



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

RÉGION DE LA RÉUNION Dispositif d'aide à la continuité territoriale

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 28 mars 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCÉDURE	5
1 LE CADRE JURIDIQUE.....	6
1.1 Le dispositif national.....	6
1.2 Le dispositif régional	9
2 LES PERFORMANCES	12
2.1 Le niveau d'attribution des aides	13
2.2 Le prix moyen des billets	16
3 LE PILOTAGE.....	18
3.1 Le financement.....	18
3.2 Le suivi de l'activité.....	21
ANNEXES	25

SYNTHÈSE

La continuité territoriale constitue un principe de service public dont l'objet est de faciliter le déplacement des citoyens entre les territoires d'un État, en compensant les obstacles liés notamment à leur éloignement. Initialement créé pour désenclaver la Corse dans les années 1970, ce dispositif a été étendu aux différents territoires d'outre-mer à partir de 2003.

La politique publique nationale de mobilité bénéficie d'une dotation financière de l'État. Elle s'adresse aux lycéens et aux étudiants¹, aux personnes en insertion professionnelle² et aux autres résidents d'outre-mer³. Ce dispositif se traduit, sous réserve du respect de conditions, par l'allocation d'une somme destinée à minimiser le coût du titre de transport d'un voyage vers la métropole. Depuis 2017, elle finance une partie du titre de transport des résidents en France métropolitaine vers l'outre-mer, lorsque le déplacement permet de se rendre aux obsèques d'un parent.

En 2010, l'État a confié à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), devenue gestionnaire du fonds de continuité territoriale, la responsabilité de l'attribution des aides. La Région Réunion est venue compléter le dispositif existant, en faisant le choix que 40 000 Réunionnais puissent acquérir un billet d'avion en basse saison dans le sens Réunion-métropole, pour un montant de 500 € ; elle a progressivement élargi l'assiette des bénéficiaires, en relevant notamment les plafonds des conditions de ressources.

Depuis 2015, corrélativement à la réduction des dotations de l'État, la Région a créé son propre dispositif, plus généreux, qui coexiste avec celui géré par LADOM. Avec deux tranches d'aides de 300 € et 450 € pour l'aide tout public, la collectivité a fait de la continuité territoriale un levier pour accroître sa politique de mobilité. L'objectif affiché est de favoriser l'élargissement de la diversité des choix de formation des Réunionnais, l'accès à de nouveaux bassins d'emplois et l'épanouissement de la population réunionnaise. En août 2016, le dispositif régional a été étendu aux personnes d'origine réunionnaise installées en métropole souhaitant voyager vers La Réunion. Cette évolution pourrait cependant ne pas être exempte de risques au regard de la réglementation européenne.

Ce dispositif rencontre un succès auprès des bénéficiaires, leur nombre étant passé de 96 000 à 155 000 entre 2015 et 2018. Il conduit la Région à devoir supporter un coût croissant de plus de 45 % de 2014 à 2018 ; il est passé de 29 M€ à 53 M€ annuels. Les modalités souples d'accès au dispositif régional entraînent des coûts de gestion estimés à 3,8 M€ en 2017, dont 0,5 M€ pour le traitement de dossiers qui ne sont pas menés à terme par les postulants ou qui sont incomplets. En 2018, le coût de gestion s'élève à 4,7 M€.

Cette logique de guichet pourrait trouver ses limites d'autant que de nouveaux bénéficiaires pourraient être encouragés à y souscrire avec les tarifs attractifs proposés par les offres des compagnies concurrentes et à bas coûts.

¹ « Passeport mobilité-études »

² « Passeport mobilité formation professionnelle »

³ « Aide tout public »

Face au succès de cette mesure, une réflexion pourrait être engagée sur la soutenabilité financière de la politique d'intervention régionale ; des pistes de régulation, telles que le reste à charge pour l'utilisateur, une actualisation des critères d'attribution ou de fréquence ainsi que du plafond des aides pourraient constituer un premier levier.

RECOMMANDATIONS⁴

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Non réalisé	En cours de réalisation	Réalisé	Page
1	Pilotage	Engager une réflexion sur la maîtrise financière du dispositif.		X		17
2	pilotage	Mettre en place à court terme un système de contrôle interne pour fiabiliser les données et identifier les dossiers non conformes aux fins de leur régularisation.	X			23

⁴ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

PROCÉDURE

Un contrôle des comptes et de la gestion de la Région Réunion, portant exclusivement sur le dispositif de continuité territoriale, a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 29 juin 2018 à son président, M. Didier Robert.

L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 26 novembre 2018. Dans sa séance du 27 novembre 2018, la chambre a décidé de l'envoi d'un rapport d'observations provisoires à la Région, qui y a répondu le 15 février 2019.

Après avoir examiné la réponse, la chambre, dans sa séance du 28 mars 2019, a arrêté les observations définitives suivantes :

1 LE CADRE JURIDIQUE

La continuité territoriale constitue un principe de service public dont l'objet est de faciliter le déplacement des citoyens entre les territoires d'un État, en compensant les obstacles liés principalement à leur éloignement. Il a été mis en œuvre en outre-mer à partir de 2003 dans le cadre de deux dispositifs nationaux successifs : le premier, issu de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, a pris fin en 2007 ; le second, instauré par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, est en vigueur depuis 2010.

Alors que les mesures du dispositif national, instaurées en 2009 sont toujours applicables au niveau des territoires d'outre-mer, la Région Réunion a décidé, début 2015, de développer sa propre politique publique de mobilité.

1.1 Le dispositif national

La politique nationale de continuité territoriale est fondée sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer⁵.

Le dispositif de continuité territoriale⁶ se traduit par une aide financière au transport versée aux résidents, régulièrement établis en outre-mer, afin de faciliter leurs déplacements. L'État a mis en place un fonds dont les dotations doivent être réparties entre ces différents territoires. Sa gestion a été confiée à l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)⁷.

Les aides concernent le grand public, les lycéens et les étudiants dans le cadre du passeport « mobilité-études » ainsi que les personnes en insertion professionnelle dans le cadre du passeport « mobilité-formation professionnelle ». Les développements qui suivent portent uniquement sur l'aide destinée au grand public (appelée indifféremment ci-après aide à la continuité territoriale).

Une personne éligible peut bénéficier de l'aide financière une fois par année civile dans le cadre d'un déplacement en avion, en classe économique ou équivalente. Son attribution doit respecter trois conditions : la résidence du bénéficiaire est située en outre-mer, l'aide ne peut dépasser les frais engagés par le bénéficiaire et son montant est fonction des conditions de ressources.

⁵ Article L. 1803-1 du code des transports.

⁶ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 et décret n° 2010-1424 du 18 novembre 2010.

⁷ LADOM est une agence d'État au service des originaires et résidents des collectivités d'Outre-mer. Elle a pour mission première la formation et l'insertion professionnelle de ces publics au travers de parcours en mobilité. La loi de mai 2009 est venue élargir son périmètre d'intervention, notamment à l'aide à la continuité territoriale.

Deux types d'aides sont prévus ; elles se réfèrent au « quotient familial⁸ », ce sont l'aide majorée et l'aide simple, comme récapitulées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Aides d'État prévues en 2010

Type d'aide	Quotient familial	montant
Aide majorée	[0 € - 6 000 €]	360 €
Aide simple	[6 001 € - 11 720 €]	220 €

Source : CRC

L'attribution se traduit généralement par la remise d'un bon, comportant une valeur faciale, venant en déduction du prix du billet lors de son achat. L'aide peut être versée directement au bénéficiaire en remboursement, si celui-ci a déjà acheté son titre de transport.

Afin de réduire le dynamisme de la consommation de ces aides et d'assurer sa soutenabilité budgétaire, l'État a réformé ce dispositif en février 2015⁹. Pour l'essentiel, les modifications concernent le « grand public »¹⁰. Elles conduisent notamment à l'arrêt de la possibilité du remboursement de l'aide¹¹, à son octroi uniquement tous les quatre ans¹², les aides obtenues antérieurement étant prises en compte¹³ ; à l'impossibilité pour la Région de venir compléter financièrement l'aide de l'État au titre d'un même déplacement¹⁴ et à une révision à la baisse de l'aide simple.

Comme le lui permettait la loi, la Région a fait le choix, en juillet 2010¹⁵, de s'associer au fonctionnement du dispositif État tant d'un point de vue financier que dans sa mise en œuvre. Cette décision a permis de compléter l'aide financière de l'État et d'organiser, conjointement avec LADOM, l'accueil du public entre 2010 et 2014.

L'abondement des crédits de l'État par la Région a conduit à ce que le bénéficiaire de l'aide simple perçoive le même niveau d'aide financière que le bénéficiaire de l'aide majorée, soit 360 €, gommant ainsi tout caractère progressif du dispositif national. La collectivité a créé une troisième tranche pour les personnes dont le quotient familial est compris entre 11 720 € et 26 030 € ainsi que des aides spécifiques, non conditionnées par des plafonds de ressources financières, en direction d'autres publics, comme indiqué en annexe 1. Ces deux derniers type d'aides, dont le montant forfaitaire unitaire s'élève aussi à 360 €, n'étaient pas prévus dans le

⁸ Le quotient familial est égal aux revenus du foyer fiscal divisés par le nombre de parts du foyer.

⁹ Décret n° 2015-166 du 13 février 2015.

¹⁰ Les aides relatives au « passeport mobilité études » et « passeport mobilité formation professionnelle » sont préservées.

¹¹ L'article 1^{er} du décret précise que « la décision accordant une aide à la continuité territoriale vers la France précède la réservation du titre de transport ».

¹² Selon l'article 3-II « L'aide à la continuité territoriale (...) ne peut être versée au cours des trois années suivant l'année de délivrance de la dernière aide ».

¹³ Selon l'article 4 « La condition (...) tient compte des aides versées antérieurement à la date de parution du présent décret ».

¹⁴ Selon l'article 3-IV « (...) les aides (...) ne peuvent être cumulées, pour le financement d'un même déplacement, avec aucune autre aide individuelle versée par une personne publique ».

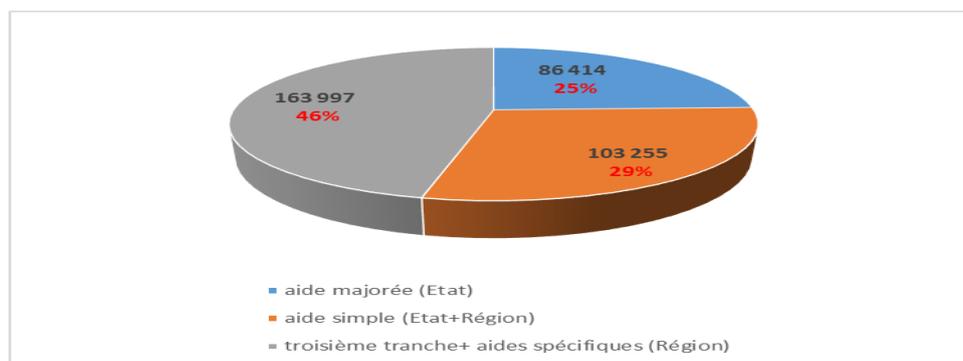
¹⁵ Délibération de la commission permanente du conseil régional de La Réunion du 13 juillet 2010

dispositif national. Bien que régulières, elles ont été intégralement supportées par le budget de la collectivité.

Au cours de la période susmentionnée, les critères de ressources ou les conditions d'éligibilité, favorables aux bénéficiaires, ont évolué. Par exemple, fin 2011, les personnes porteuses de handicap, les personnes âgées et les femmes enceintes ont eu la possibilité de bénéficier d'un « sur-classement » leur permettant de voyager en classe intermédiaire ; en août 2012¹⁶, les accompagnateurs¹⁷ de ces publics ont eu également la possibilité de bénéficier du « sur-classement » si leurs ressources annuelles étaient inférieures à 26 030 €. Selon la Région, cette évolution répond à l'objectif de favoriser la continuité territoriale au profit de l'ensemble des Réunionnais.

Par ces choix, le nombre de bénéficiaires potentiels a été élargi. De 2011 à 2014, près de 354 000 personnes ont pu bénéficier d'une aide à la continuité territoriale ; 163 997 personnes, soit 46 % de l'ensemble, n'auraient pas pu y prétendre au regard de l'application des seuls critères de l'État comme en témoigne le tableau ci-après.

Graphique n° 1 Nombre d'aides facturées par type d'aide entre 2011 et 2014



Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région Réunion

L'élargissement du nombre de bénéficiaires implique un coût supplémentaire pour la collectivité. De 2011 à novembre 2014, le budget est passé de près de 12 M€ à plus de 18 M€ ; dans la même période, la part de cofinancement de la Région dans le dispositif est passée de 50 % à 60 %. Selon l'ordonnateur, l'augmentation du budget consacré au dispositif est justifiée car elle répond à un besoin de la population.

Au même titre que la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et Saint-Martin pour la France, les Açores et Madère pour le Portugal, et les Îles Canaries pour l'Espagne, La Réunion est une région européenne dite ultrapériphérique (RUP), qui relève d'un statut juridique européen spécifique, reconnu à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les dispositifs mis en œuvre pour assurer la continuité territoriale en direction de ces zones géographiques constituent une aide d'État pouvant être compatible avec le marché intérieur, conformément au dit traité¹⁸.

¹⁶ Délibération de la commission permanente du conseil régional du 28 août 2012

¹⁷ Enfant mineur et/ou adulte accompagnateur de la personne sur présentation du livret de famille pour l'enfant et d'un certificat médical pour l'adulte accompagné

¹⁸ Article 107 paragraphe 2 du TFUE

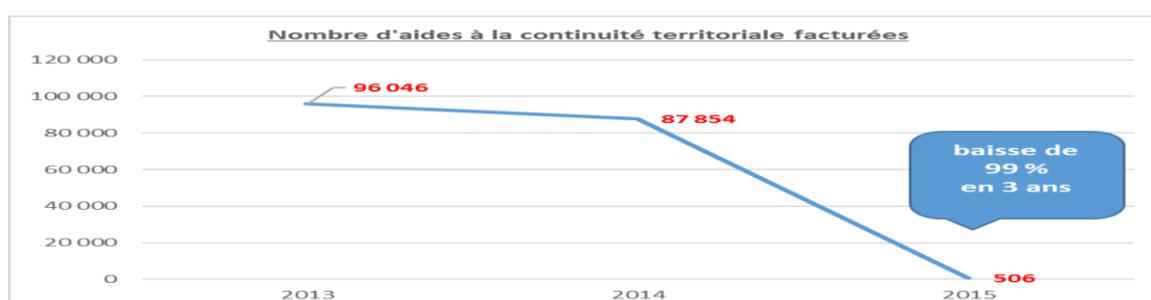
Le régime initial, institué par la loi de mai 2009, et sa modification par décret de février 2015¹⁹ ont été reconnus compatibles avec le droit européen par deux décisions de la Commission européenne prises respectivement en octobre 2010²⁰ et février 2015²¹.

1.2 Le dispositif régional

Les changements induits par le décret précité constituent, selon la collectivité régionale, un désengagement de l'État, qui altère le service rendu aux usagers. La Région souligne l'absence de concertation préalable sur la réforme de la continuité territoriale et la prise de connaissance tardive des nouvelles règles. La collectivité a été destinataire d'un projet de décret, pour avis, le 10 décembre 2014, transmis par la préfecture selon la procédure d'urgence. Le décret a été publié au Journal officiel le 14 février 2015. Au regard du délai dont elle disposait, la Région a décidé, début février 2015, de mettre en place un dispositif distinct de celui de l'État, qui s'éloigne des critères réglementaires nationaux. Elle indique avoir formulé, dans le cadre de la conférence des Régions ultra périphériques (RUP) et de la remise du mémorandum de 2017, le souhait que l'Europe instaure une aide spécifique à la continuité territoriale.

Le dispositif régional a conduit à une réduction de l'activité de LADOM, notamment sur le segment des aides à la continuité territoriale. Entre 2014 et 2015, le nombre de bons délivrés diminue de plus de 99 %, passant de 87 854 à 500 unités comme le montre le tableau suivant. Selon la Région, cette situation résulte du report de la population sur le dispositif régional.

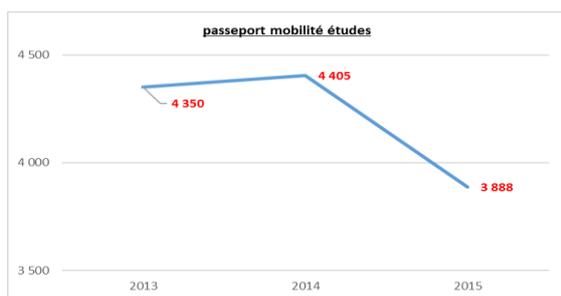
Graphique n° 2 : Impact de la création du dispositif régional sur l'activité de LADOM Réunion



¹⁹ Décret n° 2015-166 du 13 février 2015

²⁰ Décision du 5 octobre 2010, C (2010)7018

²¹ Décision du 12 février 2015, C (2015)879



Source : CRC, d'après le rapport LADOM 2015

L'offre régionale apparaît en effet plus attractive que celle de l'État, comme indiqué en annexe 2, d'autant que les agences et les compagnies aériennes construisent une stratégie de commercialisation.

Quand l'aide majorée proposée par l'État, visant un public dont les ressources sont inférieures à 6 000 € par an, s'élève à 360 € par billet et par an au départ de La Réunion, la collectivité offre une aide d'un montant supérieur de 25 %, soit 450 € par billet.

En ce qui concerne l'aide simple, l'État a réduit son montant à 110 € depuis 2015 ; elle vise un public dont les ressources annuelles sont comprises entre 6 000 € et 11 991 €. La Région propose un montant presque trois fois supérieur, soit 300 €.

Selon l'ordonnateur, l'aide simple régionale vise en outre une cible élargie aux classes intermédiaires, le plafond des ressources ayant été porté à 26 030 €. La population visée par les mesures, qui ne sont pas conditionnées par des plafonds de ressources, continue de progresser ; les artistes et le public scolaire concerné par des voyages pédagogiques viennent notamment compléter la liste des bénéficiaires.

Quelle que soit l'aide, un usager peut utiliser le dispositif régional une fois par an contre une fois tous les quatre ans pour le dispositif de l'État. Seuls des billets de classe économique peuvent être achetés à l'aide des bons de continuité territoriale dans le dispositif national, ce qui n'est pas le cas dans celui porté par la Région : l'achat de billets en classes supérieures est autorisé notamment pour les personnes âgées, enceintes ou handicapées ainsi que leurs accompagnateurs.

Le dispositif régional a maintenu la prise en charge du remboursement du billet préalablement payé par le bénéficiaire postérieurement au trajet contrairement aux modalités fixées par l'État. Selon la Région, le maintien de cette mesure permettrait aux voyageurs d'acquérir leurs billets à un coût moindre et correspondrait à une réalité de la demande des publics. Au titre de la période 2015 à 2018, la chambre souligne que le remboursement ne représente au mieux que 22 % des aides allouées. En outre, cette modalité est davantage choisie par les Réunionnais installés en métropole (61 %) que par les Réunionnais résidant à La Réunion (14 %).

En principe, si l'aide régionale est attribuée une fois par an, les mesures spécifiques permettent à certaines catégories d'en bénéficier plusieurs fois par an. Ces dernières peuvent en outre se cumuler avec l'aide « tout public » la même année lors d'un autre voyage.

Le dispositif régional a maintenu le bénéfice des aides spécifiques visant un public particulier en l'élargissant, en 2015, aux artistes et acteurs culturels et à leurs accompagnateurs ainsi qu'aux scolaires dans le cadre de voyages pédagogiques.

La chambre relève que le dispositif développé par la Région est plus avantageux que celui de l'État et n'apparaît pas économe des deniers publics. Deux dispositifs coexistent avec une structure composée d'agents publics de l'État et une collectivité locale avec ses propres agents. Aucune mutualisation n'a été envisagée. La collectivité considère, sans davantage le justifier, que l'offre régionale répond de manière plus adaptée à une demande de mobilité de la population Réunionnaise. Or, il pourrait être soutenu, a contrario, que l'offre de la Région a stimulé la demande sur le territoire réunionnais et en métropole. Reconnaisant la difficulté à porter, seule, le financement du dispositif régional de continuité territoriale, la Région a sollicité l'État, en novembre 2018, en vue de mettre en place un nouveau partenariat.

L'article 51 du règlement n° 651/2014 de la Commission européenne du 17 juin 2014 précise les conditions de compatibilité des aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques avec le marché intérieur. Celles-ci sont en principe réservées au consommateur final dont le lieu de résidence se situe dans une RUP. Prévu initialement uniquement pour les personnes résidentes sur l'île pour un trajet A/R dans le sens La Réunion/métropole (ou volet A) lors de sa mise en place en 2015, le dispositif a été étendu en août 2016²² à des personnes²³ résidentes en métropole d'origine « réunionnaise » voyageant dans le sens métropole/La Réunion (ou Volet B).

Selon la collectivité, cette dernière mesure concernerait au total près de 247 000 personnes. La Région ne semble pas être en mesure de déterminer la dépense maximale susceptible d'être générée par le volet B. Cette absence de prévision pourrait venir illustrer la logique de « guichet » du dispositif et les difficultés à assurer sa maîtrise budgétaire. Dans le cadre de son exercice 2019, la collectivité indique entamer une réflexion sur l'évolution globale du volet B de son dispositif. La Région s'était engagée, en février 2017, à mettre en place un audit du volet B²⁴. La chambre constate que cet audit n'est toujours pas réalisé.

Selon le ministère de l'outre-mer, le volet B du dispositif ne semblait pas être constitutif d'une aide d'État devant être déclarée à la Commission européenne au regard des éléments qui lui ont été communiqués²⁵. Il souligne notamment que dans plus de 50 % des cas, l'aide est versée sous forme de remboursement sur le compte du bénéficiaire ; il estime que l'octroi de cette aide supplémentaire, déployée à titre expérimental pour une durée d'un an, d'août 2016 à août 2017, n'est pas susceptible d'attirer les investissements puisqu'elle n'est pas pérenne.

Avant 2015, la chambre relève que la part des aides directement versées aux personnes physiques, bénéficiaires de l'aide régionale, dans le sens La Réunion/métropole était au plus égale à 13 % du montant total des aides attribuées, ; elle est seulement de 14 % en 2018. S'agissant du « volet B », ce taux est passé de 5 %²⁶ à 61 % entre 2016 et 2018.

Depuis son instauration à fin 2018, le coût global du dispositif dit volet B s'est élevé à près de 21 M€. Alors que son caractère expérimental devait s'achever fin août 2017, la Région considère désormais que ce dispositif a vocation à être pérenne. Elle s'est engagée à réaliser les

²² Conseil régional. Délibération du 2 août 2016

²³ Personnes nées à La Réunion ou nées d'un père ou d'une mère natifs de La Réunion ; les enfants scolarisés ou apprentis rattachés à un foyer fiscal domicilié à La Réunion ainsi que les pères ou mères d'un enfant né à La Réunion ou né d'un parent natif de La Réunion.

²⁴ Délibération n° DCP2017-017 du 21 février 2017

²⁵ Réponse de la DGOM en date du 15 mai 2017

²⁶ L'année 2016 ne comporte que 5 mois, le volet B n'ayant été mis en œuvre qu'à compter d'août 2016.

procédures d'information auprès de la DGOM et de l'UE. La chambre prend acte de cet engagement.

Tableau n° 2 : Part des aides directement versées aux voyageurs

Volet A + Volet B	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	montant	%										
nombre de bons	100 787	87%	75 378	88%	83 130	87%	94 317	89%	114 270	82%	120 510	78%
nombre de remboursements	14 786	13%	10 223	12%	12 705	13%	11 732	11%	24 563	18%	34 074	22%
total	115 573	100%	85 601	100%	95 835	100%	106 049	100%	138 833	100%	154 584	100%

Volet A	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	montant	%										
nombre de bons	100 787	87%	75 378	88%	83 130	87%	88 552	89%	97 841	88%	110 370	86%
nombre de remboursements	14 786	13%	10 223	12%	12 705	13%	11 443	11%	13 137	12%	18 281	14%
total	115 573	100%	85 601	100%	95 835	100%	99 995	100%	110 978	100%	128 651	100%

Volet B	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%
nombre de bons							5 765	95%	16 429	59%	10 140	39%
nombre de remboursements							289	5%	11 426	41%	15 793	61%
total							6 054	100%	27 855	100%	25 933	100%

Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région

2 LES PERFORMANCES

L'objectif de la politique publique régionale est de permettre à plus de 40 000 Réunionnais de pouvoir acquérir un billet d'avion en basse saison dans le sens Réunion/ métropole pour un montant de 500 €²⁷. Aucun objectif de même nature n'a été assigné au volet B lors de sa mise en place.

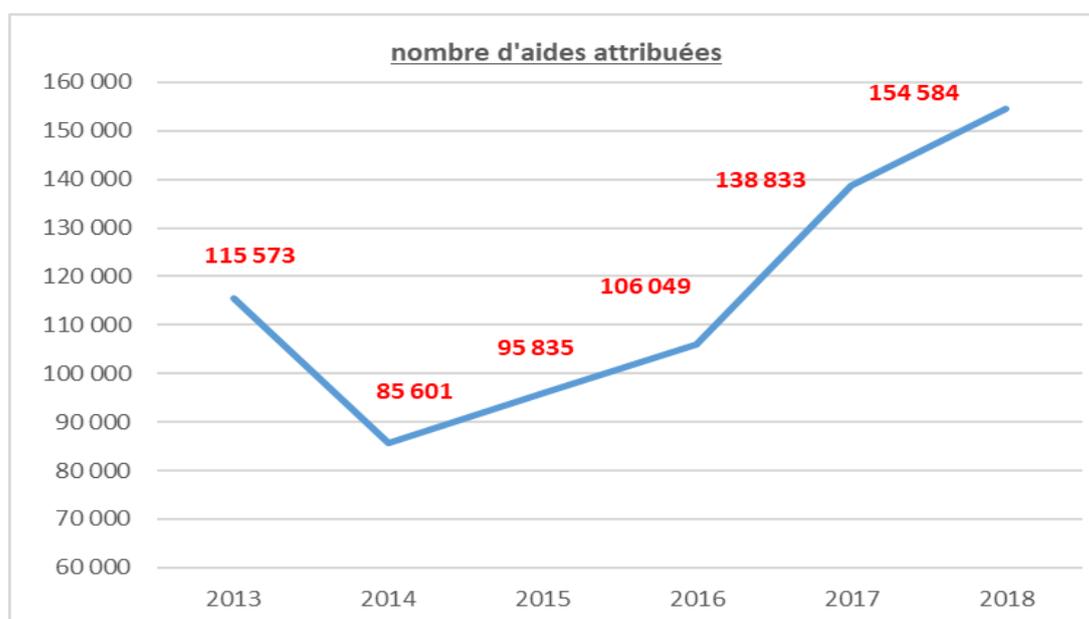
Dans le cadre du suivi de la performance de ce dispositif, trois indicateurs ont été mis en place : le nombre de demandes, la saisonnalité des trajets et l'évolution de la moyenne des tarifs des billets.

²⁷ Décision de la commission permanente de la Région du 13 juillet 2010

2.1 Le niveau d'attribution des aides

Le nombre d'aides est en hausse constante depuis 2015. Il passe de 96 000 à 155 000 entre 2015 et 2018, soit une progression de près de 61 % en trois ans. Un volume de 166 000 aides était attendu pour fin 2018. Ce résultat en retrait s'explique par le retard pris dans le lancement de la campagne 2019, courant novembre 2018 au lieu d'octobre 2018, et du mouvement social à l'échelle du territoire fin 2018. Dans la période contrôlée, la croissance des volumes d'aides attribuées illustre le succès du dispositif.

Graphique n° 3 : Évolution du volume d'aides depuis 2013



Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région

L'objectif de 40 000 voyageurs, arrêté en 2010, et dépassé dès la première année de sa mise en place, n'a jamais été actualisé. Il n'apparaît plus approprié. La fixation d'un nouveau cap stratégique pourrait être envisagée. Partageant cette analyse, la Région indique avoir entamé des réflexions pour rendre le dispositif plus efficace. La chambre l'invite à faire aboutir cette démarche dans les meilleurs délais.

L'augmentation du nombre des bénéficiaires depuis 2015 est principalement liée à la progression de l'aide grand public, qui représente en 2018 près de 96 %²⁸ du volume de l'aide financière.

Le dispositif permet à des résidents réunionnais²⁹ de pouvoir voyager tous les ans. Depuis la mise en place du régime en 2015, selon les données 2017 communiquées par la Région, 25 % des personnes sollicitant l'aide avaient déjà déposé un dossier une année antérieure, 9 % en avaient déjà déposé deux. En d'autres termes, en trois ans, 33 215 personnes ont bénéficié de deux voyages, 12 200 de trois voyages.

²⁸ 96 % = $[148\,170 / 154\,584 \times 100]$ selon les données de 2018 fournies par l'ordonnateur

²⁹ Depuis une délibération de la collectivité régionale du 18 octobre 2016, le bénéficiaire doit être en outre titulaire d'un passeport européen ou d'une pièce d'identité européenne

Mi- juillet 2018, la fréquence de la demande est en progression. Respectivement 28 %, 13 % et 6 % des demandeurs³⁰, soit un total de 47 % représentant 48 872 bénéficiaires, en étaient à leur deuxième, troisième et quatrième demande en quatre ans, toujours accordée. La Région n'a pas été en mesure de fournir des données actualisées sur l'ensemble de l'année 2018. La collectivité est néanmoins consciente de cette situation.

Tableau n° 3 : Fréquence de la demande

fréquence de la demande		2017		17/07/2018	
		nombre	%	nombre	%
Volet A	1	60 551	58%	43 965	49%
	2	31 162	30%	25 827	29%
	3	12 200	12%	13 071	15%
	4			6 023	7%
	total	103 913	100%	88 886	100%
Volet B	1	26 203	93%	11 762	75%
	2	2 053	7%	3 539	23%
	3			407	3%
	4			5	0%
	total	28 256	100%	15 713	100%
Volet A+B	1	86 754	66%	55 727	53%
	2	33 215	25%	29 366	28%
	3	12 200	9%	13 478	13%
	4			6 028	6%
	total	132 169	100%	104 599	100%

Source : CRC, d'après les données communiquées par la Région

Une analyse affinée de ces données montre, en 2017, que près de 70 % des requérants relèvent de l'aide simple, c'est-à-dire de la catégorie de demandeurs disposant des ressources financières les plus élevées. D'ailleurs, 73 % et 78 % de cette population a respectivement déposé cette même année ses deuxième et troisième dossiers en trois ans, les sept premiers mois de l'année 2018 confirment ces tendances. Selon la collectivité, concernant l'aide simple, les caractéristiques de l'offre régionale permettent de répondre aux attentes de la classe moyenne, qui, de son point de vue, étaient insuffisamment prises en compte par le dispositif national.

³⁰ Chaque demandeur a été comptabilisé une fois.

Tableau n° 4 : Fréquence de la demande affinée par type d'aides

fréquence de la demande affinée par type d'aides		2017				
		aide simple à 300 €	aide majorée à 450 €	total	% aide simple	% aide majorée
Volet A	1	37 985	22 566	60 551	63%	37%
	2	22 735	8 427	31 162	73%	27%
	3	9 552	2 648	12 200	78%	22%
	4					
	total	70 272	33 641	103 913	68%	32%
Volet B	1	19 622	6 581	26 203	75%	25%
	2	1 630	423	2 053	79%	21%
	3					
	4					
	total	21 252	7 004	28 256	75%	25%
Volet A+B	1	57 607	29 147	86 754	66%	34%
	2	24 365	8 850	33 215	73%	27%
	3	9 552	2 648	12 200	78%	22%
	4					
	total	91 524	40 645	132 169	69%	31%

fréquence de la demande affinée par type d'aides		17/07/2018				
		aide simple à 300 €	aide majorée à 450 €	total	% aide simple	% aide majorée
Volet A	1	27 158	16 807	43 965	62%	38%
	2	18 401	7 426	25 827	71%	29%
	3	9 960	3 111	13 071	76%	24%
	4	4 775	1 248	6 023	79%	21%
	total	60 294	28 592	88 886	68%	32%
Volet B	1	8 279	3 483	11 762	70%	30%
	2	2 617	922	3 539	74%	26%
	3	317	90	407	78%	22%
	4	3	2	5	60%	40%
	total	11 216	4 497	15 713	71%	29%
Volet A+B	1	35 437	20 290	55 727	64%	36%
	2	21 018	8 348	29 366	72%	28%
	3	10 277	3 201	13 478	76%	24%
	4					
	total	66 732	31 839	98 571	68%	32%

Source : CRC, d'après les données communiquées par la Région

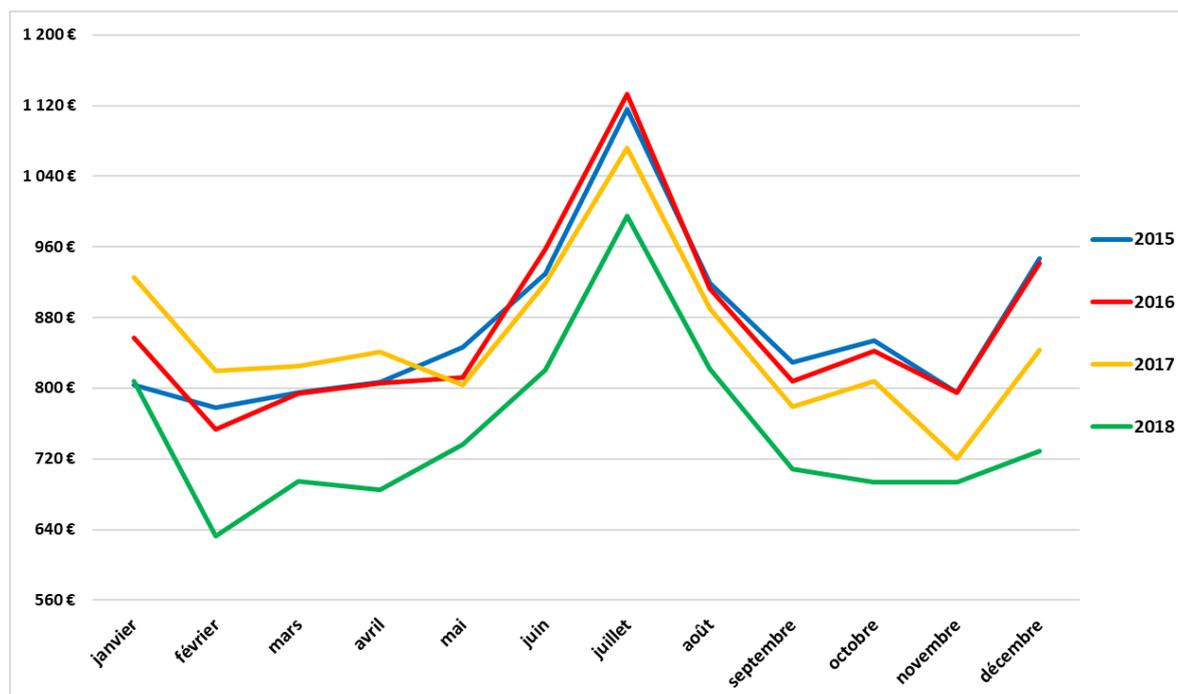
La chambre relève que les performances du dispositif, sous l'angle du nombre de bénéficiaires, découlent de l'élargissement et de l'assouplissement des règles d'attribution à un public de plus en plus étendu.

La baisse du nombre de bons délivrés en 2014 (- 26 %), pourrait être liée aux incertitudes entourant les modalités de reconduction du dispositif de l'État intervenues fin 2014 ; à même période, le trafic aérien était en baisse (- 0,8 %) ; la mise en place du dispositif régional début 2015, dont le nombre d'aides délivrées n'a cessé de croître, a conduit à une reprise du trafic en direction de la métropole ; l'extension du dispositif dans le sens métropole/La Réunion à partir d'août 2016 et l'arrivée d'une compagnie à bas coût en juin 2017 ont participé à la hausse du trafic aérien.

2.2 Le prix moyen des billets

L'évolution des prix moyens des billets d'avion suit les tendances observées sur la saisonnalité des départs avec des hausses d'activité en périodes de vacances scolaires en juin-juillet et décembre et en périodes creuses en février et novembre.

Graphique n° 4 Évolution du prix moyen mensuel des billets



Source : Région

Graphique n° 5 Saisonnalité mensuelle du trafic lié au nombre de billets achetés avec l'aide régionale



Source : Région

Entre 2015 et 2018, le prix moyen³¹ du billet d'avion est passé de 869 € à 779 €. L'objectif d'un coût net d'un billet à 500 € est atteint par les bénéficiaires de l'aide majorée à 450 € ; la dépense moyenne nette pour l'achat d'un billet pour cette catégorie de bénéficiaire est, en 2018, de 329 € contre 479 € pour ceux ayant une aide simple. La chambre souligne que l'objectif régional pourrait être considéré comme atteint comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 5 : Prix moyen annuel des billets d'avion

	2015	2016	2017	2018
prix moyen/an	869 €	872 €	861 €	779 €
coût net moyen avec une aide majorée à 450 € => (1)-450 €	419 €	422 €	411 €	329 €
coût net moyen avec une aide simple à 300 € => (1)-300 €	569 €	572 €	561 €	479 €

Source : CRC, d'après les données communiquées par la Région

En 2017, l'arrivée d'une compagnie à bas coûts est concomitante avec une baisse du prix moyen des billets d'avion. Cette tendance semble se confirmer en 2018 avec une diminution du prix moyen du billet de 93 € entre 2016 et 2018, soit une baisse de près de 11 %³².

La collectivité partage ce constat. Elle considère que le dispositif régional de continuité territoriale a eu pour conséquence de renforcer l'environnement concurrentiel du ciel aérien réunionnais.

En 2018, le coût net moyen à charge s'élève à 329 € et 479 €, selon que l'utilisateur bénéficie d'un aide majorée ou simple. En moyenne annuelle, les bénéficiaires supportent une dépense nette inférieure à 500 €.

La chambre souligne que le montant forfaitaire de l'aide financière n'a pas évolué depuis 2015, alors que le prix moyen du billet, et corrélativement son coût net moyen pour l'utilisateur, s'est réduit dans un marché concurrentiel. Cette situation pourrait inciter la collectivité à engager une réflexion sur la part du financement supportée par l'utilisateur bénéficiaire du bon de continuité au regard de celle supportée par le contribuable. Dans cette optique, plusieurs critères pourraient être combinés : réduire le niveau des ressources financières de manière à limiter le public éligible, diminuer la fréquence du bénéfice de l'aide financière, celle-ci étant à ce jour annuelle ou encore diminuer le niveau de l'aide simple et de l'aide majorée. Ces pistes pourraient constituer des leviers utiles pour optimiser à coût constant le nombre de bénéficiaires. La collectivité, qui s'estime soucieuse d'une meilleure efficacité du dispositif, déclare avoir engagé une réflexion afin de le faire évoluer. La chambre en prend acte et invite la Région à la faire aboutir.

³¹ Prix moyen calculé par la Région sur la base des données collectées à partir des bons utilisés dans les différentes agences conventionnées depuis l'applicatif d'extraction des données de la plateforme Gestion CT. Les tarifs moyens relevés sur la fin de l'année 2018 ont été référencés par rapport aux bons déjà utilisés pour ces mois. Le bon de continuité ayant une durée de validité de deux mois, il peut être consommé sur des réservations bien ultérieures à sa date d'émission (dans la limite de l'année d'exercice : un bon de continuité territoriale 2018 ne pourra être utilisé que pour un voyage réalisé en 2018).

³² 11 % = [(779-872) / 872 x 100].

3 LE PILOTAGE

3.1 Le financement

Le budget voté au titre de la politique de continuité territoriale a presque doublé entre 2014 et 2018, passant de 28,7 M€ à 53,9 M€. En cinq ans, la collectivité a ouvert un volume de crédits de plus de 180,2 M€³³ à ce titre.

La difficulté de la Région à maîtriser les prévisions budgétaires constitue une fragilité. Les crédits votés annuellement lors de l'approbation du budget primitif s'avèrent systématiquement insuffisants. Plusieurs décisions modificatives sont nécessaires en cours d'année pour couvrir le financement du service. Alors que les crédits inscrits ouverts pour les exercices 2014 à 2018 s'élèvent à 123,7 M€, des crédits complémentaires ont dû être autorisés pour 53,1 M€, soit près de 43 % des ressources dédiées à cette politique.

En 2018, le budget primitif voté de 34 M€ est sous-estimé puisque le niveau de consommation était de 39 M€ en 2017, pour un dispositif en croissance constante depuis quatre ans. Deux décisions modificatives sont intervenues, l'une en juillet pour 6 M€, l'autre en novembre à hauteur de 13,3 M€, auxquelles se sont rajoutés des déplacements de crédits de 0,6 M€, portant l'ajustement du budget de 34 M€ à 53,9 M€, soit une augmentation de 58,7 %. Au compte administratif, les dépenses s'établissent à 53,7 M€ soit une croissance de plus de 38 % par rapport à l'année précédente.

La chambre souligne que le principe de sincérité budgétaire mentionné à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales doit être respecté.

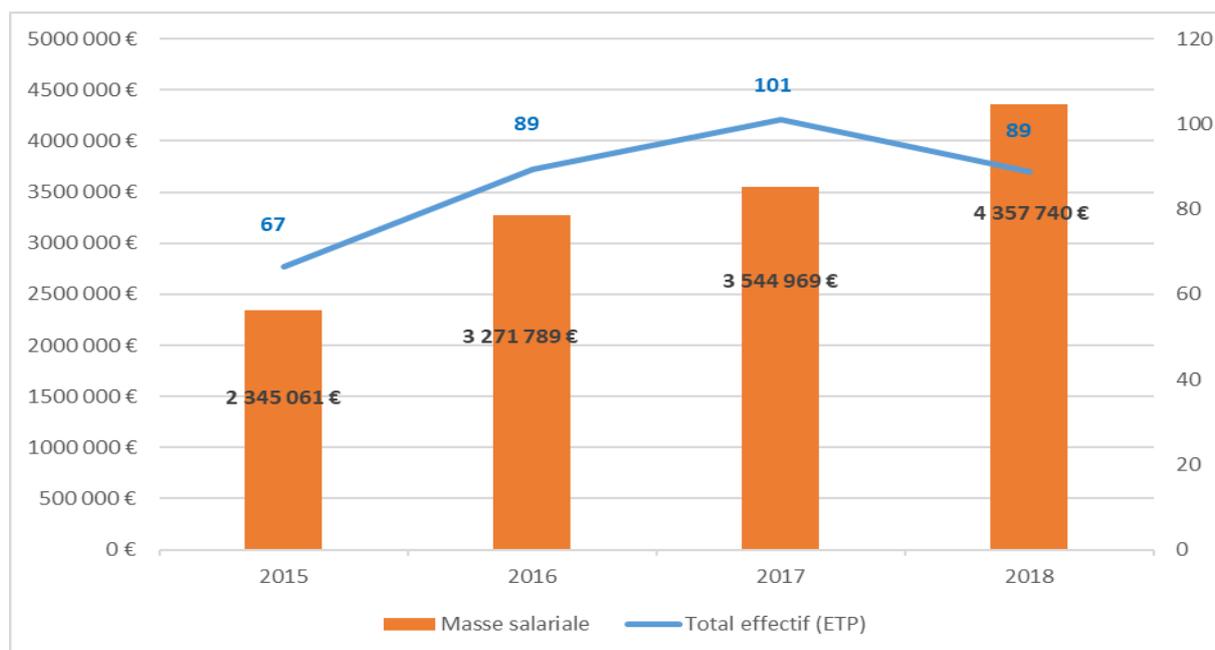
Le niveau de dépenses réelles de fonctionnement contractualisé dans le cadre du dispositif signé avec l'État pour contenir l'évolution des charges de fonctionnement de la collectivité s'élève à 472,1 M€. Au titre de 2018, le budget de 53,9 M€ dédié à la continuité territoriale représente 11,4 % de l'enveloppe. La croissance annuelle des crédits consommés de 17 %, observée depuis 2014, traduit des tendances difficilement compatibles avec les impératifs de maîtrise financière liés au dispositif de contractualisation. Ce dernier limite la croissance des dépenses de fonctionnement à 1,25% par an.

La collectivité partage l'analyse de la chambre et reconnaît que la nature même du dispositif n'a toujours pas permis sa maîtrise budgétaire. Elle s'engage dorénavant à veiller à ce que les capacités d'engagement et les crédits inscrits soient en étroite adéquation avec les dépenses prévues. La Région déclare s'être rapprochée de l'État, en novembre 2018, en vue de lui proposer un nouveau partenariat. S'il se concrétisait, la collectivité pourrait réduire ses dépenses. La chambre prend acte de la résolution de la collectivité à maîtriser l'évolution financière de son dispositif et l'invite à y être attentive. Elle signale toutefois que la recherche d'un partenariat avec l'État visant à transférer, à coût constant, une partie de la charge financière supportée par la Région ne saurait l'exonérer d'une réflexion sur l'efficacité et la soutenabilité du dispositif.

³³ Budgets primitifs cumulés (123,7 M€) + décisions modificatives cumulées (53,1 M€) + virements internes cumulés (3,4 M€).

L'instruction des dossiers s'effectue dans sept points d'accueil et d'information de proximité³⁴. En termes d'effectifs, près de 89 agents, en équivalent temps plein, œuvrent au fonctionnement du dispositif en 2018. En dépit d'un accroissement d'un tiers du nombre d'agents affectés à cette mission et de la masse salariale correspondante entre 2015 et 2018, des retards de traitement ont pu être constatés, principalement dans le traitement du volet B en raison de l'incomplétude des dossiers présentés.

Graphique n° 6 : Évolution des effectifs (ETP) et des charges directes depuis 2015



Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région Réunion

Le coût de gestion de ces prestations ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique. Il a été évalué, en lien avec les services de la Région, à près de 14,3 M€ depuis 2015, comme indiqué dans l'annexe 3. Il représente en moyenne annuelle près de 9,8 %³⁵ du coût du dispositif. Au regard de leur niveau, la connaissance précise de la structure de ces coûts pourrait être un levier en vue de leur maîtrise.

Tableau n° 6 : Estimation du coût de gestion du dispositif entre 2015 et 2018

	2015	2016	2017	2018
total des charges directes (1)	2 443 991 €	3 416 092 €	3 736 113 €	4 695 694 €
budget réalisé (2)	27 236 853 €	29 315 639 €	38 977 853 €	53 304 798 €
coût de gestion = (1)/(2)x100	8,97%	11,65%	9,59%	8,81%

Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région Réunion

³⁴ Saint Denis (hôtel de Région) ; Saint-André ; Saint-Paul ; 2 points à Saint-Pierre ; Le Tampon et Saint-Joseph.

³⁵ 9,8 % = [(8,97 % + 11,65 % + 9,59 % + 8,81 %)/4].

Dans la période 2015-2018, compte tenu de l'évaluation du coût de fonctionnement annuel du dispositif et du nombre de dossiers créés, l'évaluation du coût de traitement d'une demande oscille entre 26 € et 32 €, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 7 : Détermination du coût unitaire de traitement d'une demande

	2015	2016	2017	2018
Nombre de demandes créées (1)	95 835 €	106 049 €	138 833 €	154 584 €
Coût de fonctionnement en € (2)	2 443 991 €	3 416 092 €	3 736 113 €	4 695 694 €
coût de traitement d'une demande en € = (2)/(1)	26	32	27	30

Source : CRC d'après les informations communiquées par la Région Réunion

Le coût annuel des dossiers de bons, édités mais non convertis en voyages effectifs, est en baisse de près de 18 %³⁶ dans la période 2015-2017, passant de 338 944 € à 279 605 €. Il représente un mois des coûts de fonctionnement annuel.

Tableau n° 8 : Nombre et coût des bons édités non convertis dans l'année (2015-2017)

	2015	2016	2017
nombre de bons édités (1)	83 129	94 316	114 170
nombre de bons payés (2)	69 838	88 179	103 783
écart entre le nombre de bons édités et payés (3)=(1)-(2)	13 291	6 137	10 387
coût unitaire d'un dossier en € (4)	26	32	27
coût du taux de chute (5)=(3)x(4)	338 944	197 686	279 605
coût de fonctionnement global € (6)	2 443 991 €	3 416 092 €	3 736 113 €
coût du taux de chute par rapport au coût de fonctionnement global (7)=[(5)/(6)x100]	14%	6%	7%
coût du taux de chute rapporté au nombre de mois de fonctionnement (8)=(5)/[(6)/12]	1,66	0,69	0,90

Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région Réunion

Une autre source de dépenses réside dans l'incomplétude des dossiers de remboursement, qui nécessitent plusieurs relances avant de pouvoir être traités ; selon la Région, ils sont estimés à un tiers des dossiers créés. Sur cette base, au cours de la période 2015 à 2017, les charges induites ont pratiquement doublé, passant de 0,11 M€ à 0,22 M€ comme l'indique le tableau ci-après.

³⁶ 15,41 % = [(534 557 – 463 180) / 463 180 x100].

Tableau n° 9 : Nombre et coût des dossiers de remboursements non traités dans la même année en raison de leur incomplétude (2015-2017)

	2015	2016	2017
nombre de remboursements créés (1)	12 706	11 732	24 569
nombre de dossiers incomplets traités en N sur la base d'une estimation d'un 1/3 ; (2)=(1)/3	4 235	3 911	8 190
coût unitaire d'un dossier en € (3)	26 €	32 €	27 €
coût des dossiers incomplets (4)=(2)x(3)	108 009	125 971	220 456
coût de fonctionnement global € (5)	2 443 991 €	3 416 092 €	3 736 113 €
coût des dossiers incomplets par rapport au coût de fonctionnement global (6)=[(4)/(5)x100]	4%	4%	6%
coût des dossiers incomplets rapporté au nombre de mois de fonctionnement (7)=(5)/[(6)/12]	0,53	0,44	0,71

Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région Réunion

Au regard du volume des dossiers de bons ne donnant pas lieu à l'achat ultérieur d'un billet d'avion et du niveau d'incomplétude des dossiers de remboursement des usagers, la collectivité supporte des frais incompressibles. Ils représentent plus d'un mois et demi de fonctionnement du dispositif en 2017. La Région précise qu'une réflexion est engagée en vue de réduire le coût de traitement unitaire d'une demande autour de deux pistes. La première consisterait à rendre le bon « non réactivable ». En d'autres termes, les usagers ayant un bon expiré devraient nécessairement passer par le remboursement. La seconde pourrait être l'externalisation du traitement des demandes de remboursement.

3.2 Le suivi de l'activité

La gestion est informatisée de son traitement à son paiement. Outre l'enregistrement, la délivrance et le paiement de l'aide financière, le système d'information (SI) dédié est en capacité de permettre le suivi et l'analyse de l'activité. Le fonctionnement du SI constitue un enjeu de performance.

L'analyse des extractions de données, portant sur les bons, les remboursements et les cas de sur-classement entre 2015 et 2018, fait apparaître l'existence d'informations incohérentes dans les applications informatiques, liées principalement à des erreurs de saisie.

À titre d'illustration, dans le fichier d'extraction des bons, un dossier affiche un prix de billet d'un montant de 9 232,4 milliards d'euros, la date « aller » de certains bons n'est pas renseignée dans la base ou est antérieure à la date d'émission du bon. De même, l'examen du fichier des remboursements révèle que 16 dossiers présentent des montants anormalement élevés, c'est-à-dire supérieurs à 10 000 €, dont deux dossiers, l'un datant du 22 janvier 2018 et l'autre du 4 mai 2018, avec un statut « payé » pour des montants respectifs de 618,3 M€ et 644,9 M€. Il a été aussi relevé que des billets ont été achetés respectivement en 1916, 2025 et 2075.

Selon la Région, il s'agit d'erreurs de saisie dont le nombre reste très faible. S'agissant des dossiers de remboursement, leur examen montre cependant qu'ils font l'objet d'une saisie non exhaustive : plusieurs champs ne sont pas renseignés tels que le numéro de billet, le nom de la compagnie aérienne, le trajet et les escales ainsi que les dates de voyage, amoindrissant

ainsi les possibilités de contrôles informatiques. Cette situation contribue à altérer la qualité des données.

Dans le cadre de l'audit réalisé en 2017 par une société de prestations de conseil³⁷, portant sur la période 2011-2014, il a été relevé que 8 % des dossiers comportaient une inexactitude liée à des erreurs de saisie et que 7 % des dossiers validés n'étaient pas éligibles au dispositif ; la chambre relève que la collectivité n'en a pas tiré les enseignements.

La maîtrise de l'activité, par le contrôle de la conformité de l'attribution de l'aide, n'est réalisée qu'au stade de l'instruction de la demande ; aucun contrôle n'est effectué a posteriori. Ce dernier apparaît nécessaire, des anomalies dans l'éligibilité des dossiers ayant été détectées. Partageant l'analyse de la chambre, la collectivité régionale indique qu'une étude est en cours en vue de mettre en place des procédures de vérification des dossiers plus efficaces.

À titre d'illustration, s'agissant du sur-classement, mesure dérogatoire à la classe économique qui doit être justifiée, l'examen d'un échantillon de 20 dossiers, constitué sur la base d'une incohérence de saisies entre deux champs³⁸, a révélé un taux de 100 % d'anomalies. Quatorze cas concernent des erreurs de saisie, confirmées par les compagnies aériennes ou les agences de voyage ainsi que la Région au moyen d'attestations, les bénéficiaires ayant, dans les faits, voyagé en classe économique. Trois dossiers, relatifs à des voyages réalisés en 2015, n'étaient pas éligibles au sur-classement ; leur remboursement a été demandé par les services de la collectivité auprès des compagnies aériennes concernées. Les trois derniers cas concernent des voyages au titre de la campagne 2018 dont les bons ont été attribués en mars pour des vols prévus en avril et en septembre ; leur régularisation serait en cours.

En principe, une personne éligible au dispositif ne peut réaliser qu'un voyage par an. Seul, le bénéfice de mesures spécifiques permet de réaliser plusieurs voyages au titre d'une même année. Par exemple, un sportif de haut niveau peut bénéficier de quatre aides par an et un accompagnateur peut en bénéficier sans limite annuelle. Dans la période 2015-2018, il a été relevé que 5 600 personnes ont voyagé au moins deux fois par an ; six individus ont bénéficié jusqu'à huit voyages la même année.

Tableau n° 10 : Tableau récapitulatif du nombre de bons par personne et par année

Année de campagne	Nombre d'occurrence =2	3	4	5	6	7	8
2015	873	91	29	5	2	2	
2016	1444	209	57	15	7	2	
2017	1578	261	79	25	5	2	2
2018	1775	271	71	32	14	5	4
Total	5670	832	236	77	28	11	6

Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région Réunion

À la suite de l'analyse des dossiers d'un échantillon de 17 personnes, représentant 56 voyages, quatre d'entre-elles ont bénéficié de mesures spécifiques et ont été éligibles, la

³⁷ Le cabinet « Abington expertise & finance ».

³⁸ Le sur-classement n'est pas possible pour l'aide grand public sauf en cas de dérogation pour les personnes âgées, enceintes ou handicapées ainsi que leurs accompagnateurs. Au cas présent, la classe intermédiaire était mentionnée dans le champ « classe » ainsi que le type d'aide « grand public », ce qui est incohérent.

même année, à l'aide grand public à la fois dans le sens La Réunion/métropole et métropole/ La Réunion. La collectivité reconnaît qu'un étudiant, qui est rattaché au foyer fiscal de ses parents domiciliés à La Réunion, peut dans la même année bénéficier de la mesure dans le sens Réunion/Métropole (il va faire ses études en métropole) et dans le sens inverse en se positionnant sur le choix 3 du volet B (il revient et repart au cours de la même année universitaire). Cette disposition, qui pourrait être discutée³⁹, illustre le caractère généreux du dispositif.

D'autres analyses ont été réalisées, au titre de l'année 2016, pour apprécier le respect du délai du transit, ce dernier ne devant pas excéder un délai maximum de 24 h entre le départ de La Réunion et l'arrivée en métropole dans le volet A, ou inversement dans le volet B. Des anomalies ont été décelées dans la base de données, notamment :

- 22 dossiers indiquent une date d'arrivée à destination antérieure à la date de départ ;
- 1637 dossiers mentionnent une date d'arrivée à destination supérieure à 24 heures par rapport à la date de départ, voire supérieure à une semaine pour 368 d'entre eux ;
- 22 dossiers indiquent une date de retour antérieure à la date de départ.

La chambre relève que la fiabilisation des données apparaît comme un préalable nécessaire à l'évaluation de la maîtrise de l'activité. Elle recommande à la collectivité de mettre en place des systèmes d'alerte et de blocage pour limiter les erreurs de saisie ainsi que des contrôles de cohérence périodiques pour améliorer la qualité de ses bases. La mise en œuvre d'un système de contrôle interne lui permettra de mieux identifier les dossiers non conformes et de pourvoir à leur régularisation. Dans l'optique de rendre plus performant et efficient le dispositif, la Région déclare avoir engagé une réflexion afin de fiabiliser le système d'information. La chambre ne peut qu'inviter la collectivité à faire aboutir cette réflexion.

L'aide financière qui est accordée au bénéficiaire constitue, dans ses effets, un soutien indirect au secteur du transport aérien.

Au cours de la période 2015-2018, les concours financiers de la collectivité s'élèvent à plus de 173 M€. L'ensemble des compagnies aériennes desservant La Réunion, à l'exception d'Air Madagascar, en bénéficie pour un chiffre d'affaires global généré par celles-ci pouvant être estimé entre 2015 et 2018 à près de 416 M€, comme l'illustre le tableau suivant. Au regard de son ancienneté et de son poids dans l'économie du secteur, le dispositif pourrait être considéré, selon la chambre, comme devenant un paramètre structurant du trafic aérien réunionnais.

³⁹ La délibération de la Commission permanente de la Région du 3 février 2015, qui met en place le dispositif régional de continuité territoriale, instaure le principe de l'annualité de l'aide. Seules certaines aides spécifiques peuvent y déroger.

Tableau n° 11 : Estimation du CA généré par le dispositif de continuité territoriale entre 2015 et 2018 (volet A, volet B, mesures spécifiques)

	2015	2016	2017	2018	total 2015-2018
nombre d'aides attribuées (1)	95 835	106 049	138 833	154 584	495 301
prix moyen du billet en € (2)	869	872	861	779	
chiffre d'affaires généré=(1)x(2)	83 280 615	92 474 728	119 535 213	120 420 936	415 711 492

Source : CRC, d'après les données communiquées par la Région

Dans la période 2014-2016, la part de marché des compagnies aériennes qui desservent l'axe de la métropole est plutôt stable : entre 5 à 7 % pour XL Airways, 24 % pour Corsair, entre 34 et 35 % pour Air France et entre 35 et 36 % pour Air Austral. En 2017, l'arrivée de French Bee, compagnie aérienne à bas coûts, est venue bouleverser le marché. Cette même année, la nouvelle compagnie a pris 10 % de part de marché. À l'exception de XL Airways, qui maintient sa part de marché à 7 % par rapport à 2016, l'ensemble des autres compagnies est en recul de 3 à 5 points. L'année 2018 confirme cette tendance : la compagnie French Bee poursuit son ascension pour atteindre 19 % de part de marché. Ce niveau lui permet de se classer en troisième position devant Corsair (Cf. l'annexe 4).

La chambre relève que le dispositif de continuité territoriale mis en œuvre par la Région, contribue au dynamisme du trafic aérien ; il semble favoriser les compagnies aériennes à bas coûts, caractérisées par une offre tarifaire concurrentielle. Ce constat est partagé par la Région, qui souligne que son dispositif de continuité territoriale a permis de faire évoluer le trafic aérien sur la ligne « Réunion/Métropole » et de faire baisser les tarifs proposés. Cette amélioration bénéficie aujourd'hui, selon la collectivité, à l'ensemble des Réunionnais dans les deux sens.

ANNEXES

Annexe n° 1. Conditions initiales du dispositif national complété par la Région	26
Annexe n° 2. Comparaison entre les dispositifs État et Région depuis 2015.....	27
Annexe n° 3. Coût de fonctionnement du dispositif entre 2015 et 2018 (en €).....	28
Annexe n° 4. Trafic passagers entre La Réunion et la métropole en vol direct entre 2014-2018	29
Annexe n° 5. Réponse	30

Annexe n° 1. Conditions initiales du dispositif national complété par la Région

2010					
Nature de l'aide	Conditions	Quotient familial d'imposition	part État	Part région	Total
"tout public"	1- résidence habituelle située à La Réunion	< =6 000 €	360	0	360
	2- rattachement à un foyer fiscal situé à La Réunion				
	3- aide accordée une fois par année civile et par personne	[6 001 € ; 11 720 €]	220	140	360
	4- impossibilité de cumuler sur une même année une aide tout public et d'une aide au titre du passeport mobilité ou de formation professionnelle	[11 721 € ; 26 030 €]	0	360	360
"mesures spécifiques"	1- aide forfaitaire de 360 € 2- aide non supérieure au billet d'avion 3- aide accordée une fois par année civile et par personne (1) 4- aide accordée au résident sans condition de durée 5- aide non cumulable avec d'autres dispositifs existants 6- aide non cumulable avec une aide "tout public" sur un même trajet 7- aide non accordé aux personnes ayant bénéficié d'une aide "tout public" dans la même année civile (2) 8- bénéficiaires : accompagnateur majeur d'un jeune (3), candidat non fonctionnaire admissible à un concours (4), patient et accompagnement majeur d'un rapatriement sanitaire (5), sportifs de haut niveau (6), accompagnateur de sportifs de haut niveau (7), doctorant et post-doctorant, étudiant aidé à 50% par le passeport mobilité, étudiant non aidé par le passeport mobilité (8)	aucune condition de ressource exigée	0	360	360

(1) : sauf pour les sportifs de haut niveau et les cas de deuil

(2) : sauf pour les cas de deuil

(3) : jeune de - de 26 ans étudiant, lycéen et apprenti (bénéficiant ou non d'un passeport mobilité) lors de sa première installation en France ou en Europe

(4) : devant subir les épreuves d'admission en métropole et non éligibles aux aides prévues par LADOM

(5) : dans le cas des prises en charges à 65% par la CGSS et après réponse des organismes sollicitées (mutuelle, conseil général...)

(6) : de niveau national ou régional lors de stages ou compétitions officiels

(7) : dans la limite de 4 voyages par an

(8) : pour des formation n'existant pas ou étant saturées à La Réunion

source : CRC, d'après la délibération de la commission permanente de la Région du 13/07/2010

Annexe n° 2. Comparaison entre les dispositifs État et Région depuis 2015

	LADOM	REGION
aide majorée	360 € si ressources < 6 000 €	450 € si ressources < 6 000 €
aide simple	110 € si ressources >= 6 000 € et < 11 991 €	300 € si ressources >= 6 000 € et < 26 030 €
fréquence	1 fois tous les 4 ans	1 fois par an
sens du trajet	La Réunion/métropole	La Réunion/métropole ou métropole/La Réunion
classe de transport	classe économique	classe économique mais surclassement possible dans certains cas (*)
remboursement	non	oui
voyage	année de délivrance du bon	année de délivrance du bon
cumul de l'aide avec un autre dispositif pour un même voyage	non	non

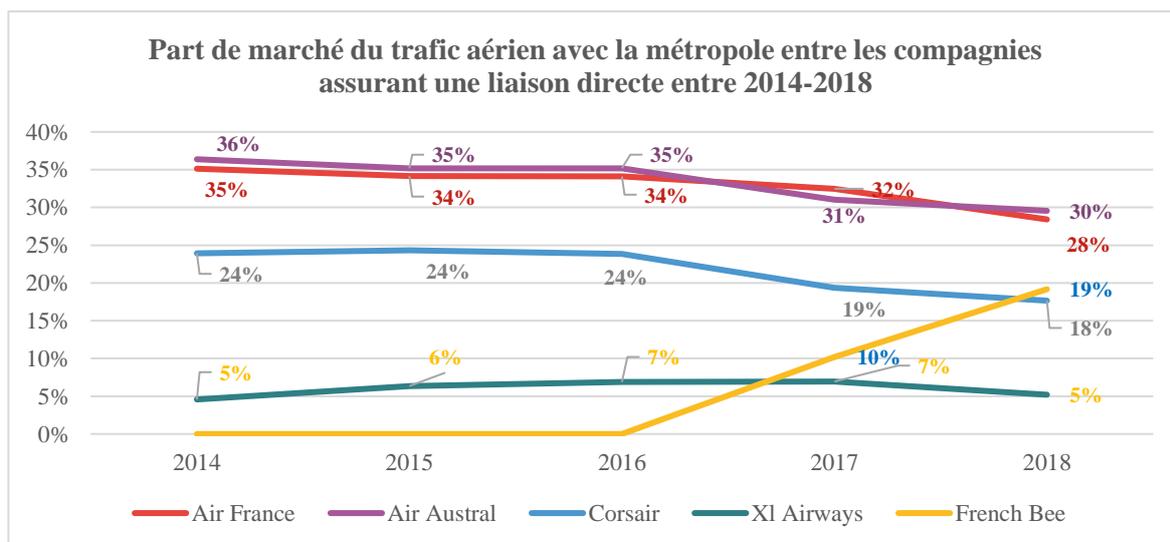
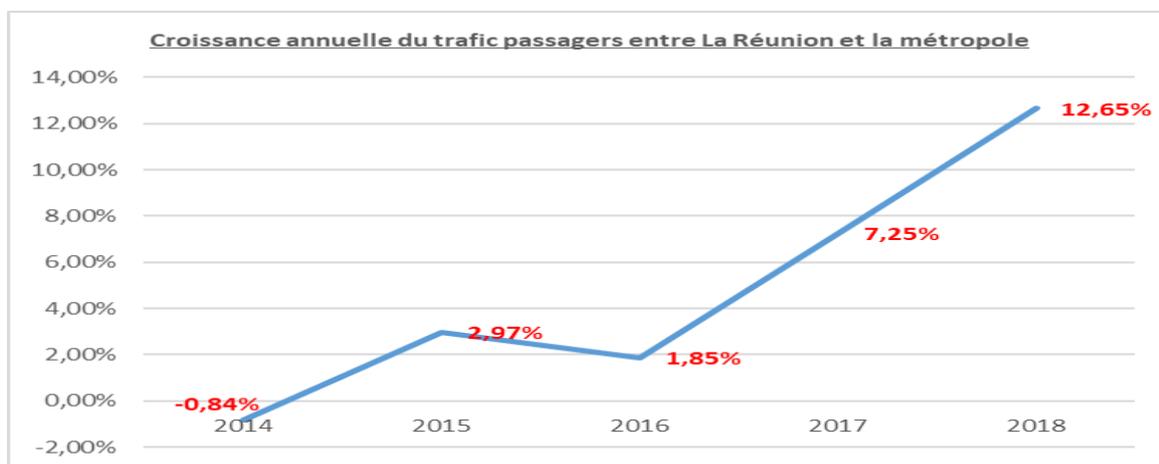
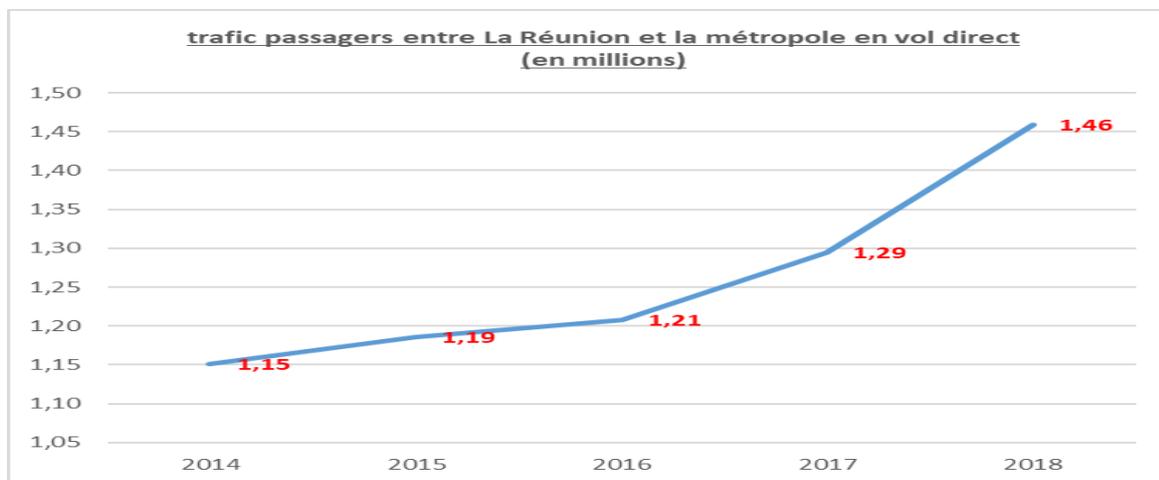
(*) : par exemple, pour les personnes âgées, enceintes et porteuses de handicap ainsi que leurs accompagnateurs
 Source : CRC, d'après les informations communiquées par la Région

Annexe n° 3. Coût de fonctionnement du dispositif entre 2015 et 2018 (en €)

<i>Nature de la dépense</i>	2015	2016	2017	2018	Total période
<i>Service de communication</i>	7 918	53 057	15 576	0	76 551
<i>Consommation papier</i>	268	600	229	512	1 609
<i>Mobiliers et matériels de bureau</i>	10 970	10 970	10 970	10 970	43 880
<i>Matériels informatiques</i>	22 954	22 954	22 954	22 954	91 816
<i>Hébergement, maintenance et développement</i>	33 000	33 000	33 000	33 000	132 000
<i>Coût des locaux</i>	23 820	23 722	108 414	270 578	426 474
<i>Masse salariale</i>	2 345 061	3 271 789	3 544 969	4 357 740	13 519 559
Total	2 443 991	3 416 092	3 736 113	4 695 694	14 291 889

Source : CRC d'après les informations communiquées par la Région Réunion

Annexe n° 4. Trafic passagers entre La Réunion et la métropole en vol direct entre 2014-2018



Source : CRC d'après les données statistiques publiées par l'Aéroport de La Réunion Roland Garros

Annexe n° 5. Réponse



ENREGISTRÉ AU GREFFE

04 JUIN 2019

C.R.C RÉUNION - MAYOTTE

Sainte-Clotilde, le 04 JUIN 2019

19 - 2 3 2

Monsieur Gilles Bizeul
Président de la chambre régionale
des comptes
44, rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

D2019/7258

N/ REF : D 2019/7258

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives portant sur le dispositif d'aide à la continuité territoriale pour les exercices 2014 et suivants

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 6 mai 2019, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives portant sur le dispositif d'aide à la continuité territoriale pour les exercices 2014 et suivants.

Je tenais tout d'abord à rappeler les points suivants :

Le caractère insulaire de La Réunion et son éloignement du continent européen confèrent à la continuité territoriale une importance capitale pour le développement socio-économique de notre territoire, l'élargissement de la diversité des choix de formation des Réunionnais, l'accès à de nouveaux bassins d'emplois et l'épanouissement de la population (mobilité alternante).

Selon la dernière étude de l'INSEE du 16 novembre 2016, près de 30 000 jeunes de 16 à 29 ans natifs de La Réunion résidaient en métropole en 2013. Parmi eux, 12 200 poursuivaient des études, principalement dans le supérieur.

Face au désengagement brutal du dispositif par l'État en février 2015, la Région s'est montrée résolument volontariste en proposant, dans un délai très court, un nouveau dispositif de continuité encore plus équitable. Les montants d'aide et des conditions d'attribution ont été réévalués pour que la mesure bénéficie encore davantage aux plus modestes :

- une aide de 450€ pour un quotient familial inférieur ou égal à 6 000€ ;
- une aide de 300€ pour un quotient familial compris entre 6 000 et 26 030€.

L'aide à la continuité territoriale proposée et financée par la collectivité régionale de manière volontaire (hors champ compétence légale) consiste à financer une partie du titre de transport des Réunionnais souhaitant se rendre sur le territoire métropolitain. Elle tend à **rapprocher les conditions d'accès de la population aux services de transports, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole en tenant compte de la situation géographique.**

Ce dispositif, mis en place par la Région Réunion en 2010, constitue la traduction des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République entre la métropole et les outre-mers caractérisés, par définition, par leur éloignement géographique.

LA RÉUNION!
positive!

Malheureusement, nous devons déplorer une défaillance de l'État sur ce sujet, compétent en la matière, comme l'a confirmé la Commissaire Européenne à la Politique Régionale, Corina Crețu, lors de son passage à la Réunion en 2015.

Le constat d'une énorme disparité en matière de continuité territoriale entre les différentes régions ultrapériphériques est avéré. Avec la France, l'Espagne et le Portugal sont les deux autres États membres de l'Union européenne dont certains territoires sont considérés comme des régions ultrapériphériques. Ces deux États ont mis en place des dispositifs d'aide à la continuité territoriale au profit des résidents des Canaries et des Baléares d'une part, des Açores d'autre part.

De même, nous déplorons une différence de traitement au sein même des régions françaises. Alors qu'une dotation de continuité territoriale est versée chaque année à la collectivité territoriale de Corse, l'île de la Réunion en est dépourvue.

Pourtant, le principe de continuité territoriale applicable à la Corse, destiné à « atténuer les contraintes de l'insularité » par des « dessertes dans des conditions d'accès, de qualité, de régularité et de prix » qui ne seraient pas de nature à handicaper la Corse par rapport aux autres parties du territoire national devrait également s'appliquer à la Réunion d'autant plus vu son éloignement géographique.

En août 2016, la Région a complété le dispositif initial dans le sens Réunion-Métropole par le volet Métropole-Réunion en faveur des personnes originaires de La Réunion.

En Métropole, près de **247 000 personnes** sont nées ou enfants d'un parent né à La Réunion. L'attente de ces familles réunionnaises pour la disponibilité de l'aide régionale est très forte.

L'objectif étant de favoriser **la liberté de circulation entre La Réunion et la métropole** en permettant à des Réunionnaises et Réunionnais vivant en Métropole de retrouver leurs familles et conserver ainsi le lien familial.

Le montant de l'aide, déterminé par le Quotient Familial du ménage, est identique au volet A :

- > une aide de 450€ pour un quotient familial inférieur ou égal à 6 000€ ;
- > une aide de 300€ pour un quotient familial compris entre 6 000 et 26 030€.

Le succès du dispositif montre qu'il répond à un besoin important de la population. Il répond aussi à un principe d'équité entre tous les citoyens français et un principe d'égalité des chances entre tous les Réunionnais.

J'ai pris bonne note de votre rapport et celui-ci appelle de ma part les observations suivantes :

→ S'agissant des aspects budgétaires, je souhaite attirer votre attention sur les points essentiels suivants :

- Le dispositif régional a été mis en place, suite à la rupture unilatérale par l'État du partenariat qui avait prévalu de 2010 à 2014.
- Face à l'attente de la population, la collectivité a décidé de poursuivre de façon volontariste ce service public du transport aérien, visé par les articles 1803 et suivants du code des transports, qui est indispensable pour le développement de l'île où 24 % de la population active est sans emploi (42 % pour les moins de 29 ans) contre 8,7 % en Métropole.
- La collectivité régionale a également souhaité mieux soutenir les classes défavorisées en augmentant l'aide pour les foyers fiscaux dont le quotient familial est inférieur à 6 000€. En effet, la collectivité a constaté qu'un tiers des bénéficiaires avaient un quotient familial inférieur à 6 000€ et les autres familles présentaient un quotient compris en 6 000€ et 26 030€. En conséquence, le coût moyen pondéré a été établi à 350€, ce qui se traduit pour 160 000 dossiers à une économie de 1 600 000 €, toutes choses égales par ailleurs (aide unique précédente fixée à 360€).

LA RÉUNION!
positive!

- Consciente de l'impérieuse nécessité de la mise en place d'une mobilité alternative, la collectivité a décidé d'ouvrir en août 2016, le volet B, qui facilite aujourd'hui la mobilité des Réunionnais entre la Métropole et La Réunion, dans les deux sens. La collectivité a fait le choix au sein du volet Métropole – Réunion de mieux accompagner les étudiants, car il est clair que la « mobilité » des étudiants ultramarins est plus problématique que celle des apprenants qui se déplacent sur la France continentale. La Région a ainsi voulu rompre avec le passé parfois douloureux de la mobilité en apportant aux Réunionnais une mobilité à visage humain, avec possibilité de ressourcement au pays.
- Compte tenu de tous ces facteurs et de la mise en place de service accueil de proximité (huit points d'accueil), notamment, dans la zone rurale ; la collectivité a constaté une évolution du volet A et du volet B dont la maturité parviendra en 2020. Ce dernier élément est important pour mesurer le nombre « stabilisé » dans la demande de Métropole.
Aussi, avec ce dernier paramètre le volume maximal du dispositif ne devrait pas dépasser 170 000 dossiers par an. Ce volume correspondant à une enveloppe financière de 60 000 000 € au maximum; c'est le cap stratégique que la collectivité se fixe pour l'exercice 2020 et 2021.
- En outre, la collectivité n'a pas cessé ses démarches auprès de l'État pour un partenariat financier avec Ladom afin de partager ce service public et les dépenses afférentes. À ce jour, aucun résultat positif n'est perceptible, alors que la collectivité a répondu favorablement à la contractualisation budgétaire de l'État. Dans le cas d'un partenariat retrouvé avec l'État, des nouvelles modalités interviendront en tenant compte de la demande de la population et des contraintes budgétaires de chaque partie.

En conclusion de cette première partie de vos recommandations, je souligne l'importance d'une prise de conscience de l'État sur la nécessité des liaisons aériennes régulières à des prix abordables pour la population réunionnaise dont 42 % vit en dessous du seuil de pauvreté (contre 14 % en Métropole). Les efforts consentis par la collectivité sont considérables pour ce dispositif.

Par ailleurs, il faut souligner qu'elle a déjà suivi les premières recommandations de la chambre régionale des comptes en inscrivant au BP 2019 un engagement budgétaire pluriannuel de la continuité territoriale jusqu'à 2021. D'autres pistes sont à l'étude pour réduire les coûts, notamment la baisse des niveaux des aides puisque l'arrivée de nouvelles compagnies dans le ciel réunionnais a permis d'augmenter l'offre des sièges, de stimuler la concurrence et d'encourager les opérateurs à mener des politiques tarifaires plus avantageuses pour la population réunionnaise.

→ Sur le plan de la gestion du dispositif, les moyens mis en œuvre sont importants. Ils ont contribué à offrir à la population réunionnaise un niveau de service appréciable au sein des différentes antennes, avec la remise immédiate du bon (ou dans les 24 heures qui suivent l'instruction au dossier en antenne).

Des progrès restent à faire dans les secteurs suivants :

- Le mode remboursement du dispositif de la continuité qui pose des difficultés pour la complétude du dossier, notamment lorsqu'il s'agit du volet Métropole – Réunion pour lequel l'éloignement devient un facteur défavorisant, et des renforts ponctuels en personnels seront mobilisés.
- La collectivité a pris la décision d'externaliser l'instruction des dossiers de remboursement, qui sera effective au dernier trimestre de l'année 2019 afin d'accélérer le traitement des dossiers, d'adapter les horaires et de faciliter les relances des familles en Métropole.
- La collectivité va conforter les procédures de contrôle en mobilisant un service de contrôle interne qui procédera notamment aux vérifications du service fait au sein des agences et compagnies aériennes.
- Le service de la Direction des Systèmes d'Informations et le responsable du contrôle de sécurité des systèmes d'information et de la protection des données s'attacheront à mettre en œuvre les recommandations de la chambre régionale des comptes pour renforcer la fiabilité des éléments des systèmes d'informations.

LA RÉUNION!
positive!

- Des efforts seront aussi menés pour le contrôle de la fiabilité des données par les services de contrôle à venir au sein de la Direction de la Mobilité.
- La dématérialisation des demandes sera étudiée pour une mise en œuvre en 2020.

Tous ces éléments conduiront à l'amélioration du pilotage du dispositif et à la maîtrise de son impact budgétaire.

CONCLUSION :

Telles sont les observations que je tenais à formuler sur les observations définitives portant sur le dispositif d'aide à la continuité territoriale pour les exercices 2014 et suivants

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.


Le Président,

Didier ROBERT

LA RÉUNION!
Positive!



Les publications des chambres régionales des comptes
La Réunion-Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion-Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis CEDEX