

CONTRIBUTION
SUR LA CONTINUITÉ TERRITORIALE
préparée par la commission « Ad hoc » du C.E.S.R.

SOMMAIRE

Introduction	2
<u>1^{ère} partie</u> : Etat des lieux	
A) La notion de continuité territoriale.....	3
B) Les dispositifs concourant à la mobilité.....	7
<u>2^{ème} partie</u> : Propositions/préconisations du C.E.S.R. en matière de continuité territoriale	
A) Des priorités pour la continuité territoriale.....	11
B) Des fonds limités.....	11
C) Autres préconisations.....	12
Conclusion.....	13
Annexe 1 : Contribution sur la desserte aérienne de la Réunion.....	14
Annexe 2 : Extrait de l'avis du C.E.S.R. sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer.....	22
Annexe 3 : Extrait de l'avis de la commission « Ad hoc » du C.E.S.R. sur le projet de décret d'application relatif à la continuité territoriale dans les collectivités d'outre-mer.....	23
Annexe 4 : Réponses au questionnaire sur la mobilité.....	24
Annexe 5 : Classification des dispositifs de mobilité.....	27
Annexe 6 : Réponses au questionnaire relatif aux congés bonifiés.....	30

ASSEMBLEE PLENIERE DU 22 JUIN 2004

Adoptée à l'unanimité des membres présents et représentés.

Introduction

Le Conseil régional doit arrêter un cadre d'intervention pour la répartition de la « dotation de continuité territoriale » (pour l'aide au passage aérien des résidents, selon les termes de la loi) qui a été allouée à la Réunion. Il a décidé de procéder à une consultation auprès de différents partenaires et instances. A ce titre, il a sollicité le C.E.S.R. afin de recueillir son avis sur la question ainsi que des suggestions.

Compte tenu de l'importance de la continuité territoriale en termes d'enjeux stratégiques pour la Réunion d'un point de vue économique, social et culturel, et de l'ampleur des débats, le C.E.S.R. a jugé opportun d'engager une réflexion plus approfondie sur ce thème avec pour objectif de dégager des pistes de travail à l'attention des décideurs.

Elles s'inscrivent dans le prolongement de sa contribution sur la desserte aérienne de la Réunion en septembre 2002¹ et des différentes positions qu'il a pu prendre lors de l'examen des textes (législatif et réglementaire) relatifs au dispositif de continuité territoriale instauré par la LOPOM², ou d'avis sur les budgets du Conseil régional ou encore de rapports qu'il a adoptés.

Au préalable, le C.E.S.R. a jugé indispensable, de tenter de mieux définir le concept de continuité territoriale. En effet, à son sens une clarification s'impose, pour une expression qui est trop souvent réduite à la mobilité des personnes voire même limitée à la seule desserte aérienne.

Ensuite, le C.E.S.R. a souhaité procéder à une approche des dispositifs de mobilité existants variés et multifformes. Le travail de collecte d'informations s'est opéré au moyen de questionnaires auprès des institutions concernées. Cependant, ce travail n'est probablement pas exhaustif, compte tenu du manque de centralisation de certaines données, de l'absence de bilan parfois quantitatif et souvent qualitatif et du foisonnement des dispositifs.

Enfin, à la lumière de l'existant, des priorités pourront être proposées :

- d'une part, d'un point de vue global, supposant l'application pleine et entière du principe de continuité territoriale ;
- et d'autre part, plus spécifiquement compte tenu du cadre restreint de la loi relatif à la « dotation de continuité territoriale » affectée à la Réunion.

¹ Cf. annexe 1 : Contribution sur la desserte aérienne de la Réunion - adoptée le 24 septembre 2002

² Cf. annexe 2 : Avis du C.E.S.R. sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer - 25 février 2003 et annexe 3 : avis sur le projet de décret relatif à la continuité territoriale - 14 novembre 2003

1^{ère} partie : Etat des lieux

A) La notion de continuité territoriale

La question de la continuité territoriale a pris une telle ampleur qu'elle est désormais inscrite dans l'action gouvernementale. Elle a suscité bien des débats, a fait l'objet de nombreux discours, d'un article de loi et d'un avis du Conseil constitutionnel.

1) La position de l'Etat

L'engagement du gouvernement s'est concrétisé tout d'abord par une première mesure mise en place et financée par l'Etat sous la forme du « passeport mobilité » (en 2002). Celle-ci est destinée à faciliter le déplacement des jeunes résidents. Dans ce cadre, ils peuvent bénéficier, sous conditions, une fois par an de la gratuité d'un trajet aérien pour suivre une formation initiale ou professionnelle ou occuper un premier emploi en métropole ou dans une autre collectivité d'outre-mer.

La loi de programme pour l'outre-mer (21 juillet 2003, articles 1 et 60) a eu pour objectif de compléter les moyens existants.

Elle prévoit d'une part, des mesures de défiscalisation et d'allègement des charges sociales pour les compagnies aériennes desservant l'outre-mer et d'autre part, l'instauration d'une participation de l'Etat au financement d'un dispositif d'abaissement du coût des billets d'avion.

La mise en œuvre de cette dernière disposition se traduit par l'attribution annuelle d'une « dotation de continuité territoriale » versée à chaque collectivité d'outre-mer. Elle est destinée à faciliter les déplacements de leurs résidents vers le territoire métropolitain. Son évolution est prévue de façon identique à celle de la dotation globale de fonctionnement.

Ses conditions de répartition entre les différentes collectivités d'outre-mer et de versement ont été déterminées par le décret du 30 janvier 2004.

Enfin, l'arrêté du 2 février 2004 attribue un montant de « dotation de continuité territoriale » pour chaque entité d'outre-mer.

Il se base sur des critères jugés déterminants comme la distance, le nombre d'habitants, le trafic, le caractère archipelagique et l'unicité de l'offre de transport.

Il appartient ensuite aux Conseils régionaux et assemblées territoriales de proposer les critères de répartition de la « dotation de continuité territoriale » entre les bénéficiaires (catégories, conditions d'éligibilité, montant de l'aide et modalités de mise en œuvre).

Ces critères sont soumis pour avis à la Commission européenne pour être entérinés et permettre la mise en place effective de la « continuité territoriale ».

2) L'analyse du Conseil constitutionnel

La loi de programme pour l'outre-mer a fait l'objet d'une saisine au Conseil constitutionnel ayant trait notamment à l'article 60 relatif à la continuité territoriale.

Pour les requérants, le mécanisme proposé de continuité territoriale instauré sous la forme d'une aide au passage aérien ne permet en rien d'améliorer et de favoriser la desserte aérienne de l'outre-mer.

Ils ont invoqué, entre autres :

- la faiblesse du montant de la « dotation de continuité territoriale » affectée aux collectivités et par là-même celle de l'aide susceptible d'être accordée aux résidents ;
- la rupture d'égalité entre les citoyens que le mécanisme engendre car la continuité territoriale doit être un élément de l'indivisibilité de la République.

La décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003 rendue par le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 60 de la LOPOM conforme à la Constitution. Les critiques avancées ont été rejetées sur les bases suivantes :

* Le principe dit de « continuité territoriale » n'a pas de valeur constitutionnelle et n'est pas un corollaire, ni une composante du principe d'indivisibilité de la République.

* La « dotation de continuité territoriale » allouée aux collectivités d'outre-mer a pour vocation de financer une « aide au passage aérien ». La disposition de l'article 60 s'en tient seulement à prévoir le versement d'une dotation, celle-ci s'ajouterait aux autres concours de même objet versés tant par l'Etat, que l'Union européenne ou les collectivités.

Cette disposition ne constitue en rien une compétence nouvelle dévolue aux collectivités. Il n'y a pas de création, d'extension ou de transfert de compétences aux collectivités qui justifieraient l'exigence de ressources équivalentes ou déterminées.

De ce fait, l'Etat dispose de la possibilité de verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé.

* S'agissant d'une subvention versée par l'Etat aux collectivités d'outre-mer pour l'exercice d'une compétence facultative, les modalités de répartition de la dotation peuvent être renvoyées à un décret d'application. Cette faculté est mise en œuvre dans la mesure où le législateur a arrêté de façon suffisamment précise le principe et l'objet de la dotation ; le pouvoir réglementaire disposant d'un pouvoir d'appréciation en la matière.

* « Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général à condition que la différence de traitement soit en rapport direct avec l'objet de la loi.

La Corse de par sa situation géographique et son régime statutaire ne se trouve pas dans la même situation que les collectivités d'outre-mer.

De même, les personnes originaires d'outre-mer vivant en métropole se trouvent dans une situation différente des personnes résidant outre-mer. Cette différence est de nature à justifier le bénéfice de l'aide au passage aérien ».

3) La position du C.E.S.R.

Le C.E.S.R. s'est prononcé à plusieurs reprises sur des éléments concourant à la continuité territoriale. Sa conception s'est enrichie au fil du temps, au fur et à mesure de ses travaux.

a) La contribution du C.E.S.R. sur la desserte aérienne de la Réunion du 24 septembre 2002 (cf. annexe 1)

Ce document constitue une réflexion initiale sur le principe de continuité territoriale mais appliquée à la seule desserte aérienne de la Réunion.

Elle s'est appuyée sur deux grands principes définis par la réglementation européenne :

- *la libre circulation des personnes et des marchandises sur le territoire européen,
- *les Obligations de Services Publics (O.S.P.) concernant l'accès des transporteurs communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.

Pour le C.E.S.R., la continuité territoriale est attachée à la notion de service public. Aussi, pour la satisfaire, il convient de répondre à un ensemble d'obligations en termes de continuité, de régularité, de capacité et de prix.

L'application concrète du principe de continuité territoriale doit permettre d'abaisser le coût des déplacements qu'il s'agisse de voyageurs, de marchandises ou de services afin d'améliorer la desserte de la Réunion.

L'aide au titre de la continuité territoriale ne doit pas exclure la mise en place de politiques particulières complémentaires tant en matière sociale que touristique ou encore d'export ou d'import. Il existe d'ailleurs déjà un nombre relativement important de dispositifs concourant à la continuité territoriale (mobilité-emploi, mobilité-formation, Soutien Logistique A l'Export (SLAE),...).

Au-delà des aides existantes à la Réunion, tous les dispositifs ayant cours en métropole devraient également être applicables à la Réunion au titre de la continuité territoriale. Il doit en être ainsi des réductions tarifaires pour les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles nombreuses, ou encore les congés payés.

De même, le développement touristique nécessite la réduction du prix des billets d'avion et une offre conséquente de capacités des compagnies aériennes afin de positionner plus favorablement la destination Réunion tout au long de l'année.

De plus, l'ouverture de la Réunion sur l'extérieur en matière d'activités est un enjeu important de son développement économique et doit donc faire l'objet d'un traitement particulier.

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

b) La continuité territoriale dans la LOPOM : une conception restrictive (cf. annexes 2 et 3)

Lors de l'examen du projet de loi de programme pour l'outre-mer et de son décret d'application, le C.E.S.R. avait formulé certaines observations :

* Il avait non seulement souligné que les difficultés de mise en œuvre du **passport mobilité** justifiaient une simplification de procédure (ce qui a été pris en compte) mais que de plus, le dispositif n'étant applicable que sur la seule destination de la métropole, une extension vers l'Europe et les pays de son environnement régional était une nécessité.

* La mesure de **continuité territoriale prise dans la LOPOM** concernant seulement les résidents, le C.E.S.R. s'était interrogé sur les répercussions que son application pourrait engendrer sur le trafic touristique, sachant qu'aucune disposition n'était envisagée dans ce domaine.

Une continuité territoriale qui ne s'attache qu'à la desserte aérienne est apparue très restrictive car elle ne peut se résumer au déplacement des personnes et à l'attribution d'une aide au passage aérien.

Elle concerne également, entre autres, le transport maritime, le fret des marchandises, le coût de la presse nationale, l'accès aux chaînes télévisées publiques nationales, l'extension des conventions collectives nationales pour les salariés, ...

* A l'occasion de l'examen du **projet de décret** d'application relatif aux conditions de répartition de la « **dotation de continuité territoriale** », le C.E.S.R. a constaté que la faiblesse du montant de cette dotation accordée à l'ensemble des collectivités d'outre-mer ne pourrait répondre à la totalité des attentes en matière de continuité territoriale.

Il s'est également interrogé sur la complexité du mode calcul de la dotation pour chaque collectivité et les conséquences de la prise en considération du critère de l'unicité de l'offre de transport sur les situations de monopole.

4) Les autres conceptions

Le débat sur la continuité territoriale a été l'occasion pour divers organismes ou organisations de se positionner sur le sujet. Afin de mieux appréhender leur positionnement, le C.E.S.R. a décidé de les interroger et un questionnaire relatif à la continuité territoriale a été élaboré et leur a été envoyé.

Sur 36 questionnaires, 6 ont été retournés au C.E.S.R. à ce jour (C.G.P.M.E. Réunion, Caisse d'allocations familiales, Syndicat national des agences de voyages, Comité de pilotage de l'industrie, COLIER-MEDEF, Union régionale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux).

Les réponses apportées ont fait l'objet d'une synthèse.

A la question : « **Quelle est votre définition de la continuité territoriale ?** », les principales réponses suivantes ont été apportées :

* Le premier fondement du principe de continuité territoriale est de nature géographique : l'éloignement, l'insularité, la discontinuité de l'espace, ... engendrent une rupture physique et des disparités d'ordre économique et social, qu'il convient de limiter ou de compenser. Le principe peut également reposer sur des justifications économiques et sociales et des considérations politiques.

* Sur le plan économique, pour la production locale, la continuité territoriale vise à réduire les coûts des approvisionnements en marchandises (intrants) de l'île pour permettre aux producteurs d'améliorer leur compétitivité. Elle concerne tous les secteurs d'activités : les conditions de production de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat, l'acheminement des touristes, les services à travers les échanges d'information, ... D'un point de vue social, la continuité territoriale vise à permettre aux résidents insulaires confrontés à des difficultés pour se déplacer, de se rendre en métropole sans entraves.

* La continuité territoriale est la traduction concrète de l'égalité des chances qui doit exister entre les différentes parties du territoire de se développer et de jouer un rôle dans l'évolution commune. La continuité territoriale correspond à l'ensemble des conditions logistiques et/ou financières permettant les mêmes facilités de circulation des personnes, des biens et des services (informations, télécommunication) entre une région insulaire éloignée (la Réunion) et son espace juridique de référence (l'Europe continentale), qu'entre deux régions continentales de ce même espace de référence.

* L'application du concept de continuité territoriale se matérialise par la mise en œuvre de divers dispositifs d'aides, de soutien, d'accompagnement, ... destinés à pallier ou supprimer les handicaps. Ces dispositifs peuvent s'attacher aux personnes, aux biens, marchandises ou services ; que le transport soit aérien ou maritime.

B) Les dispositifs concourant à la mobilité

Un grand nombre de dispositifs locaux existent et contribuent à faciliter les déplacements de certaines catégories de personnes pour des raisons déterminées.

1) Classement des dispositifs existants par nature (motif) du voyage :

A partir de questionnaires adressés aux institutions (cf. synthèse annexe 4) et du guide des dispositifs de la mobilité, plus d'une quarantaine de prestations ont été identifiées. Ces dispositifs peuvent être classés par nature, en fonction de l'objet ou du motif du déplacement (cf. annexe 5).

- Enseignement

Dans le secteur de l'enseignement initial, une quinzaine de dispositifs est destinée au public scolaire, des classes du secondaire au supérieur (collégiens, lycéens, étudiants).

Ces actions visent à permettre aux élèves de compléter leur enseignement. Elles se déclinent sur des axes tels : découvrir un pays, contact avec le monde du travail, pratique d'une langue étrangère, poursuite d'études n'existant pas à la Réunion ou contribution à l'insertion professionnelle des jeunes.

- Formation

Quelques dispositifs concernent la formation professionnelle. Ils peuvent permettre aux demandeurs d'emploi, à partir d'un projet de formation défini, d'acquérir une qualification professionnelle ou encore à des jeunes suivant une formation théorique à la Réunion d'effectuer des stages pratiques à l'extérieur de l'île.

- Emploi

Pour favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi, des aides à la mobilité géographique peuvent être octroyées aux titulaires d'un contrat de travail ou bénéficiaires d'une promesse d'embauche. Elles peuvent concerner également les demandeurs d'emploi en prospection.

- Activités sportives et culturelles

Afin de permettre aux Réunionnais de participer à des stages nationaux et des compétitions, de préparer une formation diplômante, de réaliser un stage pratique, diverses prestations sont offertes dans le secteur sportif.

De même, l'Etat ou les collectivités locales assurent la prise en charge de diverses actions en vue de favoriser les formations culturelles et artistiques, la diffusion des œuvres et des spectacles et la promotion artistique.

- Acteurs économiques

Pour favoriser la mobilité des agriculteurs, des pêcheurs et des artisans, des aides existent et peuvent être attribuées dans le cadre de voyages d'études, de stages, de colloques ou de formations.

- Fonction publique (cf. annexe 6)

Les fonctionnaires d'Etat dont le lieu de résidence habituel est le territoire européen ou le département d'outre-mer où se trouve le centre de leurs « intérêts moraux et matériels », ont droit à un congé bonifié :

* tous les 3 ans, pour les métropolitains en poste à la Réunion ;

* tous les 5 ans ou 10 ans pour les agents réunionnais (prise en charge totale ou de la moitié du billet d'avion) (cf. décret 78-399 du 20 mars 1978).

Pour la Fonction Publique Hospitalière, cette disposition ne s'applique, à la Réunion, qu'au personnel du corps de direction et qu'aux médecins praticiens.

- Secteur sanitaire et social

Les transferts sanitaires : la pratique d'examen médicaux ou d'interventions chirurgicales impossibles à la Réunion donne lieu à une demande de transferts sanitaires dont la prise en charge est assurée par l'Assurance Maladie.

L'accompagnement social : il est lié à des critères d'âge (moins de 16 ans) ou à des difficultés de déplacement de personnes handicapées ou incapables de remplir les formalités nécessaires au voyage. Il est pris en charge par les caisses de sécurité sociale et/ou par certaines mutuelles.

2) Classement des dispositifs existants selon des critères sociaux ou autres (cf. annexe 5)

La mise en œuvre des différents dispositifs est soumise à diverses conditions, lesquelles sont prises en compte pour l'attribution des aides qui sont allouées au titre de la mobilité.

Les critères de sélection les plus couramment rencontrés sont relatifs aux ressources ou encore à l'âge.

*** Condition de revenus**

On peut considérer que près d'une vingtaine de dispositifs (soit près de la moitié) est assujettie à une condition de ressources. Ce critère s'applique en particulier dans le cas où la prestation est destinée aux élèves boursiers, les revenus des parents ou les ressources personnelles de l'intéressé sont pris en compte ou qu'il s'agisse de personnes censées sans ressources (insertion des demandeurs d'emploi).

*** Condition d'âge**

Près de la moitié des dispositifs existants sont destinés aux jeunes : collégiens, lycéens, étudiants et touchent plus spécifiquement les secteurs de l'enseignement, de la formation et de l'insertion.

*** Autres critères**

Les critères d'âge et de revenus sont parfois des conditions cumulatives. Mais, pour obtenir la prestation, il peut exister d'autres conditions particulières au dispositif. Pour bénéficier par exemple de la prise en charge de certaines formations, une condition de diplôme, de niveau d'études ou de cursus peut être requise. C'est le cas notamment des stages pratiques ou universitaires, des aides aux travaux de recherche universitaires, de l'assistantat de langue à l'étranger, du projet individuel de formation.

Il peut s'agir aussi d'une condition de résidence de l'intéressé ou de ses parents (pour l'allocation régionale de première installation et la mobilité culturelle) ou encore d'appartenance à une catégorie socio-professionnelle (congés bonifiés) ou à un secteur d'activités déterminé (agriculture, pêche, artisanat, sport, culture).

3) Quelques remarques

L'examen des différents dispositifs de mobilité ci-dessus, et pour lesquels les informations relatives notamment aux publics bénéficiaires et aux conditions d'éligibilité sont disponibles, a conduit à formuler quelques remarques (non exhaustives) :

- Si l'on considère le critère du revenu qui est déterminant pour l'éligibilité à certains dispositifs en matière d'enseignement ou de formation professionnelle, certains jeunes ne pourront jamais bénéficier de ces prestations, quel que soit le bien-fondé de leur déplacement.

En effet, dans la plupart des cas, les effets de seuil sont préjudiciables à certaines catégories de jeunes qui, à l'euro près, peuvent être exclus, du bénéfice des dispositifs. Il en est ainsi, de l'allocation départementale pour la mobilité des collégiens ou des séjours linguistiques à l'étranger pour les lycéens.

- En considération du critère de l'âge, les jeunes (de moins de 30 ans) font partie des tranches d'âge relativement bien couvertes (sous réserve de certaines exclusions, cf. annexes) puisqu'une vingtaine de dispositifs les concernerait.
- Les demandeurs d'emploi peuvent prétendre à une douzaine de prestations qui peuvent répondre à des besoins divers en matière de formation, d'insertion ou de prospection.
- L'approche par nature d'activités : si le domaine sportif, le milieu culturel et quelques secteurs économiques (agriculture, pêche, artisanat) peuvent bénéficier de la prise en charge de déplacements, d'autres en sont exclus. Par exemple, pour le secteur touristique, les échanges d'expériences, la participation à des manifestations ou des salons s'avèrent indispensables ; les aides existantes ne semblent pas couvrir ces déplacements. Il en est de même pour l'immense majorité des salariés du secteur privé.
- Pour le cas particulier des congés bonifiés : seuls les fonctionnaires d'Etat et certains agents de la Fonction Publique Hospitalière (F.P.H.) en sont bénéficiaires.

Ce dispositif exclu les agents contractuels et certaines catégories de personnel ainsi que tous les agents de la Fonction Publique Territoriale (F.P.T.).

Par ailleurs, au vu des réponses aux enquêtes, il apparaîtrait que cette prérogative est peu utilisée (moins de 10 % du personnel y aurait recours). Cette situation serait due au fait que la prise en charge du billet d'avion pour les ayants droit a pour conséquence entre autres, une réduction de salaire pendant la période de congés.

Par ailleurs, une deuxième question a été posée aux divers organismes et organisations que nous avons consulté : « **Connaissez-vous des dispositifs concourant à la continuité territoriale ?** ».

Les réponses les plus couramment formulées sont :

- * Les Techniques d'Information et de Communication - TIC - (haut débit, télécommunications, ...)
- * Pour la production : les systèmes de type Soutien Logistique A L'Export (SLAE) et Soutien Logistique Aux Intrants (SLAI), les aides diverses aux entreprises pour la récupération de T.V.A., le dispositif d'exonération d'octroi de mer ;
- * Les actions au titre de la mobilité des personnes (étudiants, professionnels, ...).

2^{ème} partie : Propositions / préconisations du C.E.S.R. en matière de continuité territoriale

A) Des priorités pour la continuité territoriale

Pour le C.E.S.R., avant d'établir quelques priorités, la question préalable et primordiale à se poser est : « la continuité territoriale, pour quoi faire ? ». Ce sont, en effet les objectifs recherchés qui apparaissent fondamentaux.

Ainsi, tous les dispositifs touchant l'ensemble des secteurs d'activités (l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, le tourisme, les services, ...) susceptibles de favoriser la création de valeur ajoutée locale et d'emplois et donc d'améliorer la compétitivité économique de la Réunion, sont indispensables et prioritaires.

La prise en compte des incidences sur le développement économique et social est un facteur déterminant à retenir pour définir des priorités. Les mesures mises en oeuvre dans ce sens, sont de nature à contribuer au développement de la Réunion et doivent donc être privilégiées.

Il en est ainsi de tous les dispositifs en faveur des entreprises pour le développement des services des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), pour la production et la commercialisation à l'export de biens marchands (aides au transport des matières premières à transformer, aide à l'export, mesures d'exonérations et d'allègement des charges sociales, défiscalisation, ...).

Une des applications les plus pertinentes, pour le secteur économique, pourrait concerner le différentiel de coût d'approche des intrants participant à la création de valeur ajoutée. Les capacités de fret tant en aérien qu'en maritime doivent être assurées et à des coûts accessibles.

De même, permettre le ressourcement familial ou les rencontres familiales sont une priorité pour le C.E.S.R. Compte tenu du fait que de nombreuses familles réunionnaises sont « éclatées » entre la Réunion et l'Hexagone, le raffermissement des liens familiaux est un bon concours, qui par ailleurs peut permettre une meilleure connaissance et utilisation de la diaspora réunionnaise.

B) Des fonds limités

Les fonds nationaux disponibles étant limités, il n'est donc pas possible de pouvoir couvrir tous les aspects de la continuité territoriale. Le faire, ne pourrait se traduire que par un saupoudrage relativement inefficace et sans réel impact, qu'il soit économique ou social.

Avant d'aller plus avant, le C.E.S.R. rappelle qu'il ne se satisfait pas du montant des sommes mises à disposition des collectivités d'outre-mer pour la continuité territoriale. Il rappelle qu'il s'agit, pour lui d'une compétence nationale.

Dans le cadre de la saisine, les restrictions nécessitent de définir des catégories de personnes éligibles afin de concentrer l'efficacité de l'aide. Aussi, un principe pourrait être retenu : les bénéficiaires d'une autre prestation égale ou supérieure au présent dispositif, seraient exclus. Ce principe de non cumul de l'aide au titre de la continuité territoriale avec les autres aides existantes par ailleurs (notamment les dispositifs de mobilité), requiert la connaissance de tous les autres dispositifs et surtout des personnes qui y sont potentiellement éligibles.

Après avoir examiné les dispositifs de mobilité existants, il en ressort que certaines catégories de personnes sont exclues des champs d'intervention et ce, pour diverses raisons, qu'elles soient économiques, professionnelles ou sociales (cf. page 9).

Ainsi, à titre d'exemple, certains étudiants, de nombreux salariés du secteur privé, une partie des agents du secteur public, ... ne bénéficient d'aucune prestation au titre de la mobilité.

De plus, aucune mesure n'est prévue pour les cas d'urgence autres que sanitaires. Notamment les événements familiaux (comme les décès, mariages, naissances, ...) et la mobilité des familles n'apparaissent pas pris en compte globalement.

Compte tenu de ces remarques, il serait souhaitable que l'utilisation de la « dotation de continuité territoriale » qui doit être une aide au passage aérien des résidents de la Réunion, puisse servir à simplifier, clarifier, uniformiser les dispositifs existants (en réduisant leurs nombres, en les regroupant, ...).

Si la prise en compte des critères de revenus peut favoriser la mobilité des personnes les plus démunies, il est important de bannir tout effet de seuil. De plus, les critères d'âge, de statut (salarié du privé, du public, professionnel indépendant, chômeur, sportif, artiste, ...) ne sont pas à retenir. Il apparaît préférable de privilégier une approche en fonction de l'objectif du déplacement.

C) Autres préconisations

1) La création d'un Office de Transport Aérien

Le C.E.S.R. avait préconisé lors de l'élaboration de sa contribution sur la desserte aérienne de la Réunion (cf. annexe 1), la création d'un Office de Transport Aérien, sous la forme d'un établissement public d'Etat placé sous l'autorité du Préfet.

La proposition de création d'un tel office est toujours d'actualité et cet organisme préfigurerait un futur guichet de la continuité territoriale. Son rôle serait d'assurer la gestion et le suivi de ce service public.

Compte tenu des orientations faites par l'Etat, cette problématique des transports nécessite maintenant, une mise à plat globale et une réflexion approfondie. Ainsi, en termes de clarté, deux pistes peuvent être envisagées :

- soit l'affirmation totale de la compétence de l'Etat (ouvertures de lignes, agréments des compagnies, transports de biens et de personnes, ...)
- soit le transfert de compétences en sa totalité à une collectivité locale et les moyens y afférents.

-

2) L'évaluation des dispositifs

Lors de l'élaboration de la présente contribution, le C.E.S.R. a été confronté à la difficulté d'obtenir certains éléments relatifs aux dispositifs dits de continuité territoriale.

Malgré l'élaboration de questionnaires destinés à faciliter le travail des différents interlocuteurs, gestionnaires de ces dispositifs, le retour d'informations a été relativement long et très partiel (près d'un mois pour certains, d'autres n'ont toujours pas répondu).

Cette situation tend à démontrer l'absence de suivi statistique (nombres de bénéficiaires, coût, ...) et d'évaluation quantitative mais aussi qualitative.

Le C.E.S.R. considère indispensable de mettre en place des indicateurs de suivi et une procédure d'évaluation dès le début de la mise en œuvre du nouveau dispositif, d'autant que les éléments de bilan devront être communiqués par l'organisme gestionnaire, chaque année, au représentant de l'Etat.

En conclusion, comme mentionné ci-dessus, le C.E.S.R. a rencontré de nombreuses difficultés pour répondre à la saisine du Conseil régional.

Ces difficultés sont dues principalement par l'effet combiné :

- de l'ambiguïté du concept et de l'absence d'une définition partagée ;
- de l'obligation que nous avons à répondre dans un délai raisonnable (saisine du Conseil régional en date du 15 mars 2004) ;
- du grand nombre de dispositifs d'aide à la mobilité existant ;
- du manque fréquent d'études statistiques et d'impacts de chacun de ces dispositifs (et globalement) ;
- de l'absence de réponse des gestionnaires de ces dispositifs au questionnaire que nous leur avons envoyé ;
- ...

En conséquence, il n'a pas été possible d'affiner les propositions comme nous l'aurions souhaité tant pour la continuité territoriale que pour la « dotation de continuité territoriale ».

Enfin, s'agissant d'une compétence de l'Etat, le C.E.S.R. attire l'attention du Conseil régional pour que le dispositif qui doit être arrêté pour utiliser la « dotation de continuité territoriale », ne l'oblige pas à venir abonder, sur ses fonds propres, la dite dotation.

En effet, il souligne que l'estimation du nombre de bénéficiaires potentiels et du nombre effectif de demande de ces derniers, reste un exercice qui pourrait être « périlleux » pour le budget de la collectivité régionale.

ANNEXE 1

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

**Adoptée à l'unanimité des membres présents et représentés
lors de l'Assemblée plénière du 24 septembre 2002**

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

ANNEXE 2

EXTRAIT DE L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL SUR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER Adopté par l'Assemblée plénière le 25 février 2003

VI - Continuité territoriale (Titre V)

Le C.E.S.R. rappelle ses préconisations relatives à un subventionnement aux sièges de nature à engendrer une offre supplémentaire de la part des compagnies aériennes (cf. annexe 6 : contribution du C.E.S.R., du 24 septembre 2002, sur la desserte aérienne de la Réunion).

Pour assurer la continuité territoriale entre la Métropole et les collectivités d'Outre-Mer, le passeport mobilité a été la première mesure permettant aux jeunes résidents de bénéficier une fois par an de la gratuité d'un trajet aérien pour suivre une formation ou prendre un premier emploi en Métropole ou dans une collectivité d'Outre-Mer. Le C.E.S.R. propose l'extension du dispositif vers l'Europe et les pays de son environnement régional.

Toutefois, le C.E.S.R. souhaite une simplification de la mise en œuvre du dispositif compte tenu des difficultés rencontrées actuellement.

Par ailleurs, pour les résidents, le projet de loi de programme envisage la participation de l'Etat au financement d'un dispositif visant à abaisser le coût des billets d'avion. Pour le C.E.S.R., ce financement doit se traduire par le versement d'une dotation annuelle affectée - qui ne doit pas obérer la Dotation Globale – aux collectivités d'Outre-Mer.

Cependant, le C.E.S.R. estime que cette mesure applicable aux seuls résidents risque d'engendrer des conséquences sur les flux touristiques en restreignant les places disponibles. En effet, rien n'est évoqué sur la mise en place de capacités supplémentaires.

En clair, ce qui est proposé en termes de continuité territoriale ne concernerait que la desserte aérienne alors que pour le C.E.S.R., il s'agirait, également :

- des marchandises (cf. annexe 6 : contribution du C.E.S.R., du 24 septembre 2002, sur la desserte aérienne de la Réunion), y compris le fret maritime notamment pour les intrants (matières premières) afin de soutenir leurs transformations à la Réunion ;
- du coût de la presse nationale ;
- du problème de l'ouverture à la culture par l'accès aux chaînes télévisées publiques nationales ;
- de la question des conventions collectives nationales pour les salariés (l'extension est limitée par l'article 16 de la loi PERBEN).

ANNEXE 3

EXTRAIT DE L'AVIS DE LA COMMISSION AD HOC DU C.E.S.R. SUR LE PROJET DE DECRET D'APPLICATION RELATIF A LA CONTINUITÉ TERRITORIALE DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

(Courrier adressé au Conseil général le 14 novembre 2003)

Tout d'abord, la commission a réaffirmé les positions prises par le C.E.S.R., à la fois, lors de l'adoption de sa contribution sur la desserte aérienne de la Réunion, le 24 septembre 2002, et de son avis sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer, le 25 février 2003.

Par ailleurs, concernant le projet de décret, la commission a formulé certaines observations complémentaires.

En premier lieu, elle constate que, dans sa globalité, ce document correspond à la déclinaison de l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer qui prévoyait en particulier : la mise en place de la dotation annuelle versée aux collectivités, la fixation de la répartition de cette aide ainsi que la définition des modalités d'établissement par chaque collectivité.

En second lieu, au-delà du faible montant de la dotation globale fixée pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer (soit 30 millions d'euros) qui ne peut pas répondre, à son sens, aux attentes de la mise en œuvre d'une véritable continuité territoriale, la commission du C.E.S.R. estime que ce texte ne répond pas en totalité à ses demandes (relatives notamment à la définition de la continuité territoriale, en termes d'obligations de service public ou encore concernant le montant de l'aide susceptible d'être accordé aux bénéficiaires).

De plus, la commission s'interroge sur :

- Premièrement, la complexité du mode de calcul de la dotation pour chaque collectivité ;

- Deuxièmement, le critère d'unicité de l'offre qui est retenu (article 2 alinéa 4 b) pour la détermination du coefficient correcteur, lequel ne peut que privilégier et favoriser en réalité les situations de monopole aérien (« prime » au monopole) ;

- Troisièmement, la contradiction qui pourrait exister entre la notion d'évolution de la dotation selon le critère D.G.F. prévue par la loi et l'assiette de la taxe sur le trafic intérieur national.

Enfin, la commission considère qu'il est urgent que les critères de répartition régionale de cette dotation attribuée par la collectivité régionale soient rapidement établis (montant, conditions d'éligibilité et modalités de mise en œuvre).

ANNEXE 4 : REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LA MOBILITE

SECTEUR/ DISPOSITIF	ORGANISME	PUBLICS	CONDITIONS	PRESTATIONS	DESTINATIONS				NOMBRE BENEF.				COUT TOTAL			
					Méto	U.E.	ZOI	Etrang	2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000
SCOLAIRE ☐																
Allocation mobilité	Conseil général	Collégiens	* Boursier départemental * Etudes qui n'existent pas à la Réunion	Prime d'installation (765 € Forfait) + transport (400 € plafond aller et retour	X☐	X☐	X☐		7	6	4		8 155	6 990	4 660	
Stage pratique hors académie	Rectorat	Lycéens (public-privé-agricole Bac pro - BEP) Etudiants (BTS)	Stage obligatoire (référentiel examen) * entreprises insuffisantes * projet innovant	Forfait global boursier 572 € non boursier 457 €	X☐	X☐	X☐	X☐	600	600			213 446	374 380		
Voyages scolaires	Rectorat	Collégiens Lycéens	Projet inclus dans le projet d'établissement	12245 €/projet 60 % billet aller-retour	X☐	X☐	X☐	X☐	2 639				1 140 000			
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR																
Allocation mobilité Etudiants	Conseil général	Lycéens (BTS) Etudiants Infirmiers Etudes para-médicales	Moins 27 ans sans ressources	Prime d'installation (765 € Forfait) + transport (400 € plafond aller/retour et étranger : remboursement tarif le + économique	X☐	X☐	X☐		762	911	930		596 835	785 101	831 949	
Allocation voyage vacances	Conseil général	Etudiants	Boursier départemental non éligible au passeport mobilité	Forfait 1000 € renouvelable tous les 2 ans	X☐	X☐	X☐	X☐	808	653			808 000			
SOUS-TOTAL									4 816	2 170	934	0	2 766 436	1 166 471	836 609	0

EMPLOI																
DISPOSITIF	ORGANISME	PUBLICS	CONDITIONS	PRESTATIONS	DESTINATIONS				NOMBRE BENEF.				COUT TOTAL			
					Méto	U.E.	ZOI	Etrang	2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000
Demandeur d'emploi en prospection	CNARM	Demandeurs d'emploi	Projet offre d'emploi	Billet aller + 2650 € frais divers	X	X			888	819	612	631	2 846 040	2 591 316	1 924 740	1 952 945
Demandeur d'emploi sans contrat	CNARM	Demandeurs d'emploi	Projet avec soutien famille installée en Métropole	Billet aller autre frais = 230 €	X				987	984	805	422	774 795	732 096	583 625	284 850
Demandeur d'emploi avec contrat	CNARM	Demandeurs d'emploi	Contrat de travail ou promesse d'embauche	Billet aller + 1740 € frais divers	X	X	X		742	812	621	332	1 702 890	1 830 248	1 387 935	725 420
SOUS-TOTAL									2 617	2 615	2 038	1 385	5 323 725	5 153 660	3 896 300	2 963 215

SPORT																
DISPOSITIF	ORGANISME	PUBLICS	CONDITIONS	PRESTATIONS	DESTINATIONS				NOMBRE BENEF.				COUT TOTAL			
					Méto	U.E.	ZOI	Etrang	2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000
Fonds d'échanges sportifs, éducatifs et culturels (LOOM)	D.D.J.S.	Sportifs jeunes	Compétitions manifestations sportives Echanges associatifs	Prise en charge partielle du billet (aller/retour jusqu'à 80 %)	X		X		1 425	1 121	1 210		470 000	420 000	457 000	
Mobilité des sportifs de haut niveau	Conseil général	Sportifs	Inscrits sur la liste	Billet aller/retour	X				382	350	360	372	400 000	390 000	375 000	390 000
Mobilité des clubs	Conseil général	Sportifs	Club affilié en partenariat avec club métro	Plafond 300 € par licencié (Europe et Métropole) ou 100 € pour océan Indien	X	X	X		1 000	857	400		300 000	219 000	9 000	
Aide à l'Oresse	Conseil général	Sportifs		Subvention	X	X	X	X	3 000				457 000	411 000	411 000	411 000
SOUS-TOTAL									5 807	2 328	1 970	372	1 627 000	1 440 000	1 252 000	801 000

CULTURE																
DISPOSITIF	ORGANISME	PUBLICS	CONDITIONS	PRESTATIONS	DESTINATIONS				NOMBRE BENEF.				COUT TOTAL			
					Méto	U.E.	ZOI	Etrang	2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000
Aide à la formation culturelle	Conseil général	Demandeurs d'emploi et artistes	Candidats à une formation artistique résidant depuis au - 2 ans Conditions de ressources	Forfait global : 3050 € maxi (Métro et Europe) à 6100 € (ZOI et Etranger)	X	X	X	X	34	26	18	22	76 225	76 225	76 225	76 225
Aide au déplacement	Conseil général	Artistes	Manifestation culturelle	80 % prix du billet	X	X	X	X	100	70			45 740	45 740		
SOUS-TOTAL									134	96	18	22	121 965	121 965	76 225	76 225

ECONOMIE				PRESTATIONS	DESTINATIONS				NOMBRE BENEF.				COUT TOTAL			
DISPOSITIF	ORGANISME	PUBLICS	CONDITIONS		Méto	U.E.	ZOI	Etrang	2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000
Mobilité agriculteurs et pêcheurs	Conseil général	Agriculteurs pêcheurs	Inscrits AMLEAA immatriculés r.é.l.e.	500 €	X	X	X	X	143	138	151		71 500	69 000	69 000	
Mobilité artisans	Conseil général	Artisans	Inscrits répertoire métiers et voyages professionnels	500 € hors ZOI 300 € dans ZOI	X	X	X	X	156	113	136	130	75 000	56 000	62 000	59 000
SOUS-TOTAL									299	251	287	130	146 500	125 000	131 000	59 000

AUTRE				PRESTATIONS	DESTINATIONS				NOMBRE BENEF.				COUT TOTAL			
DISPOSITIF	ORGANISME	PUBLICS	CONDITIONS		Méto	U.E.	ZOI	Etrang	2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000
Mobilité au pair	Conseil général	Réunionnais résidents	Revenus	Forfait global 230 € + 460 € transport (plafond) ou billet aller/retour ou forfait 770 € et Etranger plafond 915 €	X	X		X	4	2	5	18	2 134,70	1 679,90	2 830,60	8 384,70
SOUS-TOTAL									4	2	5	18	2 134,70	1 679,90	2 830,60	8 384,70

TOTAL GENERAL DES REPONSES OBTENUES	NOMBRE BENEF.				COUT TOTAL			
	2003	2002	2001	2000	2003	2002	2001	2000
	13 677	7 462	5 252	1 927	9 987 761	8 008 776	6 194 965	3 907 825

ANNEXE 5						
CLASSIFICATION DES DISPOSITIFS DE MOBILITE ...						
DISPOSITIFS	PUBLIC(S)	CONDITION DE REVENUS	CONDITION D'AGE	AUTRES CONDITIONS	NATURE DES PRESTATIONS	FINANCEURS
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE						
Séjour linguistique à l'étranger	Lycéens, collégiens	Boursiers	Lycéens boursiers collégiens	Sélection	Aide régionale ou départementale versée aux associations	Europe/Région/Département
Voyage des collégiens	Collégiens		Collégiens	Nombre limité	Subvention aux collèges	Département
Allocation départementale pour la mobilité des collégiens	Collégiens	Boursiers	Collégiens		Allocation d'installation - Allocation de transport plafonnée (400 euros aller et retour). Pour l'étranger - Remboursement du billet plafonné tarif économique (Air France)	Europe/Département
Bourse régionale de l'enseignement secondaire	Lycéens	Revenus parentaux / Boursiers	Lycéens	Etudes n'existant pas à la Réunion	Bourse régionale et billet d'avion pris en charge (pour métropole)	Europe/Région
Stage pratique hors académie	Lycéens		Lycéens	Bac pro - Cursus comprend stages et périodes de formation	Aide varie selon destination et durée du stage (Métropole/Europe/Zone Océan Indien)	Europe/Région/Rectorat
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR						
Stage pratique en entreprise (BTS)	Etudiants		Etudiants	Cursus comprend stage	Aide varie selon destination et durée	Europe/Région/Rectorat
Stages universitaires	Etudiants		Etudiants à compter du 2nd cycle	Conditions Région	Aide mensuelle varie selon la destination. Participation de l'ANT au transport aérien (forfait de 310 euros aller-retour pour métropole)	Europe/Région
Aides aux travaux de recherches universitaires	Etudiants		Etudiants	Maîtrise - DEA ou doctorat - Conditions Région	Aide mensuelle varie selon destination	Europe/Région
Assistanat de langue à l'étranger	Etudiants		Etudiants 2nd cycle	Conditions Région	Prestation versée par la Région	Europe/Région
Echanges d'étudiants avec le Québec	Etudiants		Etudiants	Conditions Région	Aide régionale mensuelle	Europe/Région
Programme ISEP (Inter-universitaire avec les Etats-Unis)	Etudiants		Etudiants	Nationalité française ou ressortissant U.E. et admis TOEFL / nombre limité	Pas d'aide directe mais financement de l'échange	Europe/Région
Echanges ERASMUS (avec universités européennes)	Etudiants		Etudiants	Conditions Région	Aide régionale. Bourse européenne / aide EN	Europe/Région/Etat
Allocation départementale pour la mobilité des étudiants	Etudiants	Sans ressources personnelles	Etudiants de - de 27 ans	Etudes supérieures de 1er ou 2nd cycle	Allocation d'installation - Transport aérien plafonné (400 euros aller et retour), pour l'étranger remboursement plafond tarif économique (Air France)	Europe/Département
Allocation régionale de 1ère installation	Etudiants	Non boursiers / critères de ressources	Etudiants de 28 ans maxi	NF ressortissant U.E. inscrits deux années précédentes dans un établissement à la Réunion et dont parents résidant depuis au moins 2 ans	Allocation / Parents résidents depuis au moins 2 ans - Conditions de ressources	Europe/Région
FORMATION PROFESSIONNELLE						
Formation individualisée mobilité	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	18 à 30 ans	Sans qualification, projet de formation défini	Hébergement - Rémunération - Coût de la formation	Etat
Formation AFPA	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	26 ans et + / possibilité à partir 18 ans	Bilan d'évaluation	Hébergement - Rémunération - Transport	Europe/Région/ANT
Programmes régionaux de formation professionnelle	Tout public		18 ans mini	Tout public / projet de formation défini	Transport : billet aller (Métropole) partiellement pris en charge et aide pour le retour. Hébergement / Rémunération	Europe/Région
Stages pratiques de formation professionnelle	Jeunes		Jeunes	En formation professionnelle à la Réunion	Rémunération et participation aux frais de transport (métropole ou étranger)	Europe/Région/ANT
Projet individuel de formation	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Jeunes	Pour la formation professionnelle agréée	Transport : billet aller partiellement pris en charge et aide pour retour - Hébergement - Rémunération / Frais pédagogiques	Europe/Région

DISPOSITIFS	PUBLIC(S)	CONDITION DE REVENUS	CONDITION D'AGE	AUTRES CONDITIONS	NATURE DES PRESTATIONS	FINANCEURS
FORMATION CONTINUE						
Congé individuel de formation	Salariés	Participation au transport en fonction revenus		Salariés	Participation aux frais de transport - Coûts pédagogiques	ANT
EMPLOI						
Demandeur d'emploi avec contrat (DEAC)	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Majeurs	Contrat de travail ou promesse d'embauche durée supérieure ou égale à 4 mois Métropole	Transport : billet d'avion aller et transit - retour sous condition - Transport urbain – Hébergement – Restauration - Allocation d'arrivée - Allocation d'installation - Participation demandée aux frais administratifs (152,45 euros sauf exonération ou remboursement passeport mobilité)	Europe/Etat/Département
Demandeur d'emploi en prospection (DEEP)	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Majeurs		Transport : billet aller et transit - Retour sous condition - Aide au déplacement pour entretiens d'embauche - Transport urbain – Hébergement – Restauration - Allocation frais d'arrivée - Allocation d'installation - Participation demandée aux frais administratifs de 152,45 euros	Europe/Etat/Département
Emplois saisonniers	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Majeurs	Proposition de travail de 4 à 8 mois (Métropole ou Europe)	Transport : billet aller et transit jusqu'à destination – Retour sous condition - Transport urbain – Hébergement – Restauration - Allocation d'arrivée - Allocation d'installation (non cumulable avec billet retour) - Participation demandée frais administratifs (152,45 euros sauf exonération ou remboursement)	Europe/Etat/Région/Département
Module préparatoire à l'insertion (MPI)	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Plus de 18 ans		Aide forfaitaire - Prise en charge partielle ou totale du transport aérien	Europe/Région/ANT
Contrat de parrainage	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Demandeurs d'emploi ou jeunes de - de 27 ans	Demandeurs d'emploi diplômés du secondaire ou universitaires ou jeunes en cours de formation	Frais d'inscription / Prise en charge partielle du billet d'avion	Département
Demandeurs d'emploi sans contrat	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Majeurs		Transport : billet aller - Participation demandée aux frais administratifs (152,45 euros) – retour sous condition	Europe/Etat/Département
Aide à la mobilité géographique	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Majeurs			Assedic ou Etat
La mobilité internationale	Demandeurs d'emploi	Demandeurs d'emplois	Majeurs	Contrat de travail à l'étranger	Aide financière sur présentation du contrat de travail et devis de transport	Europe/Département
Formation en alternance	Jeunes	Demandeurs d'emplois	Jeunes 18 ans et + demandeurs d'emploi de + de 26 ans	Formation professionnelle, projet de formation défini	Aide financière - Billet aller-retour - Hébergement	Europe/Etat/Région/ANT
SPORT						
Mobilité des sportifs de haut niveau (stages, compétition)	Sportifs			Inscrits sur la liste du Ministère de la Jeunesse et des Sports	2 billets aller-retour pour résidents et 1 billet aller-retour pour ressourcement familial (résident métropole)	Département
Mobilité des sportifs lycéens	Lycéens		Lycéens	Filière inexistante à la Réunion	Aide financière (correspondant au billet d'avion et frais de formation)	Europe/Région
Mobilité des sportifs de bon niveau régional	Sportifs		18 à 30 ans	Etudiants ou demandeurs d'emploi, sportifs de haut niveau en reconversion	Frais pédagogiques / Frais d'installation/ Allocation d'hébergement/Bourse	Europe/Région
Projets ORESSE	Sportifs et adhérents du secteur socio-éducatif			Sportifs et adhérents du secteur socio-éducatif, projet d'échange, formation, compétition	Une partie du billet d'avion aller-retour	Département/Europe/Etat/Région
CULTURE						
Mobilité culturelle (formation)	Tout candidat à une formation culturelle		18 ans et +	Ressortissant U.E. résidant Réunion depuis au moins 2 ans sur 4 ans précédents ou parents résidant depuis au moins 4 ans, cas / cas	Aide forfaitaire - Frais pédagogiques - Allocation d'hébergement - Prise en charge partielle du billet d'avion	Europe/Etat/Région

DISPOSITIFS	PUBLIC(S)	CONDITION DE REVENUS	CONDITION D'AGE	AUTRES CONDITIONS	NATURE DES PRESTATIONS	FINANCEURS
ACTEURS ECONOMIQUES						
Mobilité des agriculteurs et pêcheurs	Agriculteurs inscrits AMEXA et pêcheurs immatriculés au Rôle			Voyages d'études, salons, colloques, visites, formations / inscrits AMEXA / immatriculés rôle	Forfait annuel de 500 euros (couvrant une partie du billet d'avion)	Département
Mobilité des artisans	Artisans, conjoints associés, conjoints, collaborateurs, membres d'association ou de groupements professionnels			Salons professionnels, voyages d'études, stages, colloques, formations / inscrits répertoire métiers	300 euros pour la zone océan Indien ou 500 euros autres destinations	Département
AUTRES DISPOSITIFS						
Programme d'échanges européens Leonardo da Vinci	Jeunes	Demandeurs d'emplois	18 à 27 ans et demandeurs d'emploi	Projet professionnel, bon niveau de langue	Hébergement - Allocation de ressources / Prime d'installation - Participation au frais de transport Bourse	Europe/Etat/Région/ANT
Regroupement familial	Familles			1 des conjoints a 1 emploi en Métropole	Billets d'avion tarif réduit pour conjoint et gratuits pour enfants de moins de 12 ans	ANT
Fonds décharges sportifs, éducatifs et culturels	Personnes physiques, associations, clubs, écoles du 1er et 2d degré			Projets culturels, personnes physiques, participation, concours national caractère éducatif	Participation au financement du billet d'avion (de 50 à 80%) plafond de 916 euros pour métropole	Etat/Région/Département
Oraux d'examen	Candidats			Etudiants salariés, demandeurs d'emploi	Participation aux frais de transport	Etat/ANT
Mobilité au pair	Jeunes	Conditions de ressources		Contrat avec 1 organisme agréé	Allocation forfaitaire - Participation au coût de transport ou billet aller retour ou allocation varie suivant destination	Département
Passeport mobilité	Stagiaires de la formation professionnelle - Etudiants		Stagiaires formation professionnelle - de 31 ans et étudiants - de 26 ans	* Formation professionnelle * Filière inexistante à la Réunion ou saturée / parents domiciliés à la Réunion / scolarité suivie à la Réunion (en 1ère et terminale) * Epreuves d'admission concours d'entrée grandes écoles ou catégorie A et B fonction publique	Gratuité du transport aérien	Etat

ANNEXE 6 : REPNSES AU QUESTIONNAIRE RELATIF AUX CONGES BONIFIES (2003)

Administration	BENEFICIAIRES POTENTIELS				BENEFICIAIRES et AYANTS DROIT					Coût total
	Nb d'agents potentiel total	par catégorie			Nbre bénéficiaires agents	Nbre ayants-droit	Nbre bénéficiaires par catégorie agents			
		C	B	A			C	B	A	
RECTORAT	15 000	?	?	?	1 103	2 148	123	219	761	3 946 544,07
ONAC (ANCIENS COMBATTANTS)	5	3	1	1	2	4	1		1	9 074,72
DOUANES	228	103	92	33	10	17	5	5		71 715,10
FAZSOI	?	?	?	?	6	8	?	?	?	16 254,55
C.H.D. FELIX GUYON	112			112	33	53			33*	103 582,57
G.H.S.R.	158			158	33	57			33*	111 839,00
C.H.I. SAINT-ANDRE // SAINT-BENOIT	9			9*	1	2			1	2 954,00
D.D.J.S. (+ CREPS)	78	26	5	47	2				2	3 091,33
INSEE	75	?	?	?	4	6	?	?	?	14 837,47
DRAC	28	13	6	6	2	2	1	0	1	5 278,00
TOTAL	15 693	?	?	?	1 196	2 297	?	?	?	4 285 171

soit 7,62%

(*) praticiens

ANNEXE 6 bis : REPONSES AU QUESTIONNAIRE RELATIF AUX CONGES BONIFIES (COUTS)

Administrati on	2 002				2 001				2 000				1 999			
	Bénéfici aires	Ayants- droits	Total	coût	Bénéfici aires	Ayants- droits	Total	Coût	Bénéfici aires	Ayants- droits	Total	Coût	Bénéfici aires	Ayants droits	Total	Coût
RECTORAT	1 094	2 039	3 133	3 911 208,05			2 452	2 585 858,05			1 778	1 961 766,75			2 142	2 130 504,87
AFFAIRES MARITIMES	5	9	14	15 443,00	1	4	5	5 557,00	3	9	12	10 961,00	1	4	5	4 733,00
ONAC	1	1	2		3	4	7	9 229,12	2	2	4	1 781,87	1	1	2	1 520,92
DOUANES	21	44	65	76 310,84	10	28	38	40 275,17				54 903,49				
FAZSOI	2	4	6	6 660,39	2	3	7	5 550,33	5	10	15	17 074,29	2	2	4	4 878,37
D.D.J.S. + CREPS	6		6	14 327,48	2		2	280,73								
C.H.D. FELIX GUYON	25	58	82	91 455,12	20	43	63	51 012,55	32	56	88	81 242,98	16	46	62	42 248,05
G.H.S.R.	31	62	93	97 031,00	31	52	83	88 932,00	25	54	79	65 978,00				
C.H.I. SAINT- ANDRE / SAINT- BENOIT	4	9	13	18 802,00												
INSEE	3	11	14	9 392,99	4	5	9	3 942,60	4	11	15	5 751,08	4	10	14	
DRAC	2	3	5	6 715,00	2	2	4	4 278,00	1	3	4	6 229,00	2	5	7	5 196,00
TOTAL	1 194	2 240	3 433	4 247 345,87	75	141	2 670	2 794 915,55	72	145	1 995	2 205 688,46	26	68	2 236	2 189 081,21