu. Le maintien du régime des Chambres marqué par une forte autonomie serait alors incompatible avec ce principe en l'état de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, dans la mesure où la Collectivité doit nécessairement contrôler l'entité placée sous sa tutelle (la simple tutelle administrative n'étant pas suffisante pour caractériser un contrôle).

- **Le scénario 2** : Dans ce scénario, les chambres (CCI et CMA) sont absorbées par un établissement public nouveau à statut spécifique dépendant de la Collectivité de Corse, contrôlé par la Collectivité (sur le modèle des agences et offices).

Dans ce schéma, en application de l'article 34 de la Constitution, le législateur devra nécessairement intervenir pour confier les compétences exercées par les Chambres en application du Code de commerce à la Collectivité de Corse et lui transférer les ressources adéquates. La loi prévoira une entité unique regroupant les missions de la CCI et des CMA actuelles, sous la responsabilité de la Collectivité de Corse, la Collectivité demeurant néanmoins libre d'en déterminer les contours, le statut, le fonctionnement, par ses délibérations.

Le régime de la tutelle sur l'établissement devra être aussi considérablement modifié, au même titre que la gouvernance (contrôle de la Collectivité sur les organes) des Chambres qui devront nécessairement être rapprochées du statut des établissements publics locaux de la Collectivité (agences et offices, déjà régies par une délibération cadre).

En effet, tout organe placé sous la responsabilité de la Collectivité doit par principe être contrôlé directement ou indirectement par l'Assemblée de Corse, qui en décide la création par délibération, détermine le régime et les contours via son pouvoir réglementaire, sans que le législateur ne puisse s'immiscer dans cette relation - à l'instar du statut actuel des offices et agences qui est intégralement et librement défini par la Collectivité de Corse et par ses délibérations.

Cela conduira inévitablement à une perte d'autonomie des Chambres qui ne seront plus administrées directement par les ressortissants élus (tout du moins pas totalement), mais par les représentants de la Collectivité qui devront nécessairement être majoritaires dans les organes décisionnaires du nouvel établissement.

---

contrats de fournitures, de travaux ou de services conclus entre deux personnes morales distinctes mais dont l'une peut être regardée comme le prolongement administratif de l'autre, est issue de la jurisprudence communautaire qui pose deux conditions pour reconnaître l'existence d'une prestation intégrée :

- le contrôle effectué par la [personne publique](#) sur le cocontractant est de même nature que celui qu'elle exerce sur ses services propres ; une simple relation de tutelle ne suffit pas ;
- le cocontractant travaille essentiellement pour la personne publique demanderesse ; la part des activités réalisées au profit d'autres personnes doit demeurer marginale.

- **Le scénario 3** : Pour ce dernier scénario, l'hypothèse de travail est celle de la disparition pure et simple des Chambres et de leur représentation et la reprise par la Collectivité de leurs missions et de leurs moyens (personnel y compris), le cas échéant en les transférant à une agence dédiée déjà existante.

-  
Le scénario 3 ne permet pas de conserver le mode de fonctionnement actuel et l'identité des Chambres, s'agissant notamment de la gouvernance par les ressortissants élus par les entreprises et artisans du territoire. Ce prérequis n'étant pas respecté, le scénario a été écarté.

Une unanimité s'est constituée entre la CCI, la CMA et la Collectivité de Corse pour mettre en œuvre le scénario 2. Dans ce scénario en effet, la nouvelle organisation institutionnelle, propre à la Corse qui est proposée permet notamment la conclusion de gré à gré de nouveaux contrats de concession entre la Collectivité de Corse et la CCI au bénéfice du régime de la « quasi régie ».

Un des avantages principaux de ce modèle est de conserver dans la sphère publique la gestion des équipements structurants de transports, équipements dont la maîtrise est vitale pour une île, son développement économique, social, et sociétal, et son peuple.

Ce principe fondamental guide les choix stratégiques des différents partenaires et en premier lieu ceux de la Collectivité de Corse.

### **III - Les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du principe de tutelle validé par la Collectivité de Corse et les chambres consulaires**

Le principe de mise en œuvre du nouveau statut des chambres consulaires et de leur rattachement à la Collectivité de Corse devait, pour être mis en œuvre, respecter une double contrainte :

- Une contrainte juridique : le statut des chambres consulaires dépendant de la loi, leur nouveau statut ne peut, par parallélisme des lois, que procéder de la loi ;
- Une contrainte calendaire : ce nouveau statut devait intervenir avant l'expiration des concessions portuaires et aéroportuaires pour éviter toute rupture dans la gestion des infrastructures concernées, soit avant le 31 décembre 2024 (les concessions aéroportuaires et celle du Port de Bastia ayant été prolongées par voie d'avenant lors de la session de l'Assemblée de Corse du 21 décembre 2020, après négociation avec les autorités étatiques et européennes).

De nombreuses démarches auprès du Gouvernement (Première ministre, ministre de l'Intérieur) et notamment auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique ont donc été immédiatement entreprises pour faire aboutir le projet de rattachement.

Le 22 septembre 2022, l'étude EY ainsi que la délibération de l'Assemblée de Corse n° 22/015 AC, ont été transmises comme le prévoyait l'article 46 de la loi PACTE.

Le 4 avril 2023, le ministère accusait réception de l'envoi par courrier et informait qu'il ferait part de propositions d'accompagnement pour faire aboutir le projet avant le 31 décembre 2024.

Une nouvelle rencontre a eu lieu entre le ministre de l'Économie, des Finances et de

la Souveraineté industrielle et numérique.

En parallèle de cette démarche, dès la fin de l'année 2023, les lenteurs et hésitations observées dans la mise en œuvre de cette réforme ont rendu nécessaire d'en évoquer les enjeux dans le cadre des réformes institutionnelles plus larges et plus profondes devant conduire à une révision constitutionnelle et un statut d'autonomie pour la Corse.

Les discussions avec le Gouvernement concernant l'évolution statutaire des chambres consulaires ont donc été de facto reliées au processus dit de « Beauvau », ce point étant considéré comme d'importance stratégique, eu égard aux enjeux économiques et sociaux qu'il véhicule.

Dès la réunion du 16 septembre 2022 au titre du Comité stratégique entre le ministre de l'Intérieur et les membres de la délégation des élus corses portant sur les caractéristiques économiques et sociales de la Corse, les spécificités de l'économie insulaire étaient abordées, ainsi que la nécessité d'y répondre par des outils adaptés à la Corse.

Les attentes de la société civile et des Chambres Consulaires, en lien avec le processus de construction d'un statut d'autonomie, ont été rappelées.

L'impact d'une gouvernance « éclatée » dans un territoire de taille réduite, peuplé de moins de 360 000 habitants, et la structure économique dépendant largement des flux extérieurs, notamment touristiques, ont été évoqués.

Les enjeux économiques et institutionnels ont été de nouveau présentés à la réunion suivante du comité stratégique du 24 février 2023 consacrée aux institutions, au foncier et à l'urbanisme, en présence du Président de la République.

Le dossier stratégique de l'organisation institutionnelle entre la Collectivité de Corse et la CCI a par ailleurs été abordé lors d'un entretien avec le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique le 13 novembre 2023, complété par des échanges techniques écrits et oraux les 27 novembre ainsi que les 6, 7, 12 et 20 décembre 2023 sur la recherche d'un modèle spécifique d'organisation consulaire en Corse.

Face à l'absence de réponse aux propositions formulées par ces multiples saisines écrites et orales, il est ainsi apparu nécessaire de travailler, au moins dans un premier temps à titre de filet de sécurité, à des scénarios dits « de jonction » afin de disposer d'une solution juridique permettant d'assurer la continuité de gestion et la permanence du service public entre la fin des concessions au 31 décembre 2024 et l'entrée en vigueur de la nouvelle institution consulaire.

#### **IV - La proposition d'un scénario de jonction : la proposition de création, à titre transitoire, d'un SMO (Syndicat mixte ouvert) entre la Collectivité de Corse et la CCI de Corse**

Il est apparu rapidement et de façon partagée, y compris lors des échanges avec le Gouvernement fin 2023, que parmi les différentes options envisageables pour le cas où la solution pérenne prévue en son principe par la loi Pacte ne pourrait être mise en œuvre dans les délais requis, la constitution d'un Syndicat Mixte Ouvert (SMO) entre la Collectivité de Corse et la CCI de Corse répondait bien aux besoins d'assurer cette jonction, préservait l'avenir et garantissait dans l'intervalle une gestion publique de qualité des aéroports insulaires.

La dissolution de l'Assemblée Nationale au mois de juin 2024, la composition très instable de la nouvelle Assemblée élue depuis et la grande difficulté qui en a découlé à constituer un nouveau Gouvernement, prolongés du silence persistant du Gouvernement, y compris démissionnaire, sont venus confirmer que la réforme législative prévue à l'article 46 de la Loi PACTE ne serait raisonnablement plus atteignable dans les délais requis, un véhicule législatif étant nécessaire et ne pouvant à l'évidence être mobilisé eu égard au contexte.

Bien que le projet de création d'un établissement public spécifique rattaché à la tutelle de la Collectivité de Corse reste l'objectif à atteindre, il apparaît donc indispensable de définir et mettre en œuvre une organisation intermédiaire des pouvoirs publics concernés par la gestion déléguée des ports et aéroports la plus lisible et efficace possible, ceci dans l'attente de cette réforme structurelle pérenne.

Ainsi, il est proposé de procéder, en deux temps successifs, d'abord pour ce qui concerne le système aéroportuaire, puis immédiatement après pour le système portuaire, à la mise en œuvre des scénarios dits « de jonction » dans le temps contraint qui reste disponible à savoir jusqu'au 31 décembre 2024, échéance des contrats de concession des 4 aéroports de Corse et du port de commerce de Bastia<sup>7</sup>. Il est précisé en effet que les quatre concessions aéroportuaires arrivant à échéance, toutes en même temps, le 31 décembre 2024, il a été décidé d'entamer les discussions par la création du syndicat mixte aéroportuaire et de transposer dans un second temps les éléments des projets de statut du SMO aéroportuaire à celui du syndicat mixte ouvert portuaire.

Il s'agit donc aujourd'hui de présenter à l'Assemblée de Corse à travers le présent rapport les grands traits du modèle de jonction envisagé - un syndicat mixte ouvert - ainsi que les principaux prérequis que ce modèle doit respecter, et qui auront vocation à être garantis par les futurs statuts du syndicat.

La présentation de ce rapport, accompagnée du projet de statuts, permettra d'ouvrir une phase de consultation d'un mois de l'Assemblée de Corse et de ses différentes commissions, lesquelles pourront interroger le Conseil exécutif sur ses propositions, procéder aux différentes auditions utiles, notamment celles de la CCI.

En temps masqué, la CCI de Corse statuera de son côté sur le principe de la création du SMO et sur le projet de statuts validés dans le cadre des travaux menés avec le Conseil exécutif de Corse lors de son Assemblée Générale Extraordinaire du 3 octobre 2024.

L'Assemblée de Corse sera ensuite saisie d'un rapport proposant la création du SMO

---

<sup>7</sup> Pour information, les autres contrats de concessions portuaires, ports de commerce, n'ont pas les mêmes dates de fin de concession : Ajaccio au 31 décembre 2043 ; Propriano au 30 juin 2029 ; Bonifacio au 27 septembre 2036 ; Porto-Vecchio au 15 avril 2032 et Ile-Rousse au 31 décembre 2028.

aéroportuaire et les projets de statuts, rapport qui donnera lieu à débat, et adoption d'une délibération lors de la session du mois d'octobre 2024.

Les conseils d'administrations de l'Agence de Tourisme de la Corse, de l'Office des Transports de la Corse et de l'Agence de Développement Économique de la Corse délibéreront également sur le principe d'adhésion à ce syndicat mixte ouvert et sur les projets de statuts.

La même procédure sera menée, à compter du début du mois d'octobre, concernant le SMO relatif à l'infrastructure portuaire, dont l'Assemblée de Corse aura également à approuver les projets de statuts.

La proposition soumise à l'Assemblée de Corse d'opter pour un SMO s'est faite à partir d'une grille de lecture incluant trois catégories de données :

1) Les prérequis indispensables à respecter

Ils sont au nombre de quatre :

- Maîtrise par la puissance publique, en l'espèce la Collectivité de Corse, des choix stratégiques en matière d'infrastructures de transport ;
- Efficience accrue en matière de gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires ;
- Enjeux sociaux attachés au maintien de l'emploi ;
- Soutenabilité de la mise en œuvre du modèle choisi en l'état de l'ensemble des contraintes juridiques, opérationnelles et calendaires à intégrer ;

2) Une vision d'ensemble de l'évolution des modes de gestion des infrastructures aéroportuaires intégrant les spécificités consacrées par le statut de la Corse

Historiquement, l'État a réformé, au plan national, les modalités de gestion des aéroports en confiant les plus petits aux collectivités locales et en instituant pour les plus importants de nouvelles structures d'exploitation. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse avait conduit à décentraliser en 2003 les quatre aéroports commerciaux de Corse au profit de la Collectivité territoriale de Corse.

L'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a conduit, quant à lui, au transfert de 150 aéroports appartenant à l'État au profit de collectivités territoriales ou de leurs groupements, ces aéroports n'étant pas considérés d'intérêt national.

Au terme de cette décentralisation, restaient de la compétence de l'État les aéroports d'ADP, les principaux aéroports régionaux et leurs aéroports secondaires, le principal aéroport des DOM et COM, les aéroports militaires accueillant du trafic civil (Toulon, Lorient, Tours, Dijon) et les aéroports qui ont perdu leur statut militaire depuis 2007 (Nîmes, Francazal et bientôt Dijon).

La loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports a ainsi transformé l'établissement public Aéroports de Paris (ADP), qui possède et gère les aéroports parisiens, en société anonyme et a créé les sociétés aéroportuaires pour gérer les grands aéroports régionaux, dont la propriété demeurait conservée majoritairement par l'État.

La liste des aérodromes concernés était la suivante (cf. Décret initial n° 2005-1070 du 24 août 2005) : Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice - Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot ;

Cette liste a été modifiée par Décret n° 2021-986 du 27 juillet 2021 : Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice - Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac et Toulouse-Franczal, Cayenne-Félix Eboué, Dzaoudzi-Pamandzi, Martinique-Aimé-Césaire, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, La Réunion-Roland Garros.

Le capital de ces aérodromes était détenu initialement par des personnes publiques :

- État (60 %),
- Chambres de commerce et d'industrie (25 %),
- Collectivités territoriales (15 %).

À partir de 2010, l'État a initié la cession d'une partie de ses participations dans certains aéroports, en particulier pour les aérodromes de Lyon, Nantes, Toulouse et Nice, permettant à de grands groupes privés nationaux et internationaux d'accéder à la gouvernance de ces aéroports.

Le Conseil exécutif de Corse ne souhaite pas s'inscrire dans cette tendance. Il est inenvisageable pour la Corse de ne pas maîtriser ses points d'accès que constituent les infrastructures aéroportuaires, dans une perspective de maîtrise de son développement économique et social.

La Collectivité de Corse n'a eu de cesse de se battre pour maintenir ses infrastructures. À ce titre, on peut rappeler les propos relatés par la Chambre régionale des comptes dans le rapport d'observations définitives de mai 2023 consacré à la « *Gestion des infrastructures aéroportuaires et organisation du transport aérien - Exercices 2017 et suivants* » :

La densité du maillage aéroportuaire en Corse se justifie par l'insularité, la forte fréquentation touristique, le relief montagneux qui complexifie les liaisons terrestres entre les pôles urbains et la faiblesse des transports collectifs<sup>3</sup> pour atteindre les quatre infrastructures.

Avec 4,4 millions de passagers en 2022, les quatre plateformes aéroportuaires viennent en support de l'activité touristique et sont un maillon essentiel de la continuité territoriale.

Dans ces conditions, pour un temps de trajet routier de 60 minutes, les zones d'attraction<sup>4</sup> des quatre plateformes ne se recoupent pas et certaines parties du territoire restent éloignées d'un aéroport, ce qui est notamment le cas du sud de la plaine orientale.

Cette cohérence et cet équilibre doivent être soutenus par la construction de ce nouveau tryptique : Collectivité de Corse, Syndicat Mixte Ouvert et CCI de Corse, avec un engagement renforcé de la Collectivité de Corse.

Ce rôle est consacré par la lettre et l'esprit du statut de la Corse.

Son caractère central est corroboré de plus fort par des documents récents de portée générale :

A - Le rapport de la Cour des Comptes et des Chambres régionales et territoriales des Comptes sur le Maillage aéroportuaire français de juin 2023 :

- *Page 79 : III - Un pilotage indispensable pour préparer le maillage aéroportuaire à la transition écologique*

*B - Donner aux régions un rôle de chef de file en matière aéroportuaire*

*1 - Les régions, échelon pertinent pour organiser le maillage aéroportuaire local*

*La loi « NOTRe » du 7 août 2015 avait désigné les régions cheffes de file pour l'aménagement du territoire et le développement économique : « Celles-ci ont donc naturellement vocation à contribuer à la politique de développement du transport aérien en co-construisant des politiques aéroportuaires et des liaisons d'aménagement du territoire équilibrées. » Le rapport commun CSAC-CGET a lui aussi insisté sur l'intérêt de donner aux régions les moyens de définir et de mettre en œuvre le maillage aéroportuaire le plus adapté au développement de leurs territoires. Une telle position a également été défendue par la DGAC qui, en réponse au Sénat dans le cadre de préparation du projet de loi de finances 2022, a précisé : « Au vu de l'impact de la crise actuelle sur le transport aérien, la recherche de rationalisation et d'une mutualisation renforcée devient toutefois un enjeu pour les aéroports, impliquant une refondation des stratégies aéroportuaires au niveau régional. **Plus que jamais la Région apparaît comme le chef de file naturel pour définir la stratégie des aéroports décentralisés** ».*

*Recommandation n° 6 du rapport : Conforter les prérogatives de chef de file des régions en matière de mobilités en incluant les aéroports décentralisés dans l'article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales (DGCL).*

B - Par la Stratégie Nationale du Transport Aérien 2025 du ministère des Transports et son axe stratégique 3 Objectif 1 : Assurer une connectivité efficace des territoires par le transport aérien :

- *Page 35 : Ce maillage aéroportuaire, partie intégrante des territoires, subit les mutations récentes auxquelles ces derniers sont confrontés : des évolutions démographiques puissantes reconfigurent les besoins de déplacements, les régions et les métropoles sont renforcées pour peser davantage avec, à leur disposition, de nouveaux outils de planification, qui posent la question du rôle des collectivités territoriales pour mieux intégrer les aéroports dans les territoires. Face à ces nouvelles réalités, **les Régions, dans le cadre notamment de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui les a désignées cheffes de file pour l'aménagement du territoire et le développement économique, ont plus que jamais un rôle actif à jouer pour la définition et la mise en œuvre d'une stratégie aéroportuaire régionale adaptée au développement des territoires.***

Le PADDUC, dont la révision est en cours, intégrait déjà cette vision stratégique, qui demande à être redynamisée, dans son orientation stratégique 10 consacrée aux « orientations en matière d'équipements et d'infrastructures ».

On peut citer également les orientations stratégiques du programme FEDER/FSE+ Corse 2021-2027, où la Collectivité de Corse a retenu, dans son objectif stratégique n° 3 « une Europe plus connectée », le développement des infrastructures de

transports extérieurs de la Corse (aéroports et ports) car la connectivité du territoire corse revêt une importance stratégique en matière de développement des activités ainsi qu'en matière de désenclavement des populations.

Enfin, pour ce qui concerne la CCI, la décision d'union consulaire entre la Corse-du-Sud et la Haute-Corse avec le regroupement au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de l'ensemble des services, moyens et ressources au niveau régional permet l'intégration complète des directions de gestion aéroportuaire au sein d'une même unité organique, favorisant le partage des bonnes pratiques, le regroupement des expertises, et surtout une coopération renforcée afin de constituer une force de négociation homogène et équilibrée dans les développements commerciaux, les échanges avec les compagnies aériennes, le positionnement global en méditerranée de la destination Corse.

La CCI est en effet un partenaire essentiel pour la Collectivité et le territoire, partenaire qui détient une expertise en tant que concessionnaire.

La Cour des Comptes dans son rapport thématique public de juin 2023 consacré au maillage aéroportuaire français le précise de manière explicite :

- Page 64 : *La CCI exploite avec efficacité les quatre aéroports insulaires avec une vision stratégique très orientée vers le développement du tourisme (...).*
- Page 37 : *À défaut de pouvoir agir sur les recettes, les aéroports cherchent à rationaliser leurs charges et à accroître leurs économies d'échelle via des mutualisations et/ou le groupement de commandes. Les aéroports de Corse sont adhérents de plusieurs groupements de commandes coordonnés par l'UAF, l'UGAP ou l'État. Ils ont aussi noué un partenariat avec l'aéroport de Nice pour bénéficier de son expertise technique et sectorielle.*

Sans compter l'action de la CCI lors de la crise sanitaire pour une reprise du trafic aérien :

- Page 46 : *Le plan de relance et de sortie de crise engagé par la CCI de Corse en 2020 et 2021 a suivi des modalités différentes car publiques et a pris la forme d'appels à manifestation d'intérêt en faisant expressément référence au principe d'opérateur avisé en économie de marché. Ils devraient permettre d'escompter fin 2023 des recettes nettement supérieures à la contribution publique.*

Dans la perspective de la définition d'un scénario dit « de jonction » permettant d'allier la légitimité et la compétence stratégique de la Collectivité de Corse à l'expertise de gestion de la CCI de Corse, différents montages juridiques ont été étudiés pour permettre à la Collectivité, dans une logique « in house » (ou quasi-régie) de préserver les intérêts de la Corse et des Corses.

Pour rappel, le contrat de quasi-régie désigne un marché public ou un contrat de concession conclu entre un pouvoir adjudicateur et une personne morale de droit public ou privé qui, bien que dotée de la personnalité morale, constitue le prolongement administratif de celui.

Trois conditions cumulatives doivent être réunies pour caractériser un lien de quasi-régie (articles L. 2511-1 et L. 3211-1 du Code de la commande publique) :

1. Le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services <sup>8</sup>,
2. La personne morale contrôlée réalise plus de 80 % de son activité dans le cadre des tâches qui lui sont confiées soit par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle, soit par d'autres personnes morales que celui-ci contrôle, soit par ce pouvoir adjudicateur et d'autres personnes morales que celui-ci contrôle ;
3. La personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés au capital, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

Il doit également être tenu compte des règles européennes et nationales propres aux agréments que doivent obtenir les gestionnaires d'aéroports pour être autorisés à exercer :

L'article L. 6331-3 du Code des transports précise notamment que :

*« Nul ne peut exploiter un aérodrome civil accueillant du trafic commercial s'il n'a obtenu de l'autorité administrative un certificat de sécurité aéroportuaire pour cet aérodrome. »*

La CCI de Corse dispose depuis l'année 2017 conformément à la réglementation européenne d'un certificat de sécurité aéroportuaire individuel délivré par la DGAC afin de pouvoir exploiter chaque aéroport. Chaque certificat donné pour une période de 5 ans a été renouvelé dernièrement pour les 4 aéroports.

Ce certificat démontre que l'exploitant a pris toutes les dispositions de nature à assurer, en toute sécurité, l'aménagement, le fonctionnement et l'usage des équipements, biens et services aéroportuaires nécessaires à la circulation des aéronefs dont la gestion lui incombe, conformément aux normes en vigueur.

Depuis 2005, date d'entrée en vigueur des contrats de concession par la CTC, les aéroports ont été soumis à la réglementation nationale avec l'homologation CHEA puis la certification nationale avec succès.

La DGAC assure régulièrement des contrôles portant sur le respect par l'exploitant des dispositions et des normes européennes en vigueur relatives à la sécurité de la circulation des aéronefs.

L'article L. 6332-3 indique :

*« Les exploitants d'aérodromes civils et les gestionnaires des zones civiles des aérodromes ouverts au trafic aérien commercial dont le ministère de la défense est affectataire principal sont tenus d'assurer, sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police mentionné à l'article L. 6332-2, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs ainsi que la prévention du péril animalier. Ils peuvent, en tout ou partie, confier par voie de convention à l'autorité militaire, au service départemental ou territorial d'incendie et de secours ou à tout autre organisme l'exécution de ces*

---

<sup>8</sup> Un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur. Le pouvoir adjudicateur doit avoir une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques de l'entité et sur ses décisions importantes.

*missions. Les modalités d'exercice des missions mentionnées au présent article ainsi que les contrôles auxquels sont soumis ces organismes sont précisés par décret. »*

L'article L. 6341-2 du Code des transports mentionne pour sa part les dispositions relatives à la sûreté :

*« I.- Sauf dans les cas où leur mise en œuvre est assurée par les services de l'Etat, les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite sont mises en œuvre par :*

- les exploitants d'aérodromes ;*
- les entreprises de transport aérien ;*
- les agents habilités, les chargeurs connus et les clients en compte ;*
- les fournisseurs habilités et les fournisseurs connus ;*
- les autres personnes ou organismes autorisés à occuper ou utiliser la zone côté piste de l'aérodrome ;*
- les personnes ou organismes liés par contrat aux personnes ou organismes ci-dessus mentionnés, et notamment les employeurs des agents mentionnés aux II et V de l'article L. 6342-4.*

*II.- Les mesures de sûreté sont mises en œuvre sous l'autorité du titulaire des pouvoirs de police mentionné à l'article L. 6332-2.*

*III.- Les mesures de sûreté résultent de l'application du règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, des règlements pris pour son application par la Commission européenne et des normes de sûreté prévues par la réglementation nationale.*

*Les obligations relatives à la mise en œuvre des mesures de sûreté sont définies en fonction des domaines d'activité respectifs des exploitants d'aérodromes, des entreprises de transport aérien et des autres personnes et organismes précités.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »*

La CCI dispose en tant qu'exploitant d'un agrément de sûreté sur chaque aéroport valable 5 ans et renouvelable après contrôle de la DGAC.

### **3) L'examen des différents montages juridiques possibles**

L'étude des différents montages envisageables a montré une inadaptation ou une impossibilité de mise en œuvre concernant les scénarii suivants :

- La constitution d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) : la constitution d'une SEMOP nécessite la conclusion d'une concession entre la Collectivité et la CCI de Corse. La Collectivité transfère au concessionnaire le risque d'exploitation des aéroports. La Collectivité serait impliquée dans la gestion des aéroports sans supporter les risques liés à l'exploitation de ces derniers. Les investissements à réaliser sur ces aéroports le cas échéant sont à la charge du concessionnaire. Dès lors que la concession est un contrat de la commande publique, la Collectivité doit mener une procédure de publicité de mise en concurrence conformément au Code de la Commande Publique.

- La constitution d'une Société Publique Locale (SPL) : la création d'une SPL entre la CCI de Corse et la Collectivité est impossible. En effet, la constitution d'une SPL n'est envisageable qu'avec des collectivités et/ou groupement(s) de collectivité.

Or, au cas présent, la CCI de Corse est un établissement public de l'État, elle ne peut donc pas participer au capital d'une SPL.

- La conclusion d'une convention relative au transfert de gestion : ce type de convention permettrait à la Collectivité de transmettre à la CCI de Corse la gestion des aéroports. Toutefois, la conclusion de cette convention demeurerait soumise aux procédures de publicité et de mise en concurrence dans l'hypothèse où celle-ci serait in fine considérée comme un contrat de la commande publique. Au cas présent, il existe un risque de requalification de cette convention en contrat de la commande publique dès lors que la gestion des aéroports serait réalisée pour le compte de la Collectivité et à titre onéreux en ce que la CCI de Corse bénéficiera d'un droit d'exploiter ces infrastructures en contrepartie d'une rémunération des usagers.

- La constitution d'une société commerciale : la Collectivité ne peut devenir actionnaire d'une société commerciale de droit commun et ne peut dès lors confier à la CCI de Corse, via un lien de quasi-régie, le(s) contrat(s) de concession portant sur la gestion des aéroports.

- La constitution d'une société aéroportuaire : ces sociétés ont été créées pour les aéroports relevant de la compétence de l'État. Or, les aéroports exploités à ce jour par la CCI de Corse ne sont pas des aéroports qui relèvent de la compétence de l'État. Ils relèvent de la compétence de la Collectivité. À ce titre, la création d'une société aéroportuaire n'est pas envisageable en l'espèce.

- La constitution d'une Société d'Économie Mixte Locale (SEML) : pour mémoire, l'article L. 1521-1 du CGCT prévoit la faculté pour les collectivités et leurs groupements : « *dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général* ».

Au cas présent, il est nécessaire d'intégrer en sus de la Collectivité et de la CCI de Corse, une personne privée. Or, l'obligation d'intégrer une personne privée fragilise la faculté de reconnaître une relation de quasi-régie : en effet, une réponse ministérielle du 28 janvier 2020 ainsi que la DAJ précisent que les SEML ne peuvent pas bénéficier d'une relation de quasi-régie avec leur(s) collectivité(s) actionnaire(s) du fait d'une participation privée. Par précaution, il convient d'adopter la position du Gouvernement en l'absence d'une décision juridictionnelle connue sur le sujet. Il ne semble ainsi pas envisageable de considérer que la SEM et la collectivité actionnaire entretiennent une relation de quasi-régie. Dès lors, une relation de quasi-régie ascendante ne paraît pas envisageable de sorte que la gestion des aéroports ne pourrait pas être confiée à la CCI de Corse sans publicité ni mise en concurrence.

- La constitution d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) : pour mémoire, le GIP est une personne publique dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice. Au cas présent, la gestion des aéroports ne correspond pas à une activité à but non lucratif de sorte que cette activité ne répond pas à la définition du

GIP. Au surplus, et en toute hypothèse, la gestion des aéroports au niveau du GIP ne permettrait pas le versement de bénéfices à la CCI de Corse, nécessitant ainsi de confier à cette dernière la gestion des aéroports par contrat. Et, pour ce faire, une relation de quasi-régie devrait en tout état de cause être reconnue à l'instar du scénario « Syndicat Mixte Ouvert ».

Le Syndicat Mixte Ouvert est, dans ces conditions, apparu, non seulement comme la seule solution juridique possible, mais également celle permettant de respecter l'ensemble des pré-requis politiques, économiques, et stratégiques validés par les institutions de la Corse.

Pour rappel, ce sont les articles L. 5721-1 et suivants du CGCT qui définissent le cadre juridique et d'intervention des syndicats mixtes, qui sont des établissements publics (personne morale de droit public) de coopération locale.

On distingue ainsi au sein des syndicats mixtes :

- Les Syndicats Mixtes « Fermés » : ils sont composés exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - intercommunalités ou syndicats - ou uniquement d'EPCI ;
- Les Syndicats Mixtes « Ouverts » : ils comprennent au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités, et y associent d'autres personnes publiques (par exemple : régions, départements, la métropole de Lyon, syndicats mixtes fermés pour l'exercice de certaines compétences, Chambres de Commerce et d'Industrie territoriales, d'Agriculture, de Métiers, autres établissements publics...).

Les syndicats Mixtes Ouverts définissent librement l'essentiel de leurs règles de fonctionnement dans leurs statuts. L'accord par délibérations concordantes des personnes morales intéressées est nécessaire pour la création de la structure, sachant que la création d'un syndicat mixte doit être autorisée par l'État.

À ce titre il doit être rappelé les considérants pivot de la réglementation européenne en la matière (Directive 2014/24/UE du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE) :

*« 5° Il convient de rappeler que rien dans la présente directive ne fait obligation aux États membres de confier à des tiers ou d'externaliser la fourniture de services qu'ils souhaitent fournir eux-mêmes ou organiser autrement que par la passation d'un marché public au sens de la présente directive ;*

*(...)*

*7° Enfin, il convient de rappeler que la présente directive est sans préjudice de la liberté des autorités nationales, régionales et locales de définir, conformément au droit de l'Union, des services d'intérêt économique général, leur champ d'application et les caractéristiques des services à fournir, et notamment toute condition relative à leur qualité, afin d'assurer la poursuite de leurs objectifs de politique publique. »*

D'ailleurs, il convient également de préciser que lors des échanges techniques avec le cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique accompagné de la DAJ et de la DGCL, la possibilité de créer un Syndicat Mixte Ouvert en scénario de jonction avec la mise en œuvre de l'article 46

de la loi PACTE a été abordé en novembre et décembre 2023 et la Collectivité était dans l'attente d'une validation de la DGCL et de Bercy, jamais intervenue formellement malgré les informations rassurantes transmises par les représentants de l'Etat.

En effet, lors de l'Assemblée Générale de la CCI de Corse du 27 mai 2024, M. le Préfet de la Haute-Corse, représentant de la tutelle sur la CCI, annonçait à la fois l'accord des ministères concernés sur la création du SMO et une confirmation imminente dans les jours suivants.

Le calendrier politique du mois de juin 2024 n'a probablement pas permis l'expression de cette confirmation de manière administrativement formalisée.

Cependant et sans attendre, des discussions ont été engagées et sont en cours pour construire les statuts de ce nouvel établissement entre la Collectivité de Corse et la CCI de Corse.

Le modèle « Syndicat mixte » est mis en œuvre de manière courante et est actuellement en vigueur pour la gestion des aéroports suivants : Agen, Amiens, Angoulême, Aubenas, Auch, Auxerre, Beauvais, Bergerac, Besançon, Béziers, Biarritz, Brive, Castres, Clermont-Ferrand, Deauville, Dijon, Fayence, Lannion, Laval, Le Mans, Lille, Limoges, Melun, Limoges, Melun, Montbéliard, Montluçon, Pau, Perpignan, Poitiers, Rodez, Rouen, Saint-Brieuc, Saint-Etienne, Saint-Pierre, Saint-Yan, Tarbes, Tours, Troyes, Valenciennes.

Soit au total 40 aéroports sur les 171 ouverts à la circulation aérienne publique au niveau national, soit 23 % des cas.

Les aéroports de Castres-Mazamet, Deauville, Le Mans et Limoges sont gérés par des CCI.

La libre administration des collectivités territoriales (cf. article 34 et 72 de la Constitution) impose de laisser à la Collectivité de Corse une marge de manœuvre suffisante dans la création de son établissement (adoption des statuts, définition des compétences, tutelles et contrôles, budget et ressources, moyens humains et matériels).

La philosophie générale sur laquelle repose la construction des statuts intègre d'ores et déjà les éléments suivants, éléments acceptés par les deux parties :

- Le syndicat aura pour objet d'aménager, d'entretenir et de gérer les aéroports d'Ajaccio-Napoléon Bonaparte, de Bastia-Poretta, de Calvi-Sainte Catherine et de Figari-Sud Corse ;
- La Collectivité de Corse conservera sa compétence stratégique en matière d'organisation globale des transports, de définition du cadre budgétaire global dans lequel le SMO formera ses décisions relatives à l'exercice de ses compétences, notamment en matière d'investissement ; elle conservera sa compétence en matière de création et d'extension du périmètre de ces aéroports et enfin elle conservera la propriété foncière des emprises concernées ;

- La volonté de conférer à travers la composition du conseil syndical une prééminence de la représentation de la Collectivité de Corse pour pouvoir disposer d'un contrôle suffisant sur les décisions, en intégrant l'Agence de Tourisme de la Corse, l'Office des Transports de la Corse, et de l'Agence de Développement Économique de la Corse.
- La CCI de Corse opérera pour le compte du SMO l'exploitation des quatre aéroports dans le cadre d'un régime concessif confié au bénéfice des nouvelles procédures de gré à gré dites « in house ascendant » ouvertes, permises et organisées tant par la directive européenne 2024/24/UE du 26 Février 2014 et son article 12 que par le Code de la Commande Publique récemment réformé par l'Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et sa troisième partie : Concessions, Livre II : Autres contrats de concession, Titre 1<sup>er</sup>, Chapitre 1<sup>er</sup>, Section 1 : Quasi-régie et notamment ses articles L. 3211-1 L. 3211-2 et L. 3211-3 ;
- Le principe réaffirmé d'une complémentarité renforcée entre la Collectivité de Corse stratège et organisatrice, la CCI de Corse opérateur professionnel et expert, le SMO organe de jonction et de coopération efficace entre les prérogatives, atouts et compétences de chacun.
- Les bénéfices d'une réforme progressive des relations entre les acteurs publics, d'abord avec la construction des SMO qui répondront également et directement aux critiques formulées par la Chambre Régionale des Comptes sur la qualité et l'intensité du pilotage des concessions aéroportuaires, puis par la réforme statutaire elle-même et le changement de tutelle qui viendra consolider et opérationnaliser une nouvelle connexion définitive entre la Collectivité de Corse et la CCI de Corse.

Cette synergie renforcée au sein d'un Syndicat Mixte Ouvert facilitera l'émergence d'un véritable système aéroportuaire public pensé et construit à l'échelle de la Corse, destiné à garantir et dynamiser les échanges aériens de l'île avec son environnement français, européen, méditerranéen, et international.

L'expression et le recueil des attentes spécifiques des territoires accueillant des infrastructures aéroportuaires se fera à travers le maintien et le renforcement des instances consultatives, notamment du SMO, permettant d'impliquer les acteurs institutionnels et notamment les intercommunalités.

Le modèle proposé pour la gestion aéroportuaire permettra également et enfin d'expérimenter un format et un modèle destinés à être transposés dans le domaine portuaire et maritime, si possible de manière concomitante, afin d'obtenir à très court terme un champ complet d'organisation, de contrôle et de gestion publique des infrastructures essentielles de transports externes de l'île.