



CONTRIBUTION
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
SUR LA DESSERTE AERIENNE DE LA REUNION

Assemblée plénière du 24 septembre 2002

Adoptée à l'unanimité des membres présents et représentés

Introduction

Le débat sur la desserte aérienne de l’Outre-Mer en général, et de la Réunion en particulier, qui dure depuis plusieurs décennies, s’est amplifié durant la dernière période, prenant une importance et une acuité jamais connues, au point que la question de la « continuité territoriale » figure désormais dans le programme gouvernemental.

Dans ce cadre, le C.E.S.R. a souhaité apporter sa contribution se référant aux principes définis ci-après, qui découlent de la citoyenneté européenne des Réunionnais :

La libre circulation des personnes et des marchandises ne doit pas être entravée sur le territoire européen (cf. titres I et III du traité instituant la Communauté Européenne).

En application de ce principe, il s’agit de faire véritablement de la Réunion une Région européenne comme une autre, intégrée, de réduire les contraintes liées à l’éloignement géographique et d’abolir l’idée d’éloignement en lui substituant un caractère de proximité, eu égard à la rapidité, à la fréquence et l’efficacité des moyens de déplacement.

Sa concrétisation est une obligation de l’Europe envers une de ses Régions.

Par ailleurs, depuis 1992, la réglementation européenne (règlement n° 2408/92 du Conseil) définit les **obligations de service public** (O.S.P.) concernant l’accès des transporteurs communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.

« Les obligations imposées à un transporteur aérien en vue de prendre, à l’égard de toute liaison qu’il peut exploiter en vertu d’une licence qui lui a été délivrée par un Etat membre, toutes les mesures propres à assurer la prestation d’un service répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s’il ne devait considérer que son seul intérêt commercial ».

Le C.E.S.R. a rencontré, dans le cadre de sa réflexion, les représentants des compagnies aériennes actuellement installées à la Réunion afin d’apprécier la situation et connaître leur positionnement stratégique. Il a recueilli également l’avis des Collectivités Locales sur ce dossier.

Pour compléter les informations obtenues, il a appuyé sa réflexion sur une nombreuse documentation et principalement sur le « Rapport interministériel sur la desserte aérienne et l’activité touristique des Départements d’Outre-Mer et Mayotte » (du 9 septembre 2001) et sur une note établie par l’Agence Française de Développement sur les « Problématiques spécifiques au transport aérien dans les DOM-TOM » (du 5 décembre 2001).

Bien entendu, compte tenu de l’actualité du sujet et de son évolution constante, il a pris connaissance des articles parus tant dans la presse locale que nationale.

Le C.E.S.R. s’est préalablement livré à un exercice de définition de notions utilisées par tous mais derrière lesquelles chacun ne met pas la même chose : le concept de service public et le concept de continuité territoriale.

Il a apporté son appréciation de l’existant à la lumière de ces définitions.

Il a enfin décliné ce que pourrait être la mise en œuvre de la continuité territoriale et du service public conjuguée à une volonté politique de favoriser la mobilité pour certains publics et le désenclavement de la Réunion.

I - LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Si depuis 1992, la réglementation européenne définit les obligations de service public (continuité, régularité, capacité et prix), il convient de noter que des obligations nationales de service public existent depuis déjà longtemps sur la liaison Réunion/Métropole et sont applicables à toutes les compagnies régulières. Elles concernent :

- un service assuré tout au long de l'année avec au moins une fréquence hebdomadaire,
- la publication des tarifs et l'existence d'un tarif enfant (2 à 12 ans) réduit de 33 %,
- l'acceptation des évacuations sanitaires sur le premier vol en partance,
- un nombre d'annulations de vols directement imputables au transporteur, ne dépassant pas 10 % du programme déposé pour la saison aéronautique,
- le respect d'un préavis de 6 mois avant l'interruption des services.

A - Définitions

1) La continuité

La continuité entre la Réunion et l'Europe correspond à l'idée d'une « liaison fiable et permanente ». Ce système doit reposer sur le principe de « l'égalité territoriale », c'est-à-dire permettre l'accès aux transports pour tous, voyageurs et marchandises.

2) La régularité

Assurer la régularité, consiste, quelles que soient les périodes à :

- maintenir une offre de sièges et de fret avec une fréquence systématique évidente ;
- avoir des horaires prédéterminés.

Ce principe de régularité ne peut, bien évidemment, être appliqué que par les compagnies régulières.

3) La capacité

La capacité offerte par les compagnies régulières assurant un service public doit correspondre aux besoins du marché, domestique et touristique.

Le nombre de sièges et les volumes en termes de fret doivent donc s'adapter à la demande.

4) Le prix

Les grilles tarifaires et conditions de vente doivent être simples et lisibles.

Les prix du service public doivent être administrés par les pouvoirs publics.

B - Le constat

Satisfaire à la notion de service public, c'est répondre à l'ensemble des critères énoncés ci-dessus. Le C.E.S.R. constate que l'on est loin de l'application de ces principes à la Réunion.

Le principe de continuité n'est pas appliqué en totalité. En effet, l'accès aux transports à des prix abordables pour tous les voyageurs et les marchandises n'est pas possible à tout moment de l'année.

Le principe de régularité est globalement satisfait par les compagnies régulières.

Le principe de capacité est partiellement respecté : bien que les compagnies fassent des efforts, elles ne répondent pas totalement aux besoins. Des problèmes se présentent régulièrement (fret, périodes de pointe).

La pratique commerciale du surbooking, méthode permettant de vendre plus de billets que de places et entraînant par la suite certaines compagnies à proposer aux clients de partir le lendemain ou surlendemain du jour prévu moyennant une indemnisation, illustre bien cet état de fait. Elle apparaît illégale dans la mesure où la compagnie vend un produit dont elle n'a pas la disposition. Cette pratique du « surbooking » est également constatée pour les marchandises.

Enfin, **en ce qui concerne le prix**, l'affichage est particulièrement opaque et contraignant.

Le système de gestion des avions appelé « yield management » permet aux compagnies de s'assurer le meilleur taux de remplissage en modulant les tarifs mais s'apparente à une loi des quotas totalement incompréhensible pour le passager.

Ainsi, lorsqu'une publicité vante la liaison Réunion/Métropole pour 610 euros, aucun opérateur ne connaît le nombre de places sur lequel s'applique ce tarif. L'expérience montre que seuls quelques sièges sont concernés. Ce type de promotion est aussi proposé sur d'autres destinations, comme par exemple sur l'Amérique du Sud en avril 2002, sur des avions configurés avec le confort « international ».

Ce système aussi apparaît illégal puisque le consommateur ne peut pratiquement jamais acquérir le produit qu'il souhaite au prix où il est affiché.

II - LA NOTION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

1) La situation de la Corse

La Corse depuis 1976, bénéficie d'une subvention aussi bien aérienne que maritime au titre de la continuité territoriale.

Toutes lignes aériennes confondues, la continuité territoriale fait baisser les prix de presque la moitié.

En pratique, l'Assemblée de Corse par le biais de l'Office des Transports lance un appel d'offres. Chaque ligne est mise en concurrence entre les différentes compagnies avec un prix plafond fixé par la collectivité.

Les compagnies proposent leurs offres et la collectivité choisit celles qui, ligne par ligne, lui semble les plus performantes. La Collectivité rembourse à chacune des compagnies retenues la différence entre ce que devrait théoriquement coûter le voyage et ce que payent réellement les passagers.

Cette continuité territoriale (transport aérien et maritime) représente un coût annuel de plus d'un milliard de francs pour le Gouvernement, pour une Région de 260 000 habitants et situé à 160 km de la Métropole.

Depuis 2001, une aide « sociale » s'est ajoutée au système sur les liaisons avec Marseille ou Nice. Elle correspond à une réduction valable pour un voyage annuel aller-retour pour tous les résidents corses, les moins de 25 ans, les plus de 60 ans, les étudiants, les handicapés et les personnes voyageant en famille. Ainsi, un Ajaccio/Marseille coûte 33,54 euros de moins par trajet. Les compagnies se tournent vers les Collectivités pour obtenir la compensation financière.

2) La situation des RUP non françaises

L'Espagne et le Portugal sont placés dans une situation comparable à la France. Mais aux Canaries, aux Açores et à Madère, les populations bénéficient de nombreuses aides à la réduction des handicaps géographiques. Ces RUP reçoivent de leur Gouvernement respectif (avec accord de l'Europe) une aide au transport qui peut aller jusqu'à 30 % du prix du billet.

3) Le champ du possible au titre de l'article 299§2

« La politique commune des transports doit offrir un cadre adéquat au maintien et au développement de services de transport -y compris local et régional- qui, sans avoir nécessairement de rentabilité dans une logique purement financière, revêtent une haute valeur ajoutée du point de vue socio-économique.

La nécessité d'assurer la régularité, la continuité et la fréquence des services de transport sur les liaisons entre le continent et les régions ultrapériphériques ainsi qu'à l'intérieur de ces régions peut justifier la conclusion de contrats de service public imposant à un transporteur des normes qu'il ne respecterait pas s'il était mû par son seul intérêt économique. La Commission considère qu'en principe le remboursement des pertes d'exploitation directement liées aux obligations de service public imposées à un transporteur ne constitue pas une aide au sens de l'article 87 CE. » (extrait du « Rapport de la Commission sur les mesures destinées à la mise en œuvre de l'article 299§2 les régions ultrapériphériques de l'Union Européenne » du 14 mars 2000).

4) Et pour la Réunion ?

A la Réunion, élus locaux, décideurs économiques et acteurs sociaux se sont prononcés unanimement en faveur du développement de la **continuité territoriale**. Pourtant, à ce jour, rien n'est encore fait.

Ceci affirmé, il reste à trouver à la continuité territoriale une application concrète pour compenser le handicap de la distance.

Pour le C.E.S.R., il est nécessaire, d'appliquer rapidement la continuité territoriale dans toute sa dimension afin d'établir un véritable « pont » entre l'Europe et la Réunion.

Ce principe de continuité territoriale ne doit pas par ailleurs, faire obstacle :

- à des politiques sociales particulières,
- à des politiques touristiques particulières,
- à des politiques d'export particulières.

Ce type d'actions existe déjà (bourses et voyages d'étudiants, mobilité-emploi, Soutien Logistique d'Aide à l'Export,...).

III - PROPOSITIONS DU C.E.S.R.

La distance, véritable handicap économique et social doit trouver une solution à travers l'application du principe de continuité territoriale et des aides à caractère social, touristique et d'export.

L'Europe et l'Etat doivent financer la continuité territoriale. Les aides à caractère social, touristiques et d'export sont financées en complément par les organismes ou institutions portant ces politiques.

1) Propositions en matière de continuité territoriale

L'application de la continuité territoriale doit permettre d'abaisser le coût des déplacements. Il s'agit de mettre en place un système qui reposera sur le principe de « l'égalité territoriale », c'est-à-dire le subventionnement des transports qu'il s'agisse de voyageurs ou de marchandises afin d'améliorer la desserte de la Réunion.

Les transports doivent être assurés dans le cadre d'un service public. Un ensemble d'obligations doit être imposé au(x) transporteur(s) par l'Etat.

Le C.E.S.R. propose **une subvention allouée en fonction du nombre de sièges** mis à disposition. Ce système incitera à la mise en place de capacités supplémentaires et à une augmentation de l'offre de sièges par les compagnies aériennes régulières et permettra une baisse du prix du billet.

Par analogie, pour les marchandises, **une aide aux capacités offertes** doit être privilégiée.

Ce subventionnement doit s'adresser à toutes les compagnies régulières qui s'engageraient à respecter un cahier des charges qui ne doit pas être en retrait par rapport d'une part, aux définitions des obligations de service public énoncées plus haut et, d'autre part, aux éléments suivants :

- **des normes de confort minimal**

Ces normes doivent répondre à celles définies et en pratique sur les vols intercontinentaux.

- **une tarification claire**

Les coûts de passage sont prédéterminés (pour les personnes et marchandises).

Cette tarification implique bien évidemment, l'abandon pour les personnes du système de yield management.

2) Propositions en matière sociale, touristique et d'exportation

En complément de la continuité territoriale, des réductions tarifaires au titre des aides à caractère social pourront être attribuées.

a) La mobilité

Ce type d'actions de développement de la mobilité est déjà pratiqué par les Conseils Régional, Général et l'Etat (étudiants, déplacements professionnels, formation-insertion, ...).

Une évaluation précise des différents régimes d'aides existant est indispensable.

b) Le social

Toutes les réductions tarifaires existant en Métropole doivent être appliquées à la Réunion :

- pour les personnes âgées,
- pour les personnes handicapées,
- pour les familles nombreuses,
- pour les congés payés.

c) Le tourisme

Les organismes de tourisme, de congrès, les Tours Operators, ... doivent pouvoir négocier des réductions de prix et des capacités avec des compagnies régulières.

d) L'export

L'exportation doit pouvoir bénéficier d'aides particulières de type SLAE...

3) Un Office de Transport Aérien

Le C.E.S.R. préconise la création d'un Office de Transport Aérien de la Réunion, établissement public pour la gestion et le suivi du service public de la continuité territoriale. Placé sous l'autorité du Préfet, il doit avoir pour mission :

- * d'élaborer le cahier des charges et de procéder à son suivi ;
- * de recevoir les dossiers des compagnies aériennes qui souhaitent s'inscrire dans le dispositif de la continuité territoriale ;
- * d'étudier ces dossiers et de délivrer les agréments ;
- * de définir et de mettre en œuvre les modalités financières et les procédures de contrôle.

Il sera composé en nombre égal de représentants de chacune des Collectivités (Région et Département) et des Conseils Consultatifs ainsi que du Préfet et du Trésorier Payeur Général. Il devra rendre public un rapport annuel.

Les propositions du C.E.S.R. sont des pistes de travail à l'attention des décideurs. Globalement, les mesures qu'il propose doivent entraîner une plus grande offre en termes de sièges et de capacités, favoriser l'arrivée de nouvelles compagnies et faciliter le développement de notre compagnie régionale.

La baisse des prix du billet d'avion, les réductions proposées, l'augmentation des capacités sont de nature à positionner plus favorablement la destination Réunion sur le marché du tourisme. Aux professionnels de saisir les opportunités qui leur seraient offertes et de se montrer conquérants. Il en est de même pour l'export.

Les propositions formulées en matière de transport aérien sont de nature à donner une plus grande ouverture à la Réunion. Elles auront une conséquence sur les liaisons Sud-Sud à partir (et vers) la Réunion qui pourront être développées, faisant ainsi de notre Ile, la frontière active de la France et de l'Europe dans l'océan Indien.

A TITRE D'ILLUSTRATION

Prix moyen d'équilibre d'un aller-retour Réunion/Europe : 1 000 euros
(Source : dires des Compagnies aériennes)

Continuité territoriale (30 %) : 300 euros

Prix de vente plafond du billet : 700 euros

Les réductions complémentaires seront applicables sur le prix de vente du billet.

TOUJOURS A TITRE D'ILLUSTRATION

Coût de cette continuité territoriale (appliquée aux capacités 2000) : 180 M euros

Rappel : coût de la continuité territoriale Corse : 150 M euros