

La dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer

PRESENTATION

La dotation de continuité territoriale aérienne a été créée par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (LOPOM). Elle prévoit l'octroi aux collectivités d'outre-mer d'une dotation de l'Etat destinée à faciliter les déplacements de leurs résidents, sous la forme d'une aide à la personne et concernant les liaisons aériennes avec la métropole, dans des conditions déterminées par la collectivité.

Dans un rapport établi à la demande de la commission des finances du Sénat, en décembre 2005, en vertu des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique sur les lois de finances, la Cour avait examiné la mise en place du dispositif du point de vue de l'Etat, ce qui l'avait conduit à souligner : le recours à la seule dotation de l'Etat, qui compromet l'objectif affiché au départ (réduction significative du prix du billet pour chaque résident, d'environ 30 %), le risque d'une dérive des dépenses, les ordonnateurs (collectivités) n'étant pas les payeurs (l'Etat est seul à payer), l'absence d'évaluation du système, faute d'un indicateur pertinent pour en mesurer les effets.

Deux ans après, cette fois avec le concours des chambres régionales et territoriales des comptes compétentes¹¹⁹, la Cour, a établi un premier bilan de l'application effective de ce dispositif et a cherché à établir s'il répondait bien aux objectifs visés par le législateur.

119) Guadeloupe-Guyane-Martinique, Réunion, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, St-Pierre et Miquelon.

I - Un dispositif au montage financier incertain

A - Le régime juridique du dispositif

1 - Une subvention encadrée

La subvention d'aide au passage aérien est attribuée aux collectivités dans un but déterminé et pour l'exercice d'une compétence facultative. Elle n'a pour objet ni de créer ni de transférer à ces dernières de nouvelles compétences, ainsi que l'a rappelé le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003.

Pour autant, elle revêt pour l'Etat un caractère obligatoire. L'Etat est tenu d'effectuer le versement aux collectivités qui remplissent les conditions posées par la loi, celles-ci étant tenues, en retour, de justifier l'emploi des fonds reçus de l'Etat.

Par ailleurs, la validité des dispositifs adoptés par les départements d'outre-mer est soumise à réglementation européenne. En effet, si la loi programme pour l'outre-mer ne prévoit pas de limitation dans le temps du dispositif de dotation de continuité territoriale, la validation des régimes d'aide adoptés par les départements d'outre-mer est soumise à un réexamen périodique de la Commission européenne.

2 - Des modalités de répartition fixées par l'Etat

La dotation fixée au titre d'un exercice budgétaire fait l'objet d'une répartition entre les collectivités dans les conditions fixées par le décret n°2004-100 du 30 janvier 2004, en tenant compte notamment de l'éloignement de chacune d'entre elles avec la métropole. La moitié de la dotation est attribuée proportionnellement au produit de la distance par la population ; l'autre moitié proportionnellement au produit de la distance par le trafic. Ce produit est affecté d'un coefficient correcteur (basé sur le critère de facilité d'accès à l'aéroport et une condition de concurrence entre les compagnies aériennes).

Ce mode de calcul est peu contesté, sauf à Mayotte, où la plupart des communes de l'île n'ont pas accès à l'aéroport par la route.

B - Un montage financier incertain

1 - Des financements complémentaires défaillants

La dotation, à l'origine imputée sur un compte d'affectation spéciale (FIATA) est désormais inscrite sur le budget général de l'Etat et classée dans la mission Outre-mer, programme 123 « conditions de vie outre-mer » (action 3). Son montant, fixé à 30 M€ en 2004, est indexé sur la dotation globale de fonctionnement de l'Etat aux collectivités locales. Il atteint 32,6 M€ en 2007.

Il était prévu à l'origine que l'enveloppe de l'Etat soit abondée à parité par des crédits européens et une contribution des collectivités concernées, portant ainsi le financement total du dispositif à 90 M€. Ce principe de financement tripartite a été repris par le Conseil constitutionnel, dans les considérants de sa décision susmentionnée.

Or, aucune collectivité d'outre-mer n'a souhaité participer financièrement et l'Union européenne n'a pas donné suite aux attentes des autorités françaises.

L'objectif initial était de permettre à 200 000 voyageurs de bénéficier d'une aide moyenne de 150 €. Les résultats observés pour les années 2005 et 2006 sont sensiblement inférieurs aux estimations : (55 478 passagers aidés à hauteur de 22,4 M€ de crédits consommés, soit 400 €/passager en 2005 et de 63 776 passagers aidés à hauteur de 22,7 M€, soit 356 €/passager en 2006).

La Cour relève à la fois l'improvisation du mode de financement initial, ainsi que l'absence des abondements additionnels, et par voie de conséquence la remise en cause de l'économie du dispositif lui-même, dès lors que l'effet de seuil escompté n'est pas atteint pour répondre au public ciblé. Ainsi, la région Guyane refuse le bénéfice du dispositif en invoquant l'insuffisance de la subvention au regard des besoins et l'impossibilité de définir des critères objectifs et non discriminatoires entre les résidents. La région estimerait en outre plus adéquat d'aider les déplacements à l'intérieur de son propre territoire.

En outre, si certains éléments récemment introduits dans le dispositif de gestion de la dotation sont de nature à assouplir la gestion budgétaire de la dotation par l'Etat (fongibilité des crédits à l'intérieur du programme 123, échelonnement des versements), l'ouverture du bénéfice de l'aide aux ultramarins résidant en métropole (à la condition que la collectivité le décide) paraît à l'inverse propre à déstabiliser davantage le dispositif et à l'éloigner des objectifs initiaux.

2 - Un contexte de hausse des tarifs aériens

La hausse des tarifs aériens observée au cours des dernières années est en partie liée à des décisions de la puissance publique :

- les obligations de service public dont l'instauration a été autorisée par les instances européennes, parmi lesquelles figurent notamment l'exploitation des lignes tout au long de l'année, avec au moins une fréquence hebdomadaire, l'existence d'un tarif enfant et l'acceptation des évacuations sanitaires ;
- les taxes sur le transport aérien, notamment les taxes d'aéroport, alourdies par les nouvelles mesures de sûreté imposées par la réglementation communautaire et internationale, relativement élevées dans les aéroports d'outre-mer (leur taux dépasse d'environ 50 % celui de l'aéroport d'Orly).

Ces prélèvements, qui s'ajoutent à la très forte hausse du prix du kérosène, influent directement sur le coût du transport aérien, au point qu'on est en droit de se demander si une part significative de l'aide à la personne liée à la dotation de continuité territoriale n'a pas pour seul effet de compenser l'augmentation de l'ensemble de ces charges.

3 - La lente mise en place du dispositif

L'action 3 du programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « outre-mer » est dotée, en loi de finances pour 2006, de 52,57 M€ en AE et en CP, dont 31,8 M€ pour la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer.

Le régime des aides s'est mis en place tardivement, les délibérations des collectivités s'échelonnant du 6 janvier 2004 pour la Guadeloupe au 18 novembre 2004 pour Saint-Pierre et Miquelon, la notification de la délibération de la Réunion n'ayant elle-même été notifiée qu'en juillet 2005. Cette situation a induit des lenteurs dans la délégation et la consommation des crédits, conduisant à de nombreux reports de crédits en 2004 et 2005. Ainsi, au cours de l'année 2005, Mayotte et la Guadeloupe avaient consommé la presque totalité de leurs crédits, alors que la Martinique et la Réunion avaient utilisé moins de 4 % des crédits attribués, le taux de consommation des quatre autres collectivités se situant entre 63 et 83 %.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la Martinique a commencé à rattraper son retard en 2006, la Réunion restant quant à elle encore très en retrait avec le plus faible taux de consommation de l'ensemble :

en €

	Crédits attribués (1)	Crédits délégués (2)	Crédits consommés (3)	Taux (3)/(2)
Martinique	5 047 554	3 370 989	2 762 810	82 %
Guadeloupe	6 056 938	6 064 225	3 782 364	62 %
Guyane	1 948 910	0	0	0
Réunion	8 611 697	5 893 225	3 442 590	58 %
Mayotte	1 664 915	1 664 915	1 719 241	103 %
St Pierre et Miquelon	122 115	122 115	173 270	142 %
Wallis et Futuna	280 240	280 240	354 755	127 %
Nouvelle Calédonie	3 952 445	3 952 445	4 425 897	112 %
Polynésie française	4 147 295	4 147 295	6 038 265	146 %
Total	31 832 109	25 495 449	22 699 192	89 %

Source MEDETOM

II - Des collectivités peu impliquées

A - Les critères d'attribution et la gestion des aides

La lente appropriation du dispositif de la dotation de continuité territoriale par les collectivités s'est accompagnée de fréquents ajustements des critères d'admission au bénéfice de l'aide.

1 - Des régimes d'aides au contenu disparate

Les régimes adoptés par l'ensemble des collectivités reposent sur un panachage des critères de sélection des bénéficiaires et des taux de prise en charge.

La liberté laissée aux collectivités de déterminer les critères d'attribution de l'aide a conduit, dès la mise en place du dispositif, à l'adoption de deux types différents de régimes : une aide bénéficiant à tous les résidents (Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna) et une approche catégorielle qui réserve l'aide à certains publics cibles (les autres collectivités). De sensibles disparités en résultent pour les bénéficiaires selon leur collectivité d'appartenance.

Par ailleurs, deux types de barème d'aides ont également été adoptés : le forfait en deniers (système le plus répandu), et le pourcentage de réduction du prix du billet pour certaines catégories particulières de bénéficiaires (jusqu'à 90 % du prix du billet)(cf. annexe).

La région Guyane a dès l'origine refusé le bénéfice du dispositif. Bien que la position de la région n'ait pas évolué, le ministère de l'outre-mer a provisionné, année après année, les crédits qui lui étaient réservés. Dans l'espoir de contourner cette situation de blocage, le gouvernement a introduit dans la loi du 17 février 2007 portant diverses dispositions pour les DOM la possibilité pour le département de se substituer à la région si celle-ci persiste dans son rejet.

Un blocage comparable est intervenu à l'été 2007 à la Réunion, le conseil régional contestant le régime appliqué aux collectivités d'outre-mer par rapport à la Corse et le non versement de la subvention au titre de 2007 par le représentant de l'Etat, en attente de données sur la gestion du dispositif. La situation a, semble-t-il, été débloquée en septembre avec le versement des crédits attendu.

2 - Une gestion parfois critiquable

Dans la mesure où la gestion administrative et financière de l'aide relative à la continuité territoriale relève de la responsabilité exclusive des collectivités territoriales concernées, celles-ci ont défini elles-mêmes les procédures et modalités de mise en œuvre, aucune instruction ou circulaire de l'Etat n'étant intervenue à cet effet.

Il en est de même pour la gestion des aides, qui peut être assurée en régie directe par les services des collectivités ou faire l'objet d'une externalisation, en tout ou partie, au profit d'un opérateur désigné à cet effet. En fait, toutes les collectivités ont opté pour une gestion du dispositif par leurs propres services.

Les huit collectivités concernées ont toutes adopté la procédure du bon de réduction : l'aide est versée au résident sous la forme d'un bon de réduction à valoir sur l'achat d'un billet d'avion, la collectivité

remboursant ensuite à la compagnie aérienne ou à l'agence de voyages le montant de la réduction correspondante.

Le rôle des émetteurs de billets doit faire l'objet d'un descriptif détaillé concernant la remise du bon à la caisse par le service gestionnaire, les normes de validité du bon et ses conditions d'acceptation, les effets sur le prix du titre de transport, la comptabilisation et la conservation des bons utilisés ainsi que la confection des états de remboursement.

Plusieurs aspects de cette gestion par les collectivités méritent d'être évoqués, certains appelant des critiques sévères :

a) La consommation de la subvention

La consommation des crédits s'avère, selon les régimes d'aide adoptés et le mode de gestion retenu, ou trop rapide, ou trop faible.

Elle a par exemple été trop rapide en Polynésie française, à Saint Pierre et Miquelon, à Mayotte. Ainsi le guichet des aides a dû être fermé en cours d'année par plusieurs collectivités, en raison de l'insuffisance de crédits. Elle a été trop faible jusqu'en 2006 à la Réunion, en raison du retard pris par la collectivité dans la mise en place du dispositif.

Par ailleurs, en 2005, il a été relevé qu'une partie de la prise en charge par l'Etat du rapatriement des passagers, de la Réunion en métropole, suite à la défaillance de la compagnie aérienne Air Bourbon, a été imputée par le ministère de l'Outre-Mer sur les crédits de la dotation de continuité territoriale (98.391 €). Le financement de façon indifférenciée du transport de la totalité des passagers, notamment de ceux résidant en métropole, s'est ainsi effectué de façon non conforme à la destination des crédits et en dehors du respect des critères d'attribution en vigueur. .

b) Les bons de réduction

Les huit collectivités ayant adopté la procédure du bon de réduction, la principale difficulté réside dans la durée de validité des bons de réduction qui peut entraîner des effets d'aubaine, mais aussi gêner la prévision budgétaire.

Plusieurs collectivités n'ont fixé aucune durée de validité aux bons de réduction.

Ainsi, en Nouvelle Calédonie, il est possible d'obtenir un bon en cours d'année n (année de faibles revenus par exemple) et de l'utiliser l'année suivante. Ce cas est fréquent pour les fonctionnaires métropolitains nouvellement arrivés en cours d'année et qui, de façon abusive, ne

déclarent la première année que les seuls revenus perçus en Nouvelle-Calédonie.

Aucune règle de conservation du titre de transport aidé n'a été établie en Polynésie française, ou à la Réunion. A contrario, la Guadeloupe a réduit à 3 mois le délai d'utilisation des bons, fixé à l'origine à un an, une trop longue durée de validité des bons rendant difficile la prévision des règlements.

c) Les relations avec les émetteurs de billets

Les émetteurs de billets se font rembourser ex post par la collectivité le montant total des réductions qu'ils ont consenties sur les billets délivrés. Toutes les collectivités paraissent s'être dotées des moyens de vérifier, au stade de la liquidation, le calcul des factures présentées. La plupart sont dotées d'outils de suivi, dont elles se sont efforcées d'améliorer les performances au cours des années. On peut regretter cependant, de façon générale, l'absence de données économiques sur la politique tarifaire des compagnies.

d) Le cas particulier de la Polynésie française

Mis en place dès le 1^{er} mai 2004, le dispositif, financé exclusivement par une dotation annuelle de l'Etat d'environ 500 MF CFP (4 190 000 €), a permis à quelque 5 000 résidents par an de voyager, pour presque la moitié d'entre eux dans le cadre de déplacements « associatifs ». Ces résultats sont très éloignés, non seulement des objectifs du dispositif national, mais aussi des attentes exprimées lors de la mise en place du régime d'aide qui ambitionnait de faire bénéficier annuellement 15 000 résidents d'une aide individuelle de 30 000 F CFP (251,40 €).

Le dispositif initial s'est très rapidement écarté des motivations exprimées par l'Etat, l'aide à orientation sociale étant devenue, « à titre dérogatoire », une aide à vocation quasi universelle. Elle a bénéficié notamment à des personnes se déplaçant à l'occasion de voyages collectifs à des fins éducatives, culturelles ou sportives, sans conditions de ressources. Parallèlement, le montant des aides est devenu plus attractif, les déplacements organisés par une association étant subventionnés à hauteur de 90 % du prix du billet.

L'effet combiné de ces mesures a conduit à un épuisement rapide de l'enveloppe financière affectée au dispositif et à l'abandon des objectifs quantitatifs et qualitatifs qui lui étaient initialement assignés. Ces difficultés ont abouti à trois reprises en deux ans à une décision de

suspension temporaire du service, la dotation de l'Etat ne suffisant plus au financement du dispositif.

L'élargissement des publics bénéficiaires a entraîné un fonctionnement erratique du régime d'aide, qui a parfois favorisé les effets d'aubaine et les abus. Ainsi en a-t-il été :

- des demandes émanant d'associations sans exiger une durée de vie associative minimale, situation qui s'est traduite par une hausse significative des créations d'associations de circonstance ;
- des aides accordées dans une précipitation injustifiée (par exemple pour la participation à l'animation de l'opération « Paris Plage ») ;
- des abus manifestes quant aux bénéficiaires (exemple d'agents publics de haut niveau bénéficiant des aides par l'intermédiaire d'associations).

Enfin, bien que la réglementation ait limité l'aide au passage à une seule prise en charge par an, plus de 80 personnes ont bénéficié de deux passages par an : une première fois en qualité de membre d'une association, une seconde à titre individuel (ou vice versa).

Fort opportunément, afin que cessent les effets d'aubaine et certaines situations jugées « scandaleusement abusives » par le Président de la collectivité lui-même, dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre régionale, les autorités polynésiennes ont réagi.

L'encadrement réglementaire et la gestion des demandes d'aide ont cependant été substantiellement modifiés, le 15 mai 2007, par l'adoption de mesures qui vont dans le sens des recommandations de la Cour : aide personnelle, réduction de la prise en charge, meilleur tarif et diffusion plus équitable de l'aide au voyage. En outre, l'annonce de l'engagement imminent de discussions avec les compagnies aériennes, portant notamment sur la tarification, contribue, dans l'état actuel d'un financement limité à la dotation de l'Etat, à replacer la question du prix du billet au centre des contraintes de gestion du dispositif.

B - Le refus de la participation au financement du dispositif

A ce jour, soit quatre ans après l'instauration du dispositif, aucune collectivité d'outre-mer n'a décidé de participer financièrement à cette politique publique.

Seule la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon a abondé la dotation de l'Etat (à hauteur de 12 446 € en 2006). Elle a toutefois souligné le caractère exceptionnel de cette opération destinée à éviter la fermeture du guichet. Mais cela n'empêche pas certaines collectivités d'omettre, à l'exemple de la Nouvelle Calédonie et de la Martinique, dans leur publicité sur le dispositif d'aide, de mentionner qu'il s'agit d'un financement de l'Etat.

Au surplus, en dépit des efforts de l'Etat pour les impliquer, rien n'indique à ce jour une évolution de la position des collectivités dans le sens d'une participation de leur part au dispositif de continuité territoriale.

III - Une évaluation embryonnaire par l'Etat

S'agissant d'une subvention publique, il appartient à l'Etat d'évaluer la politique mise en place.

A cet effet, le décret susvisé du 30 janvier 2004 prévoit la transmission au ministère de l'outre-mer, via le représentant de l'Etat, de comptes rendus semestriels et de bilans annuels.

En dépit des efforts du ministère, les bilans annuels transmis par les collectivités n'ont pas encore atteint le degré de précision propre à permettre le suivi efficace par l'Etat de la mise en œuvre des différents régimes d'aide par les collectivités.

A titre d'exemple, le choix des critères et, secondairement, la durée de validité des bons de réduction sont des facteurs qui influent sur la consommation de la dotation, mais les données collectées par le ministère sont incomplètes pour apprécier l'origine de la forte progression des bons non utilisés en 2006.

En outre l'observatoire de la desserte aérienne pour les départements d'outre-mer n'a pas rempli son rôle en matière de tarifs aériens. Il n'a pas été en mesure de fournir des données à jour et fiables permettant de nourrir une analyse économique propre à définir une meilleure politique en matière de fixation des prix des passages aériens entre l'outre-mer et la métropole.

A cet égard, dès lors que le choix serait fait de maintenir le dispositif actuel, les efforts engagés par le ministère de l'outre-mer doivent être poursuivis et les représentants de l'Etat invités à s'impliquer davantage dans l'évaluation de l'utilisation des crédits, implication d'autant plus fondée que la responsabilité qu'ils exercent dans le domaine de la gestion des crédits délégués leur donne la possibilité de surseoir au versement des crédits en cas de comptes rendus insuffisants.

CONCLUSION

Après quatre années de mise en œuvre, la politique de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer est globalement un échec par rapport aux objectifs fixés par le législateur.

La masse critique d'un financement associant l'Etat, les collectivités territoriales d'outre-mer et l'Europe est loin d'avoir été atteinte, si bien que la seule dotation de l'Etat n'a pas permis de servir à toute la population concernée une aide significative.

Laissant aux collectivités bénéficiaires de la dotation le soin de fixer elles-mêmes les critères d'attribution, il est résulté du dispositif une situation confuse, des disparités selon les territoires et des effets d'aubaine, propices à un usage détourné de ces concours financiers publics.

Enfin l'Etat n'a pas mis en place un système d'évaluation fiable et cohérent des effets de cette politique, se bornant à recevoir des collectivités d'outre-mer des bilans eux-mêmes lacunaires et tardifs. A l'évidence, la question de la poursuite de cette politique doit être posée car elle ne répond ni aux attentes des populations concernées, ni aux ambitions du législateur.

ANNEXE

2006

Collectivités	Catégories de passagers	Barème			Majoration de barème	
		Montant de l'aide en €		Montant moyen		% du prix du billet
Guadeloupe	soumis à condition de ressources sauf moins de 12 ans	12-30 ans	150 €	168€		
		adulte	150 €			
		formation examen	200 €			
		<12 ans	100 €			
		revenus modestes	200 €			
Martinique	personnes non imposables			217€	50%	
	étudiants (1)					
	associations					
La Réunion	26-60 ans non imposables			337€	30% (<300 €)	
	autre âge, non imposable				50% (<500€)	
	évènement ou handicap				50 %	100%
	mobilité éducative (2)				100%	

Mayotte	personnes à ressources modestes et leurs ayants droit (3)			650€	10 à 80%	100%
St Pierre et Miquelon	ensemble des passagers	adultes	St Pierre	260€	253€	
		- 12 ans	Miquelon	290€		
		adultes	St Pierre	200€		
		- 12 ans	Miquelon	220€		
Nouvelle Calédonie	personnes à ressources modestes et leurs ayants droit d'au moins 2 ans (4)	enfant ayant droit de 2 à 12 ans		293,30€	492€	Doublement pour personne accompagnant un malade
		adultes et enfants plus de 12 ans		502,80€		
		adultes non à charge de 18 à 27 ans		838,00€		
Polynésie française	personnes à ressources modestes et ayants droit > 2 ans (5)	> 12 ans et adultes		670,40€	1378€	90%
		enfants (2 à 12 ans)		502,80€		
		passagers « motifs spéciaux » (6)				
Wallis et Futuna	ensemble des passagers			631€	30%	50%

Source Medetom

- (1) étendu aux scolaires, collégien, lycéens – passage au taux d'aide de 50% en octobre 2006
- (2) lycéens, étudiants et autres demandeurs de formation
- (3) taux fonction du quotient familial et pour des billets limités à 1200€; un quota de billets réservé de 40% pour les domaines thématiques, jusqu'à fin septembre
- (4) dont l'impôt sur le revenu est inférieur à 2514€
- (5) dont les ressources mensuelles sont inférieures à 3xSMIG (personne seule) ou 4xSMIG (couple)
- (6) étudiants, groupes associatifs, évasan (évacués sanitaires)

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES**

L'insertion de la Cour des comptes sur « la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer » appelle de ma part les éléments de réponse suivants.

1. S'agissant de l'absence de financements complémentaires

La Cour estime que l'absence de financements complétant la dotation versée par l'Etat a pour conséquence « la remise en cause de l'économie du dispositif lui-même, dès lors que l'effet de seuil escompté n'est pas atteint pour répondre au public ciblé » et le fait que « à l'évidence, la question de la poursuite de cette politique doit être posée car elle ne répond ni aux attentes de la population concernée ni aux ambitions du législateur ». Cette analyse me semble devoir être nuancée.

La dotation de continuité territoriale permet aux collectivités d'accorder des aides de nature sociale à leurs résidents. La notion de masse critique ou de seuil de financement n'est guère pertinente, s'agissant d'un dispositif d'aides individuelles. La politique des collectivités d'outre-mer aurait pu être critiquée si elles avaient choisi un saupoudrage des aides en aidant d'un faible montant un grand nombre de bénéficiaires. Or la majorité des collectivités a choisi d'accorder des aides d'un montant significatif par rapport au prix du billet, en ciblant précisément les catégories de voyageurs dont la mobilité est la plus entravée par le coût du transport.

Il est difficile de remettre en cause les aides qui sont aujourd'hui accordées à certaines catégories de résidents d'outre-mer au motif que d'autres catégories de résidents ne peuvent y avoir accès en l'absence de financements complémentaires, dès lors que les critères d'éligibilité sont recevables. En l'occurrence, la plupart des collectivités ont défini l'éligibilité en fonction de seuils de ressources ou du motif du déplacement (accompagnement d'évacuation sanitaire, prise d'emploi ou passage d'examen...). Ces critères de sélection ne paraissent pas discriminatoires. Ils correspondent aux personnes qui rencontrent le plus de difficultés financières ou celles contraintes, par le caractère imprévisible de leur déplacement, d'acheter des billets à un tarif élevé.

La Cour met l'accent sur l'absence de mise en œuvre dans la région Guyane, laquelle refuse le bénéfice du dispositif en invoquant l'impossibilité de définir des critères objectifs et non discriminatoires entre les résidents. Toutefois, l'exemple des huit autres collectivités montre qu'il est possible de définir de tels critères. En outre, la Cour regrette l'ouverture par la loi du 21 février 2007 du bénéfice des aides aux ultramarins résidant en métropole, qui lui paraît éloigner le dispositif de ses objectifs initiaux ; le souhait de la région Guyane de pouvoir aider les déplacements à l'intérieur de son

territoire au moyen de la dotation de continuité territoriale pourrait appeler la même critique. Il convient à cet égard de rappeler que l'Etat participe d'ores et déjà au financement des liaisons aériennes de service public intérieures à la Guyane, pour un montant annuel de l'ordre de 1,5 M€.

2. S'agissant de la hausse des tarifs

Les taux de la taxe d'aéroport ne sont pas plus élevés dans les aéroports d'outre-mer que dans les aéroports de métropole comparables. Les aéroports d'outre-mer, comme la majorité des aéroports de métropole, relèvent tous de la classe des aéroports dont le trafic est compris entre 5 000 et 4 000 000 de passagers pour lesquels le plafond de la taxe est fixé à 11 €. Le taux de la taxe est fixé à ce plafond pour 80 % des aéroports de cette classe.

Si le produit de la taxe d'aéroport a augmenté sur les aéroports d'outre-mer de 18 % en 2006 par rapport à 2005, c'est en raison de l'extension, le 1^{er} juillet 2006, des dispositions relatives à la taxe d'aéroport aux aéroports d'Etat de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. A périmètre constant, compte tenu du plafonnement des taux, l'augmentation des prélèvements sur les aéroports d'outre-mer est du même ordre de grandeur que sur les petits et moyens aéroports de métropole.

La Cour se demande si une part significative de l'aide à la personne liée à la dotation de continuité territoriale n'a pas pour seul effet de compenser l'augmentation de l'ensemble des charges pesant sur le transport aérien. Cette question pourrait effectivement se poser si des aides peu élevées étaient octroyées à une très large partie des résidents de l'outre-mer. Le choix des collectivités territoriales d'attribuer des aides d'un montant significatif sur la base de critères sélectifs permet d'apporter une réponse négative à cette question.

3. S'agissant de la diversité des régimes d'aides

La Cour porte une appréciation négative sur la diversité des modalités d'attribution des aides de continuité territoriale selon les collectivités concernées, qualifiant cette situation de disparate et confuse.

Chacune des collectivités d'outre-mer a ses spécificités, y compris en matière de desserte aérienne. A titre d'exemple, les problématiques de transport aérien sont radicalement différentes entre Saint-Pierre-et-Miquelon, reliée à la métropole via une escale au Canada par un appareil à hélices de 50 places, et les Antilles, reliées à Paris par plusieurs vols directs transportant chaque jour un nombre important de passagers.

La situation de chaque collectivité appelle donc une réponse spécifique et c'est pourquoi il est apparu légitime de confier aux collectivités concernées la responsabilité de retenir les critères les plus pertinents en fonction des besoins de leur population, sous le contrôle de l'Etat pour ce qui concerne la compatibilité avec l'encadrement communautaire des aides d'Etat, là où il est applicable.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le rapport estime non atteints les objectifs assignés par le législateur à la politique de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer. La précarité du montage financier d'une part, et l'absence de réel pilotage d'autre part, restreindraient en effet la capacité de la seule dotation de continuité territoriale à satisfaire les ambitions initiales, s'agissant notamment du nombre de passagers aidés.

L'architecture qui a présidé à l'instauration de la politique de continuité territoriale aérienne reposait en effet sur un investissement significatif des partenaires locaux, à due concurrence de celui de l'Etat. Ce partenariat entre l'Etat et les collectivités, financier tout d'abord, devrait permettre de mobiliser les fonds nécessaires à la prise en charge d'un nombre important de voyageurs. Cette coopération imposait alors de définir les modalités de coordination et de pilotage de cette politique.

Or l'absence de participation financière des collectivités depuis l'instauration du dispositif d'une part, et le caractère partiels des restitutions d'informations transmises à l'Etat d'autre part, ont fragilisé cette architecture, sans que les objectifs soient infléchis. En dépit de certaines améliorations récentes, la mise en œuvre des actions en faveur de la continuité territoriale reste peu suivie. L'avenir de ce dispositif est donc étroitement dépendant de la capacité de chacun des acteurs à respecter l'architecture originelle, ce qui nécessite notamment, une participation financière des collectivités territoriales.

Un des enjeux réside également dans le renforcement de l'évaluation du dispositif. L'annexe relative à la continuité territoriale du document de politique transversale « Outre-mer », réalisée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, marque un premier pas dans cette direction.

Soucieux de sensibiliser les collectivités au développement du suivi des actions entreprises, l'Etat a décidé, pour l'année 2007, de lier explicitement le versement de la dotation à l'amélioration des informations transmises par les collectivités. L'article 3 de l'arrêté du 16 janvier 2007 fixant pour l'année 2007 la répartition de la dotation la répartition de la dotation de continuité territoriale dispose ainsi que la dotation est désormais versée en plusieurs tranches, sur la base des comptes rendus et bilans transmis. La participation effective de l'Etat sera donc déterminée par le montant des dépenses réelles effectuées et explicitées par les collectivités, dans la limite du montant des crédits fixés par l'arrêté mentionné ci-dessus.

Enfin, la réflexion conduite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques portant sur l'outre-mer s'attachera à remettre en perspective les finalités de la politique de continuité territoriale et en conséquence, les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'OUTRE MER

Vous avez bien voulu me transmettre l'insertion sur la dotation de continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer, dotation qui a été mise en place par l'article 60 de la loi programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

Le dispositif législatif de la dotation de continuité territoriale a été mis en place en 2004 et a fait l'objet d'un premier rapport de votre juridiction fm 2005. Les orientations formulées, l'analyse de la gestion des régimes d'aide mais aussi l'initiative parlementaire ont conduit à des évolutions récentes.

Ainsi, l'article 122 de la loi de finances pour 2007 a introduit le principe du reversement sur le passeport mobilité des sommes non engagées en fm d'exercice et, par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007, la possibilité a été donnée aux collectivités d'apporter une aide à des bénéficiaires non résidents, dans des conditions très encadrées; cette loi permet également à un département -de se substituer-à une région qui ne mettrait pas en place le dispositif de continuité territoriale; elle clarifie enfin le principe d'une dotation annuelle, dont les conditions de versement tiennent compte des montants disponibles à la fm de l'exercice précédent dans les comptes de la collectivité gestionnaire.

Le Gouvernement a pris toute la mesure des préconisations que votre juridiction a formulées dans son rapport de 2005 et a déployé les efforts nécessaires afin de s'assurer du bon usage et de la bonne gestion de cette dotation.

En droit

Ceci s'est traduit en droit dans l'évolution législative rappelée ci-dessus, et en particulier dans les conditions de versement à la collectivité, qui sont clairement le fruit de cette volonté de maîtriser le régime d'aide; la prolongation par voie réglementaire et de lettre circulaire des ajustements apportés à ce dispositif n'a pas manqué de susciter, dans les collectivités, des actions de recentrage sur les objectifs initiaux de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003.

Du point de vue réglementaire, l'arrêté du 16 janvier 2007 de répartition de la dotation et pris en application du décret du 30 janvier 2004 a introduit une disposition encadrant le versement de la dotation à la collectivité et les remontées d'informations sur la gestion aux préfets et hauts-commissaires.

S'agissant des instructions adressées au niveau local sur les conditions de la gestion, elles ont été données par le biais des remontées statistiques semestrielles et du bilan annuel. En effet, compte tenu de ce que

la loi de programme pour l'outre-mer a entendu donner aux collectivités la responsabilité de déterminer les conditions de l'aide au passage aérien financée par la dotation de continuité territoriale, une circulaire adressée aux collectivités mêmes aurait empiété sur leur compétence, garantie par le principe de libre administration. Aussi, la lettre circulaire aux préfets et hauts-commissaires du 20 mars 2007 a permis d'apporter aux collectivités, au travers des informations demandées par les représentants de l'Etat, les orientations décidées par le Gouvernement, et de suivre au plus près les dépenses et les reliquats.

En fait

Cette action sur le plan du droit s'est accompagnée de mesures concrètes du secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer destinées à garder la maîtrise de l'utilisation de cette aide, comme ceci a été le cas envers la région de l'île de la Réunion, où le préfet a suspendu les versements dans l'attente de la production par la collectivité des pièces justificatives de son utilisation.

Vous rappelez le défaut de contrôle interne et les irrégularités constatées dans la gestion de la dotation de continuité territoriale par la collectivité de Polynésie française. S'agissant là, effectivement, d'une utilisation de l'aide non conforme à son objet, les versements des crédits à la collectivité ont été suspendus, et le hautcommissaire a confié au trésorier-payeur général la réalisation d'une mission d'audit comptable du dispositif de continuité territoriale.

Les objectifs maintenus: aider dans l'équité

L'instauration de la dotation de continuité territoriale par la loi du 21 juillet 2003 répondait à la volonté de favoriser le passage des ultramarins vers la métropole, tout en respectant le principe de l'équité.

Du point de vue de l'atteinte de l'objectif, l'avis de la Cour demande à être tempéré. Car si, dans l'esprit de la loi de 2003, la dotation de continuité territoriale se concevait comme une aide conjointe de l'Etat et des collectivités d'outre-mer et de la Communauté européenne, le défaut de contribution de ces deux derniers acteurs n'en a pas pour autant réduit l'efficacité du dispositif. Les bénéficiaires de la dotation reçoivent en effet une aide substantielle pour le financement de leur passage aérien, majoritairement située entre 30 % et 50 % du prix du billet. Ce résultat a pu être obtenu par le resserrement du champ des bénéficiaires, sous l'effet des critères d'attribution. Une limitation admise par tous consiste à n'offrir qu'une aide par an.

L'aide au passage aérien est une nécessité alors même que le transport aérien s'est démocratisé et est devenu incontournable sur ces distances. Si l'on devait y mettre fin, ce serait avant tout les citoyens ultramarins les plus défavorisés qui en subiraient les conséquences. La

dotation de continuité territoriale représente donc un moyen d'assurer l'équité au sein de la société. Le renchérissement du transport aérien depuis lors, en raison notamment de l'élévation du prix des carburants, souligne d'autant plus la pertinence de l'aide aux usagers de ce mode de transport.

Dotation de continuité territoriale et coût du transport aérien

La Cour fait un lien entre la mise en place de la dotation de continuité territoriale et la hausse des tarifs du transport aérien, notamment la hausse des taxes et redevances.

Du simple point de vue des taxes et redevances, il est important de souligner que la hausse tarifaire s'inscrit dans un contexte de plus grande exigence en termes de sûreté et de respect environnemental, avec notamment l'extension prochaine à l'aviation du système européen d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre. Toutefois, on constate que l'augmentation des taxes et redevances a été contenue: en moyenne sur les cinq dernières années et sur les aéroports de Fort-deFrance, Pointe-à-Pitre, Cayenne et Saint-Denis, cette augmentation se situe à 3,7 % par an, loin du chiffre de 20 % représentant un pic momentané sur la seule taxe d'aéroport. Il convient également de préciser que la taxe d'aéroport est reversée aux gestionnaires d'aéroport et ne constitue pas une ressource pour l'Etat. Il apparaît donc que la dotation de continuité territoriale est motivée par la nécessité de réduire la cherté du transport sur ces liaisons et non pas par la volonté de corriger la hausse intervenue sur le montant des taxes.

Le Gouvernement est conscient des difficultés inhérentes à ce type de système d'aide au passage aérien et poursuit la réflexion sur les moyens de les résoudre. A ce jour, une profonde évolution est en projet, prévoyant une fusion des deux systèmes existants, la dotation de continuité territoriale et le passeport mobilité, en observant les conclusions que votre juridiction a émises lors de son premier rapport de décembre 2005 ainsi que celles que vous avez bien voulu me transmettre dans votre dernier courrier.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE LA RÉUNION**

Cette insertion fait, sans en expliciter les motifs, le double constat pour la Réunion :

- d'une mise en place tardive du régime d'aide de continuité territoriale conduisant à des lenteurs dans l'utilisation des crédits délégués ;*
- et du refus de la collectivité régionale de participer financièrement à cette politique publique.*

Concernant les raisons motivant l'application tardive du dispositif de continuité territoriale, je souhaite vous apporter les éléments de réponse ci-après.

1) Dès l'examen de la loi-programme du 21 juillet 2003, la Région a affiché une position critique sur l'inégalité de traitement entre les départements et collectivités d'outre-mer et la Corse en matière de Continuité Territoriale.

La Région par une motion votée à l'unanimité lors de son assemblée plénière du 23 octobre 2003 a demandé au gouvernement « d'attribuer aux ressortissants de l'outre-mer une dotation de continuité territoriale évaluée sur la base de celle attribuée aux ressortissants de la région Corse et dans l'esprit de ce qui prévaut pour les Régions Ultrapériphériques espagnole et portugaises ».

Cette motion établit ainsi le constat que la dotation par habitant est évaluée à 11,5 € à la Réunion contre plus de 616 € par habitant en Corse. Elle conclue que le dispositif institué pour l'Outre-Mer, tant par ses modalités que par la modestie des moyens financiers mobilisés, est en contradiction avec le principe proclamé de la Continuité Territoriale et s'apparente à un dispositif de plus d'aide à la mobilité.

2) Malgré cela, la Collectivité s'est impliquée activement aux côtés de l'Etat pour la création du dispositif.

Compte tenu du risque de superposition des aides à la mobilité à la Réunion pouvant conduire à une double prise en charge, il était essentiel d'engager une réflexion partenariale en amont de toute intervention.

Ainsi, au cours du premier semestre 2004, de nombreux échanges ont eu lieu avec la préfecture, les organismes et les collectivités concernées par des dispositifs d'aides à la mobilité. Ces discussions ont conduit à une délibération de l'Assemblée Plénière du Conseil régional en date du 29 juin 2004 définissant les critères d'intervention du dispositif.

Par la suite, la Préfecture en date du 5 août 2004 a souhaité obtenir des précisions sur le dispositif, notamment sur les modalités de gestion.

Ces précisions ont été apportées par la délibération de la Commission permanente du 14 septembre 2004 mettant en œuvre les principes de continuité territoriale définis lors de l'Assemblée Plénière du 29 juin 2004.

Cette délibération a été transmise au ministère de l'Outre-Mer et à la Préfecture le 21 septembre 2004 en vue de la notification du régime d'aide auprès de la Commission Européenne.

3) La procédure de notification s'est avérée être une procédure longue de 9 mois.

Rappelons à cet égard que la notification en l'espèce est adressée à la préfecture pour transmission au ministère des Transports, lequel vérifie la conformité du dispositif (en l'espèce un régime d'aide à caractère social) avec les règles nationales avant de l'adresser à l'Union Européenne (services de la commission) via le représentant permanent de la France à Bruxelles. Ce dernier effectue alors les démarches nécessaires auprès de la Commission Européenne qui a deux mois pour répondre et ce délai est suspendu jusqu'à obtention des informations réclamées par l'UE.

Ainsi, le représentant de la France a déposé auprès de la Commission Européenne le dossier de notification du régime d'aide le 9 novembre 2004.

Le 9 février 2005, soit trois mois plus tard, la Commission Européenne accuse réception du dossier de notification et demande des informations complémentaires relayées par le ministère français des transports le 17 février 2005.

Le 26 mai 2005 soit presque deux mois plus tard, le représentant de la France transmet ses réponses aux instances Européennes.

Au vu des retards pris dans cette procédure de notification qui ne lui incombent pas par ailleurs, la Région a décidé de démarrer le dispositif le 1^{er} juillet 2005, alors que l'agrément du régime d'aide par la Commission européenne n'est intervenu que le 20 juillet 2005.

Il en découle que la mise en œuvre du dispositif dès l'année 2004 était illusoire, et que cet aspect ne pouvait pas être ignoré par les ministères concernés.

4) Aspects financiers

S'agissant de la participation financière de la Région à la politique publique de continuité territoriale, il convient de rappeler que la mise en œuvre de ce principe relève d'une initiative de l'Etat, confiée à la Région dans le cadre de dotations allouées à cet effet.

L'extrait du rapport de la Cour des Comptes relatif à la gestion de la Continuité Territoriale par la Région Réunion, se basant sur des données anciennes, fait également état de retard dans la mise en œuvre de ce

dispositif qui se traduit par un taux de consommation de crédits le plus faible des collectivités bénéficiaires.

Ce constat est toutefois réducteur car après deux adaptations du régime d'aide, le dispositif de Continuité Territoriale a atteint son rythme de croisière en 2007.

*Malgré les bilans transmis au représentant de l'Etat depuis le 18 février 2007 et le volume de financement justifié d'un montant total de **24 012 239 €**, l'Etat n'a pas versé à ce jour le solde de la dotation 2007 d'un montant de **3 329 204 €**.*

*De même, l'Etat reste redevable du solde des dotations des années 2005 et 2006 non perçues à ce jour pour un montant global de **9 714 263 €**.*

A cet égard, la Région a adressé le 3 septembre 2007 un recours gracieux à Monsieur le Préfet de La Réunion pour le versement de ces reliquats. Aucune réponse n'a été communiquée à la Région à ce jour.

Par conséquent, la collectivité régionale mettra en œuvre un recours en contentieux afin de recouvrer les sommes dues.

Aussi, étant donné que les engagements financiers de l'Etat au titre des années 2005 à 2007 ne sont pas respectés et que les moyens alloués ne sont pas mis en adéquation avec les besoins exprimés par la population, traduisant une grosse demande sociale, la Région a été contrainte de suspendre l'instruction des demandes d'aides depuis le 4 septembre 2007, et s'interroge sur la poursuite du dispositif en l'absence d'éléments nouveaux.

D'ailleurs, une position similaire semble avoir été prise par la Région Martinique qui vient d'arrêter le dispositif.

En conclusion, consciente de l'enjeu d'un tel outil de désenclavement et d'ouverture, la Région Réunion souhaite que l'Etat prenne toute sa mesure, et mobilise des moyens à la hauteur des attentes de la population réunionnaise.

**RÉPONSE DE L'ADMINISTRATEUR SUPÉRIEUR DU TERRITOIRE
DES ÎLES DE WALLIS-ET-FUTUNA**

Rendu opérationnel au mois de juillet 2004 à Wallis et Futuna, le versement tardif des crédits prévus, conjugué avec une connaissance insuffisante du dispositif par le public, a conduit à des reports de crédits sur 2005 et 2006.

Le nombre de bénéficiaires n'a cessé d'augmenter depuis 2004 avec pour conséquence un taux de consommation des crédits avoisinant 100 % à la fin de l'année 2006 puisque seulement 1 503 € ont été reportés sur 2007.

L'ouverture du régime à tous les résidents sans prise en compte des critères sociaux comme à Saint-Pierre et Miquelon, conjuguée avec une tarification aérienne la plus élevée dans toutes les collectivités d'outre-mer et une hausse importante des demandeurs, a nécessité la participation financière du Territoire au budget supplémentaire 2007 à hauteur de 83 800 €. Cette situation va perdurer en 2008 et le Territoire sera inévitablement amené à revoir les critères d'attribution de l'aide au passage aérien compte tenu des moyens financiers dont il dispose, sauf si l'Etat venait à revoir sa contribution à la hausse.

La participation financière du Territoire s'inscrit donc parfaitement dans l'esprit d'origine lors de la mise en place du dispositif où il a été prévu une contribution financière tripartite : Union européenne / Etat / collectivités outre-mer.

Au demeurant, l'Administration a prévu de présenter à la session budgétaire de l'Assemblée territoriale au mois de décembre 2007 une réforme du dispositif allant dans le sens de la prise en compte des conditions sociales des demandeurs d'aide à la continuité territoriale. Par ailleurs, l'ouverture du bénéfice de l'aide aux ultramarins résidant en métropole par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 est intégré dans le projet de texte.
