

N°

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mars 2023

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur
la continuité territoriale outre-mer

Par M. Guillaume CHEVROLLIER et Mme Catherine CONCONNE,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : Stéphane Artano, *président* ; Maurice Antiste, Éliane Assassi, Nassimah Dindar, Pierre Frogier, Guillaume Gontard, Micheline Jacques, Victoire Jasmin, Jean-Louis Lagourgue, Viviane Malet, Annick Petrus, Teva Rohfritsch, Dominique Théophile, *vice-présidents* ; Mathieu Darnaud, Vivette Lopez, Marie-Laure Phinera-Horth, Gérard Poadja, *secrétaires* ; Viviane Artigalas, Philippe Bas, Agnès Canayer, Guillaume Chevrollier, Catherine Conconne, Michel Dennemont, Jacqueline Eustache-Brinio, Philippe Folliot, Bernard Fournier, Daniel Gremillet, Jocelyne Guidez, Abdallah Hassani, Gisèle Jourda, Mikaele Kulimoetoke, Dominique De Legge, Jean-François Longeot, Victorin Lurel, Marie Mercier, Serge Mérillou, Thani Mohamed Soilihi, Georges Patient, Sophie Primas, Jean-François Rapin, Michel Savin, Lana Tetuanui.

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
AVANT-PROPOS	13
I. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE (TROP) CHÈRE LIBERTÉ POUR L'ÉCRASANTE MAJORITÉ.....	15
A. LA DISCONTINUITÉ TERRITORIALE, UNE RÉALITÉ POUR LE PLUS GRAND NOMBRE.....	15
1. <i>Répondre à des besoins fondamentaux : les enjeux de l'indivisibilité de la République, de l'égalité et de la liberté d'aller et venir</i>	<i>15</i>
2. <i>Des liaisons améliorées avec l'Hexagone... ..</i>	<i>16</i>
3. <i>...mais des prix hors de portée pour des populations généralement plus pauvres.....</i>	<i>17</i>
4. <i>Quand traverser le globe est plus simple que de se rendre sur l'île voisine : une intégration régionale toujours faible</i>	<i>19</i>
5. <i>Quand la discontinuité commence à la porte de son domicile</i>	<i>20</i>
a) <i>Le triple enclavement guyanais.....</i>	<i>20</i>
b) <i>L'archipel guadeloupéen</i>	<i>22</i>
c) <i>La Polynésie française, un archipel à l'échelle d'un continent</i>	<i>22</i>
d) <i>Saint-Pierre-et-Miquelon, dépendant du voisin canadien.....</i>	<i>23</i>
6. <i>Le fret maritime : un retour progressif à la normale après la crise Covid.....</i>	<i>23</i>
B. DES COÛTS ÉLEVÉS... ET QUI LE RESTERONT.....	24
1. <i>Une récente flambée des prix des billets dans un contexte inflationniste général</i>	<i>24</i>
2. <i>Une tendance haussière qui devrait durer.....</i>	<i>25</i>
3. <i>La concurrence, meilleur garant de la baisse des prix.....</i>	<i>26</i>
4. <i>L'insupportable poids de la saisonnalité</i>	<i>27</i>
5. <i>L'impact du fret maritime sur le coût de la vie</i>	<i>29</i>
6. <i>Des obligations de service public marginales</i>	<i>30</i>
7. <i>Des DSP nécessaires en cas de défaillance de l'offre, mais aux effets et coûts contestés.....</i>	<i>31</i>
a) <i>En Guyane, un fonctionnement difficile</i>	<i>31</i>
b) <i>Un système péréqué en Polynésie française</i>	<i>33</i>
c) <i>À Saint-Pierre-et Miquelon, des DSP polémiques</i>	<i>34</i>
d) <i>À Wallis-et-Futuna, des flux réduits.....</i>	<i>35</i>
C. DES LEVIERS D'ACTION LIMITÉS À MOYEN TERME.....	35
1. <i>Réduire certaines taxes : des marges réduites</i>	<i>35</i>
2. <i>Adapter les normes pour favoriser l'approvisionnement local</i>	<i>36</i>
3. <i>Renforcer la concurrence sur certaines lignes ?</i>	<i>37</i>
a) <i>Une concurrence déjà intense dans un secteur aérien convalescent</i>	<i>37</i>
b) <i>Une concurrence effective questionnée sur le fret maritime</i>	<i>40</i>
4. <i>Moderniser les infrastructures portuaires et aéroportuaires.....</i>	<i>40</i>
5. <i>Augmenter les obligations de service public</i>	<i>42</i>
6. <i>Vers de nouvelles DSP ?.....</i>	<i>43</i>

II. POUR UNE VRAIE POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE AMBITION RÉPUBLICAINE AU CŒUR DE L'ÉQUITÉ ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES.....	45
A. LA POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE : UN CAUTÈRE SUR UNE JAMBE DE BOIS.....	45
1. <i>Une politique désormais ancienne mais qui fait du surplace</i>	45
2. <i>Des objectifs ambitieux en affichage</i>	47
3. <i>Des moyens toujours maigres.....</i>	48
4. <i>L'éligibilité aux dispositifs de continuité territoriale : une maille trop serrée et des publics très segmentés</i>	49
a) <i>Une segmentation des aides souvent obscure pour le public</i>	50
b) <i>L'aide à la continuité territoriale (ACT) : un cumul de critères pour tamiser finement les demandes</i>	50
c) <i>L'ACT dite spécifique pour les doctorants, les artistes et les sportifs : un échec</i> .	52
d) <i>Le passeport pour la mobilité des études : peut mieux faire.....</i>	53
e) <i>Les passeports mobilité pour la formation professionnelle et assimilés.....</i>	54
5. <i>Des aides inadaptées à la saisonnalité.....</i>	55
6. <i>Les aides au fret : le supplice de Tantale</i>	56
7. <i>Un rêve inaccessible ? Le modèle corse</i>	58
8. <i>Les RUP, une priorité pour le Portugal et l'Espagne</i>	62
9. <i>Les prémices d'un nouvel élan depuis 2021</i>	65
B. OUVRIR LE PREMIER CHAPITRE D'UNE VRAIE POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE	68
1. <i>L'État, premier responsable.....</i>	68
2. <i>Des aides des collectivités territoriales en appui</i>	69
3. <i>Augmenter l'effort budgétaire</i>	71
4. <i>Élargir le périmètre des aides</i>	72
a) <i>Soutenir les déplacements entre les outre-mer au même titre que ceux vers l'Hexagone</i>	72
b) <i>Du domicile à l'aéroport international : un coût non pris en compte</i>	73
c) <i>Le retour, une priorité grandissante.....</i>	73
5. <i>Assouplir significativement les critères d'éligibilité.....</i>	75
a) <i>Ouvrir l'ACT à un plus grand nombre de bénéficiaires.....</i>	75
b) <i>Rendre enfin effectives les aides aux sportifs et aux artistes.....</i>	76
c) <i>Assouplir encore les aides à la continuité funéraire.....</i>	77
d) <i>Pour des aides à la mobilité des étudiants qui améliorent le confort de vie</i>	78
6. <i>Simplifier les aides au fret.....</i>	80
7. <i>La faisabilité de tarifs résidents pour les ultramarins.....</i>	81
C. L'URGENTE RÉFORME DE LADOM	83
1. <i>Ne pas rater le projet LADOM 2024 après de précédentes réformes incomplètes</i>	83
2. <i>Un choc de simplification impératif.....</i>	84
3. <i>Mettre LADOM au service des collectivités ultramarines</i>	85
4. <i>Une présence sur les territoires à repenser ?.....</i>	87
a) <i>Des antennes territoriales en Hexagone sous-exploitées ?.....</i>	88
b) <i>Dans les outre-mer, augmenter la visibilité</i>	89
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	91
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	93
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	97

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	99
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	103
ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE SUR LES DISPOSITIFS DE CONTINUITÉ TERRITORIALE DANS D'AUTRES ÉTATS EUROPÉENS	109

PROJET

PROJET

L'ESSENTIEL

À l'issue de trois mois de travaux, trente-huit auditions, un déplacement en Guyane et un autre en Guadeloupe, les manquements de la politique de continuité territoriale apparaissent avec toute leur inéquité et leur ampleur.



Pour les ultramarins, venir dans l'Hexagone n'est pas une fantaisie, mais est devenu un luxe. À l'heure du *bashing aérien*, ce mode de transport n'est pas une option, mais une nécessité première pour les outre-mer, au même titre que le droit à la santé ou à l'éducation.

I. LA DISCONTINUITÉ TERRITORIALE, UNE RÉALITÉ POUR LE PLUS GRAND NOMBRE

Or les moyens dédiés sont moins que jamais à la hauteur des attentes et des enjeux pour les territoires au moment où le prix des billets d'avion augmente fortement. Les pics tarifaires en haute saison sont devenus insupportables pour les populations. Quant au transport maritime, il alimente la vie chère.

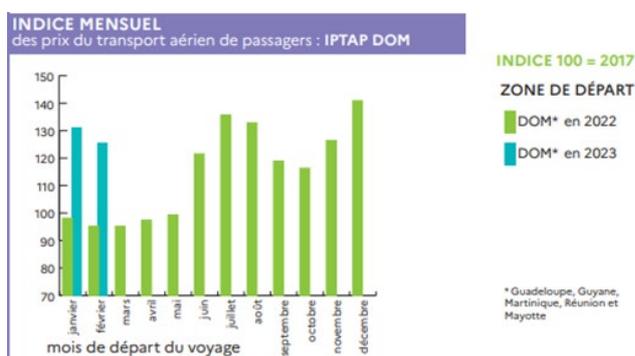
La politique de continuité territoriale, timorée et contrainte depuis ses débuts, doit impérativement fonder une nouvelle ambition avec des stratégies renouvelées.

La concurrence des compagnies aériennes a permis d'augmenter l'offre de transports et de faire baisser les prix sur la plupart des lignes vers l'Hexagone depuis dix ans. Cet acquis doit être préservé. Toutefois, le contexte inflationniste mondial et la puissante reprise de l'activité depuis 2022 ont fait bondir le prix des billets d'avion. Vers les Antilles, des tarifs bien supérieurs à 1 000 euros sont enregistrés pour l'été 2023.

Hausse des prix au départ des DROM vers toutes destinations (février 2023 / février 2022)

Guyane	Guadeloupe	Martinique	Mayotte	La Réunion
+ 28,9 %	+ 47,9 %	+ 45,2 %	+ 24,4 %	+ 24,9 %

Indice des prix du transport aérien de passagers (IPTAP) de février 2023



La délégation se rendant à Maripasoula

Source : DGAC

Une des spécificités outre-mer est la **volatilité plus forte des tarifs en haute saison** : + 25 % en juillet-août par rapport aux moyennes annuelles vers les DROM contre + 14 % pour les long-courriers internationaux équivalents.

Enfin, les **difficultés sont doubles ou triples en raison d'une continuité intérieure ou régionale compliquée et dégradée**, comme en Guyane avec les communes de l'intérieur ou vers les Antilles (un AR vers Fort-de-France parfois au prix d'un AR vers Paris), au sein de l'archipel guadeloupéen, de Saint-Barthélemy ou Saint-Martin vers la Guadeloupe, entre les îles Loyauté et Nouméa, entre Saint-Pierre-et-Miquelon et son voisin canadien, entre Futuna et Wallis ou plus encore en Polynésie française avec ses myriades d'îles habitées dispersées sur une superficie grande comme l'Europe.

II. LA POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE : UN CAUTÈRE SUR UNE JAMBE DE BOIS

Ce n'est qu'en 2003 que les premières briques d'une politique de continuité territoriale ont été posées. Toutefois, vingt ans plus tard, force est de constater que le chantier est inachevé. Les premières briques sont toujours là, mais elles ne suffisent pas à répondre aux enjeux de l'équité, de l'égalité des chances et de l'indivisibilité de la République.

L'effort budgétaire annuel de l'État demeure **comprimé entre 35 et 52 millions d'euros** selon les années. Il finance plusieurs types d'aides s'adressant à des publics différents : étudiants, sportifs, personnes en formation, continuité funéraire, grand public. Les conditions de ressources sont très strictes et limitent fortement les publics bénéficiaires. La fréquence des aides est aussi insuffisante. Le manque d'ambition est constant et se traduit dans les résultats : 84 371 bons pour l'aide à la continuité territoriale (ACT), la plus demandée, délivrés en 2012, 22 838 en 2019 et 48 035 en 2022.

Ces manquements apparaissent plus crûment à la lumière d'autres expériences en France ou dans l'Union européenne. L'exemple corse est une illustration d'une politique ambitieuse de continuité bénéficiant au plus grand nombre.

Comparaison de l'effort budgétaire en faveur de la continuité territoriale aérienne
(euros/hab)

	Espagne/Baléares, Canaries, Ceuta ¹	Portugal/Madère, Açores ²	France/Corse	France/Outre-mer
Dépense/hab des outre-mer ou insulaire	223	34	257	16

Depuis 2021, on observe néanmoins des **prémices d'un nouvel élan**. La loi de finances pour 2023 a ainsi augmenté les crédits budgétaires de 8 millions d'euros pour financer notamment la revalorisation des montants de l'aide à la continuité territoriale. Ces crédits doivent aussi permettre de financer le retour des demandes d'aides en provenance de La Réunion, les Réunionnais ayant cessé de solliciter ces aides entre 2015 et 2020 en raison d'un dispositif régional beaucoup plus ambitieux qui a pris fin en 2021.

S'agissant des **aides au fret**, elles ne répondent absolument pas à l'enjeu de la vie chère, en particulier dans les contextes de double ou triple insularité, et sont avant tout des soutiens au développement de filières locales de production.

III. LADOM, UN BRAS ARMÉ À MUSCLER

Présente dans les 5 DROM et s'appuyant sur des antennes réparties dans l'Hexagone, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) gère le fonds de continuité territoriale depuis 2010. Toutefois, cet établissement n'a jamais réellement défini et piloté une stratégie, s'attachant plutôt à ajuster des dispositifs en fonction des contraintes budgétaires permanentes.

LADOM peine donc à s'imposer comme l'opérateur de référence de la mobilité dans les outre-mer. Les aides sont souvent mal connues. L'instruction des dossiers est complexe pour beaucoup de demandeurs. Certaines procédures sont obsolètes comme les bons papiers. Par ailleurs, LADOM est absente de plusieurs outre-mer, en particulier dans le Pacifique. Les antennes situées en Hexagone sont sous-exploitées.

¹ Réduction de 75% pour tous les résidents.

² Le Portugal a un système de tarif résident plafond. Chiffres de 2015. En 2019, le coût de la subvention sociale de mobilité s'élevait à 70 millions d'euros en raison, selon les autorités, de probables fraudes massives, plutôt qu'à une hausse du nombre de bénéficiaires légitimes.

Toutefois, une nouvelle phase s'ouvre avec le **projet stratégique « LADOM 2024 »**, en cours d'élaboration par une équipe dirigeante récemment nommée.



Les sénateurs ont pu mesurer l'urgence de ces réformes à l'antenne locale de LADOM à Cayenne

lors de l'audition de LADOM le 16 février 2023 semblent aller dans ce sens.

Cinq défis doivent être prioritairement relevés : renforcer la présence et l'accessibilité dans tous les outre-mer, mieux communiquer auprès des publics cibles, engager un choc de simplification des procédures administratives et du traitement des demandes, développer l'accompagnement des étudiants ultramarins, et enfin faire émerger un pilotage stratégique en lien direct avec les territoires pour répondre à leurs besoins, notamment en déployant une nouvelle politique de retour au pays dynamique. Les premières annonces

IV. LES 12 RECOMMANDATIONS

La continuité territoriale au service des territoires

1. Faire un plein usage de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de faciliter l'approvisionnement direct des RUP françaises dans leur environnement régional, par dérogation à la norme CE.
2. Engager un plan de modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans les outre-mer.
3. Revoir le financement des DSP régionales ou locales contribuant à la continuité territoriale en portant la participation de l'État à 50 % sur les lignes dépourvues de liaisons routières.
4. Soutenir et amplifier, en partenariat avec les collectivités ultramarines, les dispositifs accompagnant ou encourageant le retour des jeunes actifs sur les territoires et placer cette priorité au cœur de LADOM 2024.

Des aides renforcées pour les ultramarins

5. Renforcer l'aide à la continuité territoriale en :
 - relevant très significativement le plafond de ressources ;
 - réduisant le délai de carence ;
 - élargissant l'aide aux déplacements entre les territoires ultramarins ;
 - créant une aide additionnelle spécifique de continuité intérieure lorsque le trajet pour rejoindre l'aéroport international de départ depuis son domicile nécessite de prendre un avion ou un bateau.
6. Rendre effective l'ACT spécifique au profit des sportifs et artistes en :
 - relevant très significativement le plafond de ressources ;
 - supprimant la condition de ressources pour les équipes ;
 - avançant l'aide sous la forme de bons ;
 - élargissant le bénéfice de ces aides aux porteurs de projet et aux talents.

7. Lever les freins actuels à une continuité funéraire apaisée en :
 - relevant très significativement le plafond de ressources ;
 - donnant la possibilité de bénéficier d'un bon et non d'un remboursement ;
 - revalorisant le montant de l'aide maximale pour le transport des corps à 5 000 euros ;
 - faisant prendre en charge par la sécurité sociale le rapatriement des corps des personnes décédées à la suite de leur évacuation sanitaire.
8. Muscler le passeport pour la mobilité des études (PME) en :
 - supprimant la distinction entre boursier et non boursier et relevant l'âge maximal ;
 - prenant en charge un second aller-retour pour les congés scolaires les deux premières années des études ;
 - prenant en charge l'accompagnement d'un parent lors de la première installation ;
 - ouvrant l'éligibilité aux étudiants hexagonaux souhaitant réaliser leur master ou leur stage outre-mer.
9. Simplifier l'aide au fret et étudier les conditions d'une aide au fret sur les produits de consommation courante qui ne fragiliserait pas les productions locales.

Vers un tarif résident

10. Réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion grâce à un tarif plafond pour les résidents.

Réformer LADOM

11. Simplifier toutes les procédures de LADOM, notamment en proposant la digitalisation des bons de voyage utilisables auprès des compagnies aériennes.
12. Mettre LADOM au service des projets de territoire définis par les collectivités ultramarines dans le cadre de partenariats financiers et stratégiques pluriannuels, voire dans le cadre de groupements d'intérêt public (GIP).

	Délégation sénatoriale aux outre-mer http://www.senat.fr/commission/outre_mer/index.html	Délégation aux OUTRE-MER 
		
Stéphane Artano Président Sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon	Guillaume Chevrollier Rapporteur Sénateur de la Mayenne	Catherine Conconne Rapporteuse Sénatrice de la Martinique
Vous pouvez consulter le dossier de l'étude : http://www.senat.fr/commission/outre_mer/missions/continuite_territoriale_outre_mer.html		

PROJET

AVANT-PROPOS

Faire que chaque Français des territoires ultramarins puisse se rendre, dans des conditions raisonnables, en Hexagone pour des besoins aussi fondamentaux que se soigner, se former, déployer ses talents, se retrouver en famille ou accompagner ses proches dans la mort.

C'est l'ambition simple, mais vitale à la fois, de la politique de continuité territoriale.

Pourtant, cette évidence est demeurée longtemps impensée. Ce n'est qu'en 2003 que les premières briques de cette politique ont été posées.

Toutefois, vingt ans plus tard, force est de constater que le chantier est resté inachevé. Les premières briques sont toujours là, mais elles ne suffisent pas à répondre aux enjeux de l'équité, de l'égalité des chances et de l'indivisibilité de la République.

Les limites de cette politique se révèlent avec encore plus d'intensité à la faveur de la hausse brutale du prix des billets d'avion et du fret maritime après la fin de la crise sanitaire. Les moyens de la politique de continuité territoriale peinent à contenir les effets de ces hausses qui créent de l'exclusion et de la souffrance.

Pour les ultramarins, venir dans l'Hexagone n'est pas une fantaisie, mais est devenu un luxe. À l'heure du *bashing* aérien, il faut rappeler que ce mode de transport n'est pas une option, mais un bien de première nécessité pour le développement de ces territoires et le bien-être de leurs habitants.

Les travaux de la mission se sont attachés à dresser un état des lieux des obstacles à la continuité territoriale - en se concentrant principalement sur la continuité territoriale aérienne - et de leurs conséquences. Au total, 38 auditions, des tables rondes par bassin océanique, un déplacement en Guyane et un autre en Guadeloupe ont permis de cerner les enjeux, mais aussi et surtout les leviers d'action.

Face au mur des billets chers, l'État et la politique de continuité territoriale conduite par LADOM se retrouvent à la croisée des chemins. Le projet de LADOM 2024 en cours d'élaboration doit ouvrir une nouvelle page pour cette politique qui n'a jamais eu les moyens de ses ambitions.

La délégation formule donc douze propositions pour ne plus se satisfaire d'une continuité en pointillé. Trois priorités se dégagent :

- élargir le nombre de bénéficiaires des aides de LADOM ;
- poser les bases d'un tarif « résident » maximum ;
- mettre LADOM au service des projets de développement des territoires.

Naturellement, la politique de continuité territoriale ne saurait remplacer l'objectif - martelé avec force par Gabriel Serville, président de la collectivité territoriale de Guyane, lors de sa rencontre avec vos co-rapporteurs - de réussir le développement économique, social et culturel endogène des outre-mer et de réduire les liens de dépendance avec l'Hexagone. Mais cet objectif dépasse le cadre du présent rapport et même lorsqu'il sera atteint, la continuité territoriale demeurera une exigence républicaine.

PROJET

I. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE (TROP) CHÈRE LIBERTÉ POUR L'ÉCRASANTE MAJORITÉ

A. LA DISCONTINUITÉ TERRITORIALE, UNE RÉALITÉ POUR LE PLUS GRAND NOMBRE

1. Répondre à des besoins fondamentaux : les enjeux de l'indivisibilité de la République, de l'égalité et de la liberté d'aller et venir

Les enjeux de la continuité territoriale sont évidents.

Lors de son audition, Bernard Briand, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, a clairement placé la continuité territoriale au cœur des enjeux fondamentaux et vitaux pour un territoire. Sans continuité, pas de développement économique, pas d'attractivité et le risque que les populations, en particulier les plus jeunes, quittent les territoires. Sans continuité, un territoire étouffe.

À un niveau plus individuel, les auditions et déplacements ont fait ressortir les drames personnels face à une continuité territoriale défaillante. Ce sont des malades séparés de leur famille, des étudiants isolés, en mal du pays et qui préparent plus de six mois à l'avance leur retour, des familles qui n'ont pas les moyens de rapatrier le corps de leurs proches décédés en métropole... En sens inverse, de nombreux ultramarins installés dans l'Hexagone ne peuvent revenir au pays régulièrement.

Ce sont aussi des pertes de chance. En Guyane, de nombreux jeunes renoncent aux études supérieures, voire au lycée dès 16 ans, en raison notamment du coût et des difficultés des transports. Pour les porteurs de projet, la participation à des salons ou à des rencontres avec des investisseurs est compliquée.

Ces drames peuvent aussi se convertir en revendication et en colère. À Maripasoula, au cœur de la Guyane, un collectif s'est ainsi constitué pour obtenir des avancées fortes pour le désenclavement de ces territoires.

Au quotidien, ce sont des étudiants ultramarins qui préparent au moins six mois à l'avance leur voyage. Dans une brève étude réalisée par l'association Centre pour le destin commun à l'occasion de la présente mission¹, il est ressorti qu'« au vu des prix du transport aérien pouvant culminer jusqu'à 3 754€, un déplacement jusqu'en France depuis la Nouvelle-Calédonie demandait une préparation s'étendant majoritairement (plus des trois-quarts) au-delà de six mois afin d'établir un budget, une épargne et procéder au paiement du

¹ Association d'étudiants de Nouvelle-Calédonie en métropole. Elle a été auditionnée lors de la table ronde du 2 février 2023. À la suite de son audition, elle a organisé une consultation en ligne des étudiants néo-calédoniens en métropole pour recueillir leur ressenti sur les difficultés consécutives à la cherté du transport aérien. 116 contributions ont été recueillies, y compris celles de salariés.

billet et des frais liés au déplacement. [...] L'anticipation du coût financier se traduit par des activités professionnelles parfois en parallèle même des études, afin d'aider au financement ». Pourtant, la Nouvelle-Calédonie est l'un des outre-mer où le niveau de vie est le plus élevé.

M. Ismaël Saïd, président du Centre pour le destin commun, ajoutait : « *Tout ceci fait que, trop souvent, on a le sentiment d'être bloqué en métropole quand on parvient à s'y rendre, d'autant qu'on perd le droit à toute aide quand on établit son foyer fiscal dans l'Hexagone. Beaucoup demandent à revoir les critères de ces aides, en particulier les classes moyennes, mais aussi le montant des bourses universitaires qui n'assurent pas un niveau de vie suffisant. Dans les témoignages que nous recueillons, il y a l'idée du Pacifique sud comme « cage dorée » : on a du mal à s'en aller parce que c'est trop cher d'en partir et d'y revenir. Il y a l'idée qu'une fois qu'on en est parti, on ne peut pas y revenir pendant plusieurs années – quitte à vivre isolé dans l'Hexagone, loin de sa famille. La mobilité est un privilège* ».

Ce bref rappel des enjeux de la continuité territoriale pour les outre-mer paraît nécessaire, tant ces territoires sont assimilés à des destinations de vacances dans l'imaginaire hexagonal. La continuité territoriale n'est pas une fantaisie, mais l'indispensable réponse à des besoins fondamentaux.

2. Des liaisons améliorées avec l'Hexagone...

De manière générale, les liaisons, les fréquences et l'offre de sièges entre les outre-mer et l'Hexagone se sont nettement améliorées depuis vingt ans.

Sur la quasi-totalité des destinations, plusieurs compagnies opèrent et offrent ainsi plusieurs solutions. Seules les liaisons entre les Antilles et la Guyane¹, entre Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie², et entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada³ sont exploitées par une compagnie. Dans le dernier cas, la ligne est opérée dans le cadre d'une délégation de service public.

Les tables rondes ont fait ressortir qu'à l'issue de la crise sanitaire, l'offre de sièges et les fréquences sont revenues à la normale, voire dépassent leur niveau de 2019 sur toutes les destinations⁴.

Ainsi, à propos de La Réunion et Mayotte, M. Jonathan Gilad, directeur de la sécurité de l'aviation civile océan Indien (DSAC OI) constate que « *s'agissant de l'état de la concurrence, quatre compagnies aériennes proposent*

¹ Air France.

² Aircalin.

³ Air Saint-Pierre.

⁴À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon. La nouvelle DSP entre l'État et Air Saint-Pierre a supprimé deux rotations par semaine vers Saint-Jean et Halifax, qui permettent ensuite de rejoindre l'aéroport international de Montréal.

des vols entre La Réunion et la métropole : Air France, Air Austral, French Bee et Corsair. La métropole s'entend de Paris principalement, mais il y a également des liaisons entre La Réunion et Marseille, ainsi que Lyon. Pour Mayotte, deux compagnies aériennes proposent des vols entre Mayotte et Paris : Air Austral et Corsair.[...] Enfin pour les liaisons entre Mayotte et La Réunion, trois compagnies proposent des vols. [...] Un paysage concurrentiel s'est donc installé sur les lignes desservant les territoires de l'océan Indien. L'offre de sièges et les fréquences varient en fonction des périodes et présentent une forte saisonnalité.

Pour La Réunion, durant la saison IATA hiver (qui va d'octobre à mars), on constate une croissance de l'offre de sièges de l'ordre de 9 % par rapport à la période pré-Covid. Pour la saison IATA été (de mars à octobre), on constate une offre globalement stable, avec 1,2 million de sièges offerts en 2023 contre 1,03 million de sièges en 2019. [...]

Concernant Mayotte, l'offre de sièges a plus que doublé pour la saison IATA hiver, passant de 35 500 avant la crise sanitaire à plus de 76 000 pour la saison hiver 2022-2023, soit une augmentation de 115 %. Pour la saison IATA été, l'offre à venir serait supérieure de 71 % par rapport à la période pré Covid, passant de 85 000 en 2019 à 145 000 en 2023. Cette augmentation forte de l'offre de sièges s'explique par le retour de la concurrence sur cette liaison, avec l'arrivée de la compagnie Corsair. [...] Pour les liaisons entre Mayotte et La Réunion, l'offre de sièges a augmenté de 50 % ».

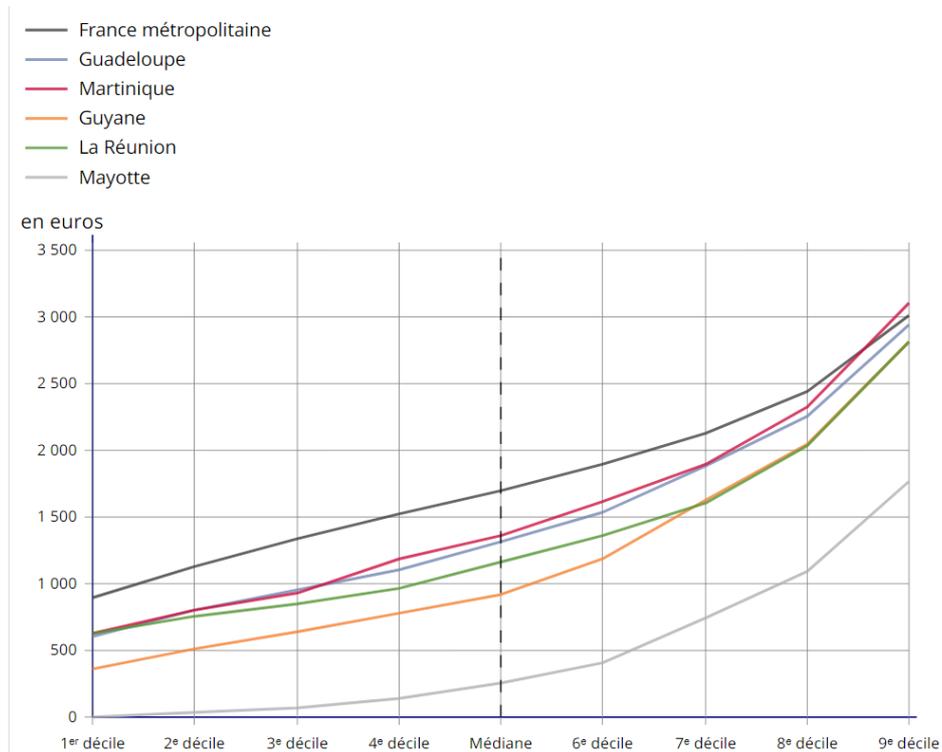
Ce constat est valable pour les Antilles et pour les collectivités du Pacifique.

Michel Monvoisin, président directeur général d'Air Tahiti Nui, rapporte notamment que l'Association internationale du transport aérien (IATA) a été très surprise de la croissance du trafic vers la Polynésie française qui constitue, selon elle, un record mondial après la crise sanitaire. French Bee et United Airlines ont généré à elles seules 30 % de croissance. Ainsi, en 2022, l'augmentation de l'offre en sièges s'élève à 39 % par rapport à 2019.

3. ...mais des prix hors de portée pour des populations généralement plus pauvres

C'est un constat connu et ancien, mais il est indispensable de rappeler que les outre-mer demeurent les régions les plus pauvres de France.

Déciles de niveau de vie mensuel en 2017



Lecture : en 2017, 20 % des individus (2^e décile) de Guadeloupe ont un niveau de vie inférieur à 800 euros par mois.

Source : Insee, Budget de famille 2017.

Taux de pauvreté et indicateurs d'inégalités en 2017

	Taux de pauvreté Seuil national (en %)	Indicateur d'inégalités : S80/S20	Seuil local	
			Seuil mensuel (en euros)	Taux de pauvreté (en %)
Guadeloupe	34	5,9	790	19
Martinique	33	5,7	820	21
Guyane	53	10,5	550	23
La Réunion	42	5,4	700	16
Mayotte	77	> 80	160	42
France métropolitaine	14	4,0	1 020	15

Lecture : en 2017, 34 % des Guadeloupéens sont pauvres au seuil national (60 % du niveau de vie médian en France). En Guadeloupe, la masse des niveaux de vie détenue par les 20 % des personnes les plus aisées est 5,9 fois plus élevée que celle détenue par les 20 % les plus pauvres (S80/S20). Le seuil de pauvreté local (60 % du niveau de vie médian départemental) est de 790 euros en Guadeloupe, 19 % des Guadeloupéens ont un niveau de vie inférieur à ce seuil.

Source : Insee, Budget de famille 2017.

Une récente publication de l'INSEE en juillet 2022 établit que la **grande pauvreté**¹ est 5 à 15 fois plus fréquente dans les départements d'outre-mer qu'en France métropolitaine. Dans les 4 DOM historiques (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion), les familles monoparentales, les personnes sans emploi ainsi que les retraités sont particulièrement touchés. Outre sa dimension monétaire, la caractéristique majeure de la grande pauvreté par rapport à des situations moins aiguës de pauvreté est la fréquence de privations, y compris pour des besoins fondamentaux comme la nourriture ou l'habillement pour 4 à 8 personnes sur 10 en situation de grande pauvreté.

Cela représente 10 % de la population en Martinique, voire 29 % en Guyane, contre 2 % en France hexagonale.

La grande pauvreté y est aussi beaucoup plus intense. La médiane des niveaux de vie des personnes en situation de grande pauvreté est ainsi de 470 euros en Guyane à 690 euros à La Réunion, contre 790 euros dans l'Hexagone.

Dans ces conditions, l'achat d'un billet d'avion pour l'Hexagone ou pour se rendre dans l'île voisine, même à un prix normal, est hors de portée de l'immense majorité des ultramarins. C'est un luxe.

4. Quand traverser le globe est plus simple que de se rendre sur l'île voisine : une intégration régionale toujours faible

La continuité territoriale est souvent envisagée sous le seul angle des liaisons directes entre chaque outre-mer et l'Hexagone.

Or, c'est une évidence, les outre-mer s'inscrivent chacun dans un environnement régional à part. Or, le constat est qu'il est souvent plus aisé de se rendre à Paris que de se déplacer dans les États ou les outre-mer français proches.

Les obstacles sont de deux ordres : une offre de vol souvent réduite et des tarifs parfois équivalents à un vol intercontinental.

Ce constat vaut pour tous les bassins.

Dans la zone Antilles-Guyane, un vol entre Cayenne et Fort-de-France peut atteindre 1 500 euros. Se rendre de Saint-Barthélemy à Pointe-à-Pitre coûte de l'ordre de 400 euros, soit presque le prix d'un Pointe-à-Pitre Paris en très basse saison.

Pour se déplacer dans la zone Caraïbe, outre le prix, la difficulté est de trouver des connexions aisées avec des escales courtes. En Guyane, il

¹ Niveau de vie inférieur à 50% du niveau de vie médian de la population française, accompagné de privations matérielles et sociales sévères.

nous a été rapporté que pour se rendre au Brésil, il pouvait être plus facile de passer par Paris.

Dans la zone océan Indien, les liaisons entre La Réunion et Mayotte se sont étoffées et une concurrence existe. La liaison reste chère. Mme Bibi Chanfi, 5^{ème} vice-présidente du conseil départemental de Mayotte, chargée du développement économique et de la coopération centralisée, déplore « *des tarifs excessivement élevés pour les trajets vers Madagascar, Mayotte et La Réunion. Ce dernier représente pourtant 58 % du trafic aérien mahorais sur l'ensemble des trois destinations. Cette situation est d'autant plus préoccupante que de nombreux Mahorais se déplacent fréquemment pour des raisons familiales, professionnelles ou de santé* ». Un vol aller-retour Dzaoudzi La Réunion coûte de l'ordre de 400 euros, ce qui reste très élevé pour un vol de 2 heures 30.

Dans le bassin Pacifique, même constat, en particulier à Wallis-et-Futuna. Dominique Tarjon, directeur du service d'État de l'aviation civile de Wallis-et-Futuna, a notamment relevé que « *les aéroports de Wallis et de Futuna sont soumis à la réglementation européenne, donc seules les compagnies aériennes qui répondent à cette réglementation, peuvent y poser des avions. Cette particularité crée une forme d'îlot dans l'environnement aérien du Pacifique, une sorte de frontière qui sépare Wallis-et-Futuna du reste du Pacifique sud. J'étais antérieurement en poste en Guyane où j'ai pu constater la même chose : l'aéroport de Cayenne n'était relié à aucun aéroport du continent sud-américain, alors que certains de ces aéroports sont les hubs d'accès au reste du monde. Cette situation ne favorise certainement pas la concurrence* ».

5. Quand la discontinuité commence à la porte de son domicile

a) Le triple enclavement guyanais

Lors du déplacement en Guyane, la délégation a pu toucher du doigt les contraintes extraordinaires du triple enclavement guyanais.

Enclavement vis-à-vis de l'Hexagone, avec une ligne chère, moins portée par les flux touristiques que celle vers les Antilles, et des fréquences moindres.

Enclavement régional, avec très peu de connexions avec les États voisins et l'Amérique du sud en général.

Enclavement intérieur avec un réseau de transport extrêmement réduit sur un territoire grand comme le Portugal. Pas de train, un réseau routier restreint aux villes du littoral, deux fleuves - l'Oyapock et le Maroni - officiellement non navigables et des aéroports intérieurs rustiques qui limitent les capacités opérationnelles des aéronefs. 7 communes sur 22 ne sont accessibles que par avion ou le fleuve.

Cette situation a des conséquences sur l'ensemble des aspects économiques, sociaux et culturels de la Guyane.

À Maripasoula, plus grande commune de France et sans doute la plus enclavée, la délégation a recueilli de multiples témoignages, des situations concrètes quotidiennes. En fin de collège, des enfants arrêtent leurs études plutôt que de faire leur lycée à Cayenne¹. Des personnes renoncent à des soins, des permanences médicales sont annulées. Les clubs sportifs ne peuvent se rencontrer. Faire un passeport prend six mois à moins de se rendre spécialement à Saint-Laurent du Maroni (8 heures de pirogue ou prendre sa journée et y aller en avion). Obligation d'aller à Cayenne pour passer son code et son permis...

Quant au coût de la vie, il est indexé sur le niveau du fleuve. Sylvestre Joseph, 2^{ème} adjoint au maire de Maripasoula, explique qu'une bonbonne de gaz coûte 25 euros sur le littoral, 45 euros à Maripasoula en saison humide et 100 euros en saison sèche.

Dans certaines communes de l'intérieur, en particulier le long de l'Oyapock, le collège manque et les enfants doivent partir dès 10 et 11 ans. L'association Effet Morpho a alerté la délégation sur des situations souvent dramatiques.

Dans son courrier, elle dénonce « *des enfants arrachés à leurs familles, leurs communautés et leurs villages dès le plus jeune âge au nom de l'obligation scolaire et qui vivent alors en familles hébergeantes ou à l'internat. Une fois sur le littoral, seuls les transports scolaires des vacances de décembre et d'avril sont organisés par la Collectivité Territoriale de Guyane. Sur les autres périodes, le retour au village est pris en charge par les familles qui rencontrent de grandes difficultés pour retrouver leurs enfants :*

- *Côté Maroni : depuis le mois d'août les perturbations des vols d'Air Guyane ne permettent pas aux familles d'organiser le retour des enfants dans les villages durant les vacances scolaires à leur charge ;*

- *Côté Oyapock : le coût pour les familles de Trois-Sauts qui viennent chercher leurs enfants sur le littoral est exorbitant : entre 750 et 1 400 € selon la saison et le niveau d'eau du fleuve.*

L'absence d'établissements scolaires dans les villages, le défaut de transport scolaire durant les vacances et la distance imposée aux familles pour leurs enfants créent des situations de mal-être chez les jeunes et dans les communautés avec un faible pourcentage de réussite scolaire et une déculturation forcée des enfants qui ne peuvent bénéficier de l'éducation de leurs parents et de leur communauté. [...] La situation devient particulièrement urgente, les chefs coutumiers de Trois-Sauts ayant pris la décision de ne pas renvoyer les jeunes sur le littoral sans la garantie d'un transport pérenne assuré à chaque période de vacances scolaires ».

¹ L'inauguration d'ici un à deux ans du nouveau lycée à Maripasoula (800 élèves avec des filières techniques adaptées aux besoins des entreprises locales), qui accueillera aussi les enfants de Grand Santi, devrait considérablement améliorer la situation en évitant aux enfants de partir à Cayenne dès 15 ans dans des conditions souvent précaires et psychologiquement éprouvantes.

La délégation a pu échanger avec l'équipe municipale de Maripasoula, ainsi qu'avec le collectif Apachi qui regroupe les revendications d'habitants des communes de l'intérieur pour un vrai désenclavement qui passerait par le développement d'un réseau routier. La déclaration dite de Maripasoula a été signée le 8 juillet 2022 par ce collectif et plusieurs élus guyanais appelant à un vrai désenclavement. Le sentiment profond est celui d'être des citoyens à part.

Philippe Dulbecco, recteur de l'académie de Guyane, confiait que les frais de déplacement représentaient un tiers des dépenses de fonctionnement du rectorat. Selon lui, le principal enjeu guyanais reste celui de la continuité intérieure qui bloque de nombreux projets et décourage les bonnes volontés. L'éducation nationale est le seul service public présent dans le moindre village de ce territoire, mais « *on ne pourra pas avoir un vrai projet ambitieux pour ces territoires si on n'atteint pas un vrai progrès structurel* ».

b) L'archipel guadeloupéen

La Guadeloupe continentale est au centre d'un archipel qui comprend la Désirade, Marie-Galante et les Saintes. Les îles du sud sont reliées par bateau au « continent » avec des traversées entre 30 minutes et une heure. Des aérodomes permettent aussi de relier ces îles mais pratiquement aucune compagnie n'exploite ces liaisons entre la Guadeloupe et les îles du sud.

À Marie-Galante, la délégation a notamment rencontré les acteurs économiques du territoire.

Si les coûts des transports entre l'île et le continent n'atteignent pas évidemment les tarifs des transports intérieurs de la Guyane ou de la Polynésie française (44 euros pour les non-résidents, 29 euros pour les résidents), ils restent dissuasifs pour beaucoup. Certaines personnes font malgré tout la navette quotidiennement.

Surtout, les fréquences limitées des navettes compliquent la vie des Marie-Galantais qui doivent se rendre sur le continent pour un examen médical, un traitement, une démarche administrative ou pour prendre un vol vers la métropole. Il faut partir tôt le matin et attendre la fin de l'après-midi pour rentrer dans une gare maritime inconfortable qui n'a pas été conçue pour cela.

Les Saintes et la Désirade sont dans des situations analogues.

c) La Polynésie française, un archipel à l'échelle d'un continent

La Polynésie française est un archipel qui s'étend sur une superficie équivalente à l'Europe.

Une personne vivant, par exemple, aux îles Marquises doit prendre un vol domestique pour se rendre à Papeete. Le coût du billet aller-retour

pour ce trajet de trois heures est d'environ 600 euros, ce qui est une somme élevée au regard du pouvoir d'achat des Polynésiens.

Néanmoins, la Polynésie française dispose d'un aéroport international et un maillage extraordinaire de 46 aéroports commerciaux domestiques.

d) Saint-Pierre-et-Miquelon, dépendant du voisin canadien

Longtemps, Saint-Pierre-et-Miquelon a été entièrement dépendant du Canada pour sa continuité territoriale. Bien qu'étant l'outre-mer le plus proche de l'Hexagone, ce territoire est un des plus éloignés en temps/kilomètre, en raison du temps des escales à Halifax, ou Saint-Jean de Terre-Neuve, avant de rejoindre Montréal d'où partent les vols vers la France.

Depuis 2018, dans le cadre d'une DSP, 12 vols directs par an sont organisés vers la métropole. Cette solution n'est offerte qu'à la belle saison et vient en complément de la liaison classique par le Canada.

6. Le fret maritime : un retour progressif à la normale après la crise Covid

Comme partout dans le monde, la désorganisation et les tensions sur le fret maritime se sont fait ressentir dans les outre-mer. Des délais allongés et des tarifs plus élevés ont pesé sur l'activité économique des territoires.

Toutefois, depuis le second semestre 2022, un retour à la normale est constaté. Dans leur ensemble, les outre-mer demeurent bien desservis par le transport maritime de fret.

Deux territoires restent à l'écart des principales routes maritimes : Saint-Pierre-et-Miquelon, mais surtout Wallis-et-Futuna.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, le fret maritime se fait intégralement par les ports canadiens d'Halifax, Saint-Jean de Terre-Neuve ou Fortune et se trouve en bout de ligne secondaire.

Selon un rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable en 2019, la desserte fret sur Wallis-et-Futuna est assurée en 2019 avec une rotation de vingt-et-un à trente jours environ depuis Suva (port de Fidji), puis Tuvalu, Kiribati, les Îles Marshall, Wallis, Futuna et Suva, par un consortium PDL-Sofrana Shipping et Moana Shipping. Actuellement, Futuna ne peut donc pas exporter de produits frais vers Wallis, ni en importer depuis Suva, car les rotations sont trop espacées.

B. DES COÛTS ÉLEVÉS... ET QUI LE RESTERONT

1. Une récente flambée des prix des billets dans un contexte inflationniste général

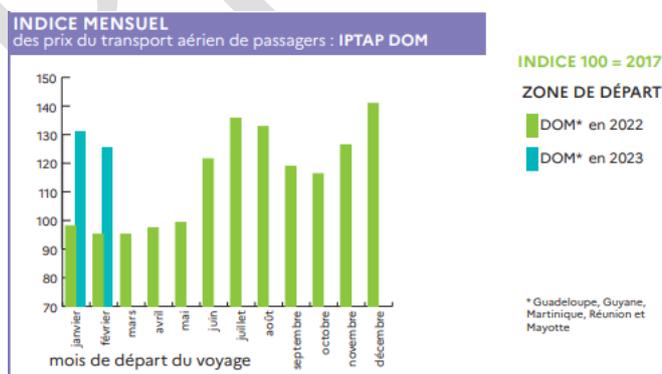
En matière de tarifs, la DGAC effectue un suivi précis des outre-mer. Elle a élaboré un robot tarifaire qui collecte les données d'un certain nombre de sites de transporteurs, lui permettant de disposer d'un indice des prix du transport aérien de passagers (IPTAP), qui est publié sur internet tous les mois. Ce dernier, construit pour relever les tarifs de 400 lignes aériennes (origine, destination, transporteur) directes et indirectes assurées par plus de 60 transporteurs, relève les prix affichés et disponibles (mais non les prix des billets exactement vendus), y compris pour les voyages entre la métropole et les outre-mer, toutes taxes, redevances et surcharges comprises, pour certains profils de consommateurs.

Cet outil permet de suivre assez précisément l'évolution des prix des billets vers et depuis les outre-mer.

Sur le temps long, le constat est celui d'une baisse tendancielle des prix sur dix ans, notamment sous l'effet d'un contexte concurrentiel plus fort. Un point bas a été atteint en 2021, lors de la sortie de la crise sanitaire. Les compagnies, pour réamorcer l'activité et la demande, ont proposé des prix très bas.

Toutefois, **la reprise d'activité plus rapide qu'anticipée, le contexte inflationniste mondial, l'explosion des prix des carburants et la nécessité vitale des compagnies de retrouver des marges bénéficiaires ont conduit à une hausse brutale des prix depuis l'été 2022.**

Indice des prix du transport aérien de passager (IPTAP¹) de février 2023



Source : DGAC

¹ L'IPTAP relatif aux DOM reflète l'évolution des prix des voyages du mois pour les passagers au départ de cinq départements d'outre-mer vers la métropole et sur des liaisons entre DOM.

Toutes les auditions des compagnies aériennes et des services régionaux et nationaux de l'Aviation civile confirment cette analyse.

Selon Florence Svetecz, secrétaire générale de LADOM, les tarifs ont peu augmenté sur certains territoires. Le ressenti d'une augmentation s'explique par les prix très bas de 2021, sans parler du trafic aérien de 2020. Les prix de certains territoires se situeraient à peine au niveau de 2019. C'est le cas en particulier en Guadeloupe. La perception et la réalité ne seraient donc pas toujours en adéquation. En Polynésie française, où des compagnies américaines se sont positionnées sur la desserte, les prix moyens ont même eu tendance à baisser en 2022.

Emmanuel Vivet, sous-directeur des services aériens à la direction du transport aérien (DGAC), juge que l'augmentation du **prix du kérosène** en euros est la cause principale de la hausse des prix observée depuis 2022. Ce prix a augmenté de 94 % entre septembre 2021 et septembre 2022, ce qui représente, pour une compagnie donnée, un surcoût de 120 euros pour un aller-retour sur une liaison métropole - Antilles. Le kérosène représente 30 % environ des coûts d'une compagnie.

D'autres facteurs jouent également à la hausse :

- la dépréciation de l'euro face au dollar, alors que le dollar est la monnaie de référence pour la plupart des achats dans l'aéronautique (60 % des coûts totaux sont facturés en dollar) ;
- la hausse des contrats de maintenance de tous les prestataires. Air Caraïbes évoque une hausse de 15 % ;
- l'inflation sur les salaires ;
- la hausse de certaines taxes et redevances à l'instar de la redevance de survol de l'Hexagone (+ 25 % en 2022).

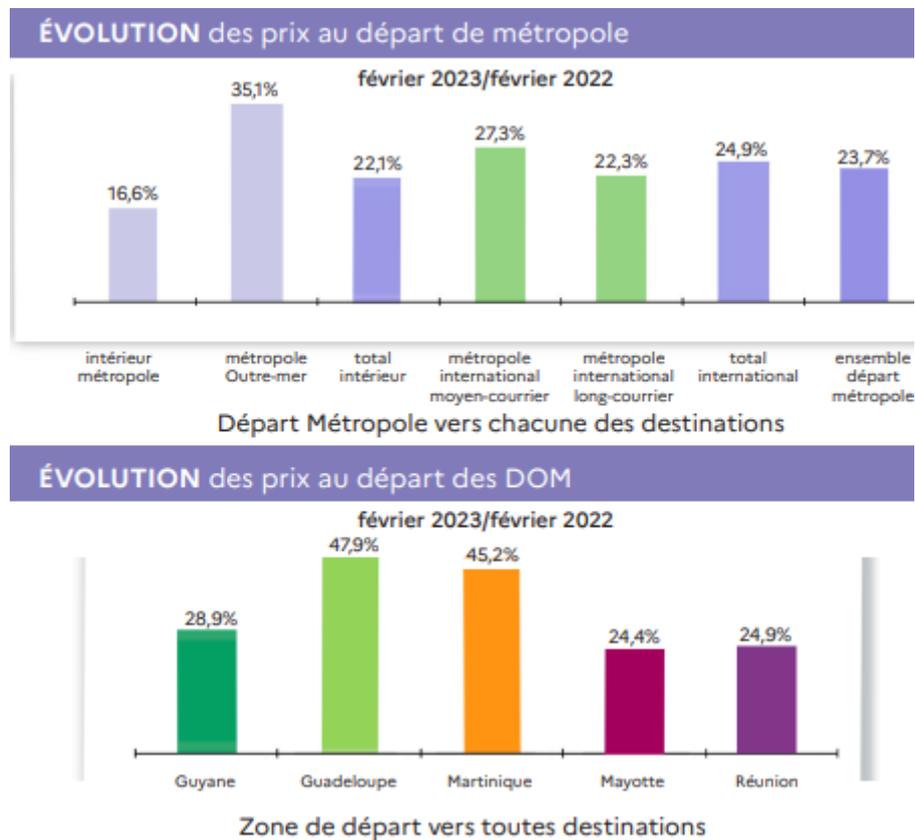
Dans un contexte où les marges des transporteurs sur ces lignes sont très faibles et où ceux-ci sont fragilisés, ces derniers n'ont pourtant répercuté que partiellement ces hausses sur le consommateur, par crainte de casser la reprise du trafic post-Covid et sous la pression de la concurrence.

2. Une tendance haussière qui devrait durer

Si dans le domaine aéronautique les prévisions à moyen-long terme sont hasardeuses, les acteurs estiment néanmoins que la hausse des prix devrait se maintenir, voire s'accroître.

Parmi les facteurs qui pourraient jouer à la baisse, une accalmie de la demande est envisageable, après l'effet rebond en sortie de crise sanitaire. Toutefois, pour le moment, cette accalmie ne se profile pas à l'horizon. Au contraire, les derniers chiffres indiquent une hausse des réservations pour cet été, portée par le tourisme.

Évolution des prix des billets d'avion au départ de métropole et des DOM février 2023/février 2022



Source : DGAC

Autre facteur qui pourrait jouer à la baisse : la chute des cours du pétrole, et à terme celui du jet fuel. Mais là encore, cette hypothèse ne doit pas être surestimée, car en réalité les compagnies n'ont répercuté que partiellement la hausse de tous leurs coûts. Il reste donc un fort potentiel d'appréciation des prix pour rétablir les marges des compagnies aériennes.

Enfin, à moyen-long terme, le verdissement du transport aérien va continuer à exiger des investissements importants qui devront être financés.

3. La concurrence, meilleur garant de la baisse des prix

Malgré cette hausse très forte des prix au cours de l'année 2022 et début 2023, sur le temps long, on observe plutôt une tendance baissière des prix des billets d'avion.

Selon Emmanuel Vivet, « pour les outre-mer, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française mises à part, cette libéralisation est un bienfait, car elle a fait baisser les prix, selon notre analyse. Ces destinations représentent le seul faisceau au départ de la métropole dépassant amplement les seuils de 2019, en nombre de passagers. Elles font mieux que l'Asie, l'Afrique, le Maghreb et la métropole qui,

elle, chute de 20 % à 30 % sur certains axes. Quant aux pays européens, ils enregistrent légèrement plus de passagers qu'en 2019. En conséquence, le passager nous fait savoir que le service lui est rendu. Les citoyens européens, qu'ils habitent en Martinique, à La Réunion ou à Brest, en profitent quotidiennement. Or, le coût est nul pour les finances publiques, mais vous me demandez d'améliorer encore les choses ! »

En effet, le niveau de concurrence observé entre les outre-mer et la métropole est resté élevé, ce qui permet de contenir pour partie la hausse des prix. Ainsi, la DGAC note que le prix du transport aérien entre la métropole et les DOM était en 2019, par passager et par kilomètre, 33 % inférieur à la moyenne mondiale pour des liaisons long-courrier de durée comparable. À l'automne 2022, et dans un contexte d'inflation générale des prix du transport aérien dans le monde, le prix des voyages métropole - DOM était encore 41 % plus bas que la moyenne mondiale par passager et par kilomètre.

À titre d'exemple, l'étude des prix pour des billets depuis Paris, d'une part vers Pointe-à-Pitre, et d'autre part vers deux destinations à une distance comparable dans l'arc antillais (Punta Cana et Port-au-Prince), par une compagnie présente sur tous ces axes, fait ressortir que la Guadeloupe connaît une situation tarifaire favorable (38 % à 66 % moins cher pour une réservation avec un délai d'un mois ; 34 % à 36 % moins cher pour une réservation avec un délai de 15 jours).

Cette analyse est aussi celle de Saïd Ahamada, directeur général de LADOM, qui relève que « dans la période inflationniste actuelle, le prix kilomètre pour les territoires ultramarins n'a pas plus augmenté que le prix kilomètre sur des destinations comme New-York. Il est même plutôt en dessous. L'augmentation a été moindre ».

4. L'insupportable poids de la saisonnalité

De manière lancinante, le niveau insupportable des prix en haute saison, en particulier au moment des vacances scolaires, a été pointé par les personnes auditionnées.

La saisonnalité des prix n'a rien de surprenant. Comme l'a rappelé Emmanuel Vivet, la saisonnalité des tarifs est induite par le « yield management » des entreprises, une technique de tarification au coût marginal : le dernier passager d'un avion presque complet paie son billet plus cher que le premier passager d'un avion vide. « Ce système, inventé aux États-Unis dans les années 80, a été développé avec énergie notamment par Air France dans les années 90 et toutes les entreprises bien gérées fonctionnent ainsi aujourd'hui. Pratiquer des tarifs plus élevés lorsque la demande l'est, et inversement, fait partie de la liberté tarifaire des entreprises dans la rentabilisation de leurs opérations. C'est une conséquence de la libéralisation prise dans son ensemble ». Lors de son audition par l'Assemblée nationale le mercredi 14

décembre 2022 à l'occasion d'une table ronde avec les principaux responsables des compagnies aériennes desservant les outre-mer, et à laquelle vos rapporteurs avaient été aimablement associés, Michel Monvoisin, PDG d'Air Tahiti Nui, confiait que sur sa compagnie, il existait plus de 600 tarifs et que 10 à 20 % d'entre eux changeaient chaque jour.

Toutefois, cette saisonnalité des prix paraît excessive outre-mer.

Ce ressenti d'une anomalie saisonnière est confirmé par les chiffres.

La DGAC constate en effet que **la saisonnalité des tarifs est plus importante pour les liaisons outre-mer que pour les liaisons long-courrier internationales au départ de la France. Ainsi, les prix augmentent plus fortement en période de forte demande (+ 25 % en juillet-août par rapport aux moyennes annuelles vers les DOM contre +14 % pour les long-courriers internationaux) et chutent plus vivement en basse saison (- 15 % en septembre par rapport aux moyennes annuelles vers les DOM contre - 3 % vers l'international long-courrier).** Cette saisonnalité est encore plus vive pour les voyageurs qui achètent leur billet tardivement.

Selon Mme Bibi Chanfi, 5^{ème} vice-présidente du conseil départemental de Mayotte, chargée du développement économique et de la coopération centralisée, en haute saison (juillet), le prix est plus élevé de 40 % sur le trajet Dzaoudzi-Paris par rapport au tarif La Réunion-Paris.

Le cas extrême est sûrement celui de Wallis-et-Futuna. Selon M. Munipoese Muli'aka'aka, président de l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, un aller simple Wallis-Paris a pu atteindre 4 000 euros en classe économique.

La forte concurrence sur certaines lignes ne suffit pas à atténuer ce phénomène et à absorber la hausse de la demande. M. Jonathan Gilad, directeur de la sécurité de l'aviation civile océan Indien (DSAC OI), souligne pourtant la forte adaptabilité de l'offre. Ainsi, sur la ligne La Réunion-Paris, les fréquences varient entre 24 rotations hebdomadaires sur les semaines les plus creuses à 59 rotations hebdomadaires en période de pointe ; sur la ligne Mayotte-Paris de 6 à 12 et sur la ligne La Réunion-Mayotte de 9 à 23.

Cette volatilité saisonnière est ressentie avec brutalité par les ultramarins. Comme le résume d'une manière frappante et imagée Saïd Ahamada, directeur de LADOM, *« ce qui produit ce ressenti d'augmentation (qui n'est pas juste un ressenti mais une vraie augmentation), c'est l'écart type entre la période de haute saison et la période de basse saison qui est plus important outre-mer qu'ailleurs. Comme les personnes partent surtout en période haute, ils subissent de plein fouet l'augmentation, qui est plus importante que sur les autres destinations. Tel est le mécanisme à l'œuvre. Il est souvent question de moyenne, mais ce n'est pas représentatif. Prenons un exemple : si vous avez les pieds dans le four et la tête dans le frigo, en moyenne, vous êtes bien, mais ce n'est qu'une moyenne. Il faut parvenir à un écart type qui soit plus raisonnable ».*

La volatilité des prix sur les périodes sensibles des vacances scolaires notamment, a des effets collatéraux importants.

En effet, pour atténuer l'impact sur les budgets des ménages, des stratégies d'évitement se déploient. Dans l'éducation nationale par exemple, comme l'a souligné Philippe Dulbecco, recteur de l'académie de Guyane, de nombreux personnels obtiennent des arrêts maladie de complaisance juste avant ou juste après des vacances scolaires, afin d'échapper aux tarifs prohibitifs de la haute saison. On ne peut que regretter de telles pratiques, mais elles sont compréhensibles pour des personnels souvent loin de leurs familles et qui n'ont d'autres choix que l'avion pour se déplacer.

Y a-t-il pour autant un abus des compagnies aériennes exploitant les lignes vers les outre-mer ?

La DGAC ne s'est pas prononcée en ce sens en remarquant que si la rentabilité du marché aérien avec les outre-mer était avérée, les grandes compagnies européennes s'y seraient positionnées. L'étroitesse du marché, les fortes variations de la demande et la nécessité de rentabiliser les lignes sur l'ensemble de l'année sont certainement les facteurs explicatifs de cette volatilité accentuée des prix des billets dans les outre-mer.

5. L'impact du fret maritime sur le coût de la vie

Le fret a un impact fort sur la vie chère outre-mer, c'est une évidence. Elle varie néanmoins beaucoup d'un territoire à l'autre, selon la qualité de la desserte. Les territoires situés sur les routes principales et desservis par les navires les plus grands sont moins pénalisés que ceux situés au bout de lignes secondaires.

Grégory Fourcin, directeur central des lignes maritimes de CMA CGM, estime la part du prix du fret dans la valeur de la marchandise une fois vendue en Martinique et en Guadeloupe entre 6 % et 8 %. Ce taux varie beaucoup selon la valeur du produit, un conteneur de pâtes ou un conteneur de champagne n'ayant pas la même valeur à la vente. En effet, les tarifs de fret sont forfaitaires par conteneur, indépendamment de la valeur de la marchandise transportée.

En Guyane, le prix du fret serait plus élevé. Michel Chaya, 1^{er} vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Guyane, estimait ainsi la part des frais d'approche sur ses produits :

- 28 à 38 % pour le fret maritime en EVP (conteneur équivalent vingt pieds) ;
- 35 à 45 % pour le fret maritime en groupage ;
- 55 à 100 % pour le fret aérien.

Cette cherté propre à la Guyane s'explique par l'éloignement, le positionnement de la Guyane à l'écart des routes principales et le retour à vide des conteneurs faute de filières d'exportation, à la différence des Antilles.

À Maripasoula, il faut encore ajouter le coût du transport par pirogue sur le fleuve qui varie selon son niveau. En période sèche, le niveau de l'eau empêche de charger au maximum les pirogues. Les entreprises, en particulier dans le BTP, s'organisent pour concentrer les livraisons et l'acheminement des matériels lourds pendant la saison des pluies (le niveau du fleuve est élevé) pour démarrer les travaux en saison sèche.

À Marie-Galante, les représentants du monde économique estiment le surcoût du fret entre la Guadeloupe continentale et l'île entre 15 et 30%.

Le double ou le triple enclavement augmente d'autant l'impact du fret sur la vie chère.

Compte tenu de sa prééminence outre-mer, l'armateur CMA CGM a une responsabilité particulière dans ces territoires. Parfois accusé de position dominante (qui se renforce dans les Antilles par exemple avec le récent retrait de Maersk de ce marché), CMA CGM s'en défend et juge avoir au contraire préservé autant que possible les outre-mer français.

Selon Grégory Fourcin, l'explosion des prix du fret pendant la période post-Covid a surtout concerné les produits en provenance d'Asie et destinés à l'Amérique du Nord, l'Amérique du sud et l'Europe, une « bulle » créée par la compétition et le manque d'espace sur le marché.

Les territoires ultramarins, quant à eux, importent massivement des produits en provenance d'Europe. Or, les taux de fret sur lesdits produits ont été gelés à partir de mai 2021 et le groupe a décidé de réduire forfaitairement le tarif de 750 euros pour chaque conteneur de quarante pieds à destination des outre-mer. Cette réduction est valable pendant un an et prendra fin au 31 juillet 2023.

Cette réduction n'a toutefois pas eu d'impact sur la vie chère.

6. Des obligations de service public marginales

L'article 22 du règlement n°1008/2008 sur le marché intérieur de l'aviation prévoit que « *les transporteurs aériens communautaires [...] fixent librement les tarifs des passagers et les tarifs de fret pour les services aériens intracommunautaires* ».

Toutefois il existe, dans le cadre d'obligations de service public (OSP) fixées en 1997 et renouvelées en 2007, publiées au journal officiel de l'Union européenne, des **réductions tarifaires** en faveur des enfants (2 et 12 ans) ainsi que des jeunes (moins de 18 ans) pour les trajets entre les DOM et la métropole. Il existe aussi une obligation de service public concernant les

personnes endeuillées qui oblige les compagnies aériennes à débarquer des passagers s'il le faut et à proposer le prix le plus bas sur le vol à ces personnes. Elles sont conformes à l'article 16.1 du règlement précité. Les transporteurs reportent le coût de ces mesures favorables sur les autres passagers (péréquation entre les passagers). Ces obligations sont indolores pour les finances publiques. Il n'y a pas de compensation des pouvoirs publics.

Florence Svetecz, secrétaire générale de LADOM, a toutefois indiqué que l'OSP bénéficiant aux personnes endeuillées serait difficilement respectée.

Un travail est sans doute à faire auprès des compagnies aériennes pour s'assurer du respect effectif de cette obligation.

7. Des DSP nécessaires en cas de défaillance de l'offre, mais aux effets et coûts contestés

Comme vu *supra*, sur l'immense majorité des liaisons vers ou au départ des outre-mer, le principe est la concurrence. Quelques liaisons sont néanmoins soumises à des OSP dites fermées dans le cadre de délégations de service public, conformément au droit européen.

Pour rappel, la continuité territoriale inter-îles ou intérieure relève normalement de la région ou de la collectivité, comme cela a été réaffirmé par l'article 24 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. L'État n'est pas compétent, sauf exceptions.

a) En Guyane, un fonctionnement difficile

En Guyane, l'enclavement des communes de l'intérieur n'a pas laissé d'autres choix que de soutenir des liaisons aériennes suffisantes vers ces communes et leurs populations. Les lignes aériennes sont un fil de vie pour ces territoires.

Ce lien est si vital que la Guyane est le seul territoire où l'aide à la continuité territoriale de l'État s'applique à des trajets intérieurs¹. L'ACT, d'un montant de 27 euros pour un aller-retour intérieur, s'applique aux liaisons entre les communes suivantes :

- Cayenne et Maripasoula ;
- Cayenne et Grand-Santi ;
- Cayenne et Saül ;
- Saint-Laurent-du-Maroni et Grand-Santi ;
- Saül et Maripasoula.

¹ L'article 1803-4 du code des transports ouvre cette possibilité. L'Etat n'en a fait usage que pour la Guyane à ce jour.

Cette aide est directement versée par LADOM à la collectivité territoriale de Guyane qui le répercute sur les billets des usagers. La convention de 2011 mériterait néanmoins d'être réactualisée. La collectivité se plaint de nombreux retards de paiements. L'antenne locale de LADOM a aussi pointé la lourdeur de la procédure administrative, chaque aide devant faire l'objet d'une double instruction (l'ACT n'est versée à la collectivité que pour les voyages réalisés par les voyageurs éligibles, c'est-à-dire sous condition de ressources et uniquement pour des allers-retours).

En matière de liaisons d'aménagement du territoire internes, la collectivité territoriale de Guyane (CTG), conformément à la loi NOTRe du 7 août 2015, est l'initiatrice des obligations de service public et l'organisatrice des appels d'offres. L'État, via la DGAC, apporte néanmoins un soutien et participe financièrement à la DSP en cours (voir *infra*).

Jusqu'en 2021, les lignes intérieures s'opéraient dans le cadre concurrentiel classique, bien qu'une seule compagnie exploite ces lignes (Air Guyane). La collectivité et l'État apportaient une aide sociale par passager transporté avec un plafond à 42 000 passagers par an. Entre 2009 et 2021, le trafic ayant doublé, la dotation versée par la collectivité territoriale et l'État a suivi le même chemin, passant de 4,5 millions d'euros à 9 millions d'euros par an.

Afin de maîtriser cette forte hausse des coûts, la CTG a décidé de mettre en DSP depuis avril 2021 six liaisons intérieures pendant 5 ans :

- Cayenne - Maripasoula ;
- Cayenne - Saül ;
- Cayenne - Grand-Santi ;
- Saint-Laurent-du-Maroni- Maripasoula via Grand Santi ;
- Cayenne - Camopi ;
- Saint-Georges - Camopi.

L'État contribue au financement de deux liaisons (Cayenne - Maripasoula et Cayenne - Saül), la collectivité territoriale de Guyane prenant en charge le complément. La DSP est donc tripartite.

Au total, le coût de cette DSP s'élève à 10 millions d'euros par an, dont 8,5 à la charge de la collectivité et 1,5 de la DGAC.

Air Guyane, seul acteur aérien sur ces liaisons depuis plus de 20 ans et qui a accompagné le développement de l'aérien dans ces territoires, est le titulaire de la DSP.

Toutefois, cette DSP fait l'objet d'une pluie de critiques, en particulier depuis quelques mois.

En premier lieu, la DSP a été mal conçue au départ. Excessivement rigide, elle ne permet pas d'adapter le planning des vols à la demande. Le

nombre de rotations par jour et par semaine est strictement défini. Lors des vacances scolaires par exemple, l'offre ne peut pas s'adapter à la demande. Par ailleurs, le nombre total maximal de voyageurs autorisés par la DSP par an a été fixé à un niveau bas : 37.000 alors qu'avant la DSP, environ 36.000 voyageurs empruntaient déjà ces liaisons.

En deuxième lieu, les conditions d'exploitation, en particulier le niveau d'équipement des aéroports (état de la piste, instrument de navigation, balisage...), contrarient énormément la régularité des vols et éprouvent les avions. Les aéroports ne sont pas aux normes OACI.

En dernier lieu, la flotte de la compagnie sur ces liaisons (trois LET 410) a rencontré de nombreuses pannes, en particulier ces derniers mois. D'autres difficultés d'exploitation ont pu s'ajouter pour la compagnie.

La mauvaise qualité du service délivré à la population a atteint un tel niveau d'exaspération et de colère que des collectifs se sont constitués.

b) Un système pérenné en Polynésie française

Le pays a mis en place une DSP locale pour maintenir les liaisons vitales, mais déficitaires, vers certaines îles. Pour rappel, la Polynésie française, qui compte 78 îles habitées, est plus vaste que l'Europe. Son étendue nécessite, d'une part, de se déplacer en avion et, d'autre part, de maintenir certaines lignes déficitaires.

Cette DSP permet de maintenir ces lignes sur 34 aéroports du territoire, tandis que les 13 autres lignes restent dans le domaine concurrentiel. Elle a été mise en place il y a deux ans pendant la crise sanitaire, au motif que la compagnie locale Air Tahiti ne pouvait plus assumer les pertes engendrées par certaines lignes, alors que les lignes profitables venaient jusqu'alors compenser les pertes de ces lignes (au départ de 34 aéroports sur les 47 aéroports que compte le pays). Le modèle économique de Air Tahiti ne pouvait plus tenir sans un soutien public.

À cette fin, le pays a créé un fonds de continuité territoriale alimenté par une contribution sur chaque billet d'avion payé par l'ensemble des passagers, selon deux tarifs différenciés : un tarif pour la zone de libre concurrence et un tarif pour la zone des îles les plus éloignées. Aujourd'hui, ce fonds permet d'équilibrer les 34 lignes déficitaires et principalement les lignes qui desservent les îles Marquises, Tuamotu et Australes.

Dans le cadre de ce dispositif, le niveau tarifaire et les fréquences sont fixés par un arrêté du gouvernement. En fonction de la situation, ces mesures peuvent être révisées annuellement. La compagnie peut, quant à elle, décider de fixer des tarifs moins élevés.

Selon Jean-Christophe Bouissou, ministre du logement, de l'aménagement en charge du transport interinsulaire du gouvernement de la

Polynésie française, la situation favorable de ce fonds¹ permet d'entrevoir pour l'année 2023 une baisse des tarifs sur les lignes qui desservent les îles éloignées et une augmentation de la fréquence des vols pour ces îles qui souhaitent se développer ou développer le tourisme. Aujourd'hui, ce fonds dispose de 10 millions d'euros environ.

Le gouvernement de la Polynésie française a néanmoins formulé une demande auprès de l'État pour que celui-ci participe aussi à ce fonds. Dans les îles, le défi de la continuité territoriale commence en effet dès le domicile, pas seulement à partir de l'aéroport international de Tahiti.

c) À Saint-Pierre-et-Miquelon, des DSP polémiques

À Saint-Pierre-et-Miquelon, il faut distinguer plusieurs DSP.

Une DSP aérienne intérieure pour relier Saint-Pierre et Miquelon-Langlade. Celle-ci est organisée et financée par la collectivité territoriale. Le coût du trajet de 10 minutes est de 32 euros. Il est aligné sur le tarif du trajet équivalent par le ferry. Sur chaque trajet, 190 euros restent à la charge de la collectivité. Cette DSP assure *de facto* des missions de continuité territoriale relevant de la santé et de l'urgence, et donc de l'État normalement.

S'agissant du transport maritime de passager entre les deux îles, la collectivité assure le service en régie avec deux navires ferry récents capables de transporter des marchandises et des véhicules. Toutefois, les ferrys ne peuvent transporter que du petit fret, du fret accompagné ou des véhicules à bord des ferrys.

En effet, **l'État a conservé à Saint-Pierre-et-Miquelon l'organisation du fret maritime** entre les deux îles et vers le Canada. Le fret maritime fait donc l'objet d'une DSP à part de l'État.

Cette organisation du fret maritime fait l'objet de contestations de la collectivité territoriale qui souhaiterait que l'État tienne notamment compte des capacités offertes par ses deux navires et d'une nécessité de revoir en profondeur la desserte globale du territoire intégrant, notamment, les potentiels de développement transatlantiques. La DSP n'a pas été organisée pour permettre à la collectivité d'y répondre.

À ce jour, l'État n'a pas donné suite aux demandes de la collectivité pour un transfert ou un partage de compétences. Toutefois, le 08 août 2022 le gouvernement a accepté d'expérimenter le développement du transport de biens entre Terre-Neuve et Saint-Pierre-et-Miquelon par les navires de la Collectivité. Le Conseil territorial a adopté le projet de convention avec l'État le 19 décembre 2022. Elle prévoit notamment que la Collectivité transportera sur ses lignes régulières un volume de 2 équivalents vingt pieds (EVP) par voyage en moyenne annuelle. Toute rotation

¹ La reprise de l'activité touristique en Polynésie a été très rapide et forte, au-delà des prévisions.

supplémentaire ou augmentation de volumes fera l'objet d'un accord exprès du préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette expérimentation, qui sera renouvelable en fonction du résultat observé, ne fera l'objet d'aucune subvention de l'État.

S'agissant de la **continuité aérienne vers l'extérieur**, l'État organise là encore seul les liaisons. Une nouvelle DSP vient d'être conclue avec Air Saint-Pierre qui assure les liaisons vers le Canada, ainsi que 12 rotations par an en direct vers la métropole. Le coût du nouveau contrat a augmenté de 50 %¹, mais avec deux rotations de moins par semaine vers le Canada.

Cette dégradation du service rendu a été très mal perçue par la population et la collectivité pour laquelle la continuité territoriale est la condition *sine qua non* d'un développement de l'île.

De manière générale, Bernard Briand, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, reproche à l'État de travailler seul sur ces dossiers de continuité territoriale, alors que cette politique est une des clefs du développement économique, social et culturel de l'île. La coconstruction devrait être la règle. Il manque un espace de concertation.

d) À Wallis-et-Futuna, des flux réduits

Seul le transport aérien entre les îles de Wallis-et-de-Futuna est l'objet d'une DSP confiée à Aircalin depuis 1987.

Le coût de cette DSP est très important compte tenu du faible trafic et de la nécessité d'entretenir deux Twin-Otter malgré tout. La DSP actuelle a vu son coût augmenter potentiellement de 85 % par rapport à la précédente (5,7 millions d'euros maximum par an sur 5 ans).

C. DES LEVIERS D'ACTION LIMITÉS À MOYEN TERME

1. Réduire certaines taxes : des marges réduites

La part des taxes et redevances est très variable sur un billet d'avion et dépend d'une multitude de facteurs. Elle est globalement plus importante sur les moyens et courts courriers que sur les longs courriers. Elle peut varier entre 15 et 50 %.

Les auditions n'ont pas permis d'identifier la suppression de taxes ou redevances qui permettraient de faire baisser significativement le prix des billets d'avion vers les outre-mer.

Les redevances sont fixées par les aéroports et dépendent notamment de l'efficacité de leur gestion, de leur taille et de leurs besoins d'investissement.

¹ La subvention serait passée d'environ 3,2 millions d'euros par an à 4,9 millions d'euros potentiellement.

S'agissant des taxes, les outre-mer bénéficient déjà d'exonérations significatives, en particulier de la TVA (comme pour les liaisons internationales) et de la taxe de solidarité dite « Chirac » qui a été fortement réévaluée par la loi de finances pour 2020.

2. Adapter les normes pour favoriser l'approvisionnement local

La question de l'adaptation et de la différenciation des normes outre-mer est un des chevaux de bataille de la délégation.

Ce problème a été identifié par les précédents travaux de la délégation, en particulier sur la construction et le logement¹.

Dans ce rapport, la délégation insistait sur la nécessité de pouvoir déroger au marquage CE (« conformité européenne ») pour certains produits et sous certaines conditions. L'obligation de ce marquage limite l'importation de produits en provenance de l'environnement régional. Stéphane Brossard, président de la commission technique de la Fédération réunionnaise du BTP, en donnait l'illustration avec un brasseur d'air : « *Alors que c'est un des meilleurs du monde, la Guadeloupe ou la Martinique ne peuvent pas importer le brasseur d'air fabriqué en Floride, car il n'est pas marqué CE* ». Marc Joly, architecte au conseil régional de l'Ordre des architectes de La Réunion-Mayotte, faisait observer que « *la normalisation CE sur la sécurité et sur les portes de garage a entraîné la destruction d'une partie de l'artisanat local de Mayotte* ».

Lors de son audition par la délégation le 6 octobre 2022, Jean-François Carencu, ministre délégué chargé des outre-mer, déclarait que le sujet d'une norme RUP dérogatoire à la norme CE serait au cœur de ces discussions avec la Commission européenne. Il est envisagé une dérogation au marquage CE pour les régions ultrapériphériques françaises (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Martin) et l'introduction de marquages locaux (marquage RUP Antilles, marquage RUP océan Indien, marquage RUP Guyane) dont « *les tests de performance sous-jacents viseraient uniquement les spécificités relatives aux contextes ultramarins* ».

Le défi de la continuité territoriale pour les outre-mer, mais aussi celui de leur insertion dans leur environnement régional, afin de sortir d'une relation trop exclusive et coûteuse avec l'Hexagone et l'Union européenne, passe aussi par ce chantier de l'adaptation des normes.

L'obligation de s'approvisionner en norme CE contraint, pour importer des marchandises provenant parfois du pays voisin, de les faire transiter par l'Union européenne. L'exemple topique du bois brésilien a été

¹ Rapport d'information n° 728 (2020-2021) de M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 1^{er} juillet 2021, sur la politique du logement dans les outre-mer.

cité. Il est évident que l'allongement des routes d'approvisionnement augmente les coûts de fret et multiplie les intermédiaires.

Grégory Fourcin a plaidé aussi en ce sens : « À propos des prix, ne pourrait-on pas travailler ensemble afin de pratiquer ce qu'il est convenu d'appeler du near sourcing ou de l'approvisionnement local ? Il s'agirait de chercher des sources d'importation de marchandises autres que la métropole, avec laquelle les temps de transport sont longs et les coûts de fret peut être un peu élevés au regard de la valeur de ce qui est transporté. Par exemple, ne pourrait-on pas acheter des pommes de terre à Cuba et les importer aux Antilles ? Ou importer des salades depuis la Costa Rica ? »

Proposition n° 1 : Faire un plein usage de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de faciliter l'approvisionnement direct des RUP françaises dans leur environnement régional, par dérogation à la norme CE.

3. Renforcer la concurrence sur certaines lignes ?

a) Une concurrence déjà intense dans un secteur aérien convalescent

L'ensemble des auditions ont confirmé, sans surprise, que l'état de santé des compagnies opérant vers les outre-mer français était précaire, en dépit d'un retour plus rapide qu'anticipé à des niveaux d'activité élevés. La crise sanitaire a forcé les compagnies à s'endetter ou à épuiser leur trésorerie. Toutes ont été auditionnées.

Il a aussi été rappelé les interventions de l'État pour soutenir les compagnies aériennes françaises et maintenir un équilibre concurrentiel dans le ciel français (recapitalisation d'Air France¹ et prêt garanti par l'État pour toutes les compagnies²).

Plus récemment, Air Austral a été sauvé de la faillite avec l'ouverture de son capital à un consortium de 27 investisseurs privés réunionnais³ et l'effacement de 185 millions d'euros de dettes détenues par l'État et les banques.

Les dernières déclarations de Ben Smith, directeur-général d'Air France, appelant à une consolidation du marché aérien sur les outre-mer traduisent la fragilité de ce marché étroit partagé entre plusieurs acteurs.

Emmanuel Vivet, sous-directeur des services aériens à la direction du transport aérien de la DGAC, a remarqué que « si la rentabilité du marché aérien avec les outre-mer était avérée, les grandes compagnies européennes s'y

¹ 3,6 milliards d'euros

² 2,5 milliards pour Air France

³ 55,18 % du capital. Le reste du capital demeure la propriété de la Sematra, société d'économie mixte détenue par la région La Réunion.

seraient positionnées, mais ce n'est pas le cas ». Il a aussi rappelé les défaillances récentes de plusieurs compagnies : AOM Air Liberté, XL Airways en 2019, OpenSkies Level en 2020 et du recours à un plan d'aide par Corsair en 2020, puis par Air Austral.

Interrogé sur une éventuelle consolidation du marché des outre-mer, il a souligné qu'« un dilemme se présente entre l'intérêt de la concurrence à l'origine de la baisse des tarifs dont tout le monde profite et le besoin d'une bonne santé financière des transporteurs, au nom duquel un minimum de consolidation s'avère nécessaire. Néanmoins, il ne revient pas à l'administration de se prononcer sur les mouvements capitalistiques. Une consolidation me semblerait utile au renfort des entreprises, sous certaines conditions et sous réserve de l'accord de celles-ci. D'un autre côté, disposer de cinq compagnies sur la liaison Paris-La Réunion paraît excessif, ce cas extrême ne s'observe nulle part ailleurs et l'une de ces compagnies a disparu. Mon avis personnel sur le sujet est qu'il nous manque, en France, un grand acteur long courrier de second rang, d'une manière générale ».

Dans certaines circonstances, la concurrence actuelle, voire la guerre des prix, épuise les compagnies locales malgré le rebond de l'activité. C'est particulièrement le cas sur les lignes entre les États-Unis et Papeete, où plusieurs compagnies américaines sont récemment entrées.

Michel Monvoisin, président directeur général d'Air Tahiti Nui, déplore que les grandes compagnies nationales comme Air France ou Delta Airlines aient reçu des aides massives de leurs États respectifs : « Cette manne n'a pas été contrôlée. Aujourd'hui, elle permet à ces compagnies d'avoir une stratégie de surcapacité et de placer leurs avions partout ou presque. Cette stratégie concurrentielle asphyxie les petites compagnies ». Ainsi, Air Tahiti Nui ne peut pas répercuter la hausse du carburant ou l'inflation générale sur les prix du billet au risque de perdre des parts de marché face à une concurrence brutale. Il ajoute : « globalement, notre comptabilité se dégrade et nous enregistrons également une forte dégradation de notre rentabilité. Nous affichons une marge négative en 2022 et il en sera probablement de même en 2023 ».

Dans ces conditions, le renforcement de la concurrence ne paraît pas être un levier d'action pertinent pour faire baisser les prix sur les principales lignes.

S'agissant des plus **petites lignes régionales ou court-courrier**, l'étroitesse des marchés rend également difficile la multiplication des acteurs. Certains sont d'ailleurs en DSP.

Une ligne pourrait gagner à développer la concurrence : la ligne Antilles-Guyane. Air France est en monopole et les prix sont régulièrement jugés prohibitifs en particulier en haute saison. Un aller-retour Cayenne-Fort-de-France peut en effet coûter plus cher qu'un aller-retour vers l'Hexagone.

Sur ce marché régional, on notera aussi que **l'autorité de la concurrence vient d'ouvrir une enquête** sur une possible entente de trois

acteurs du secteur aérien inter-régional, en particulier sur les liaisons au départ ou à l'arrivée de la Guadeloupe, de la Martinique et de Saint-Martin. L'identité des compagnies visées n'a pas été révélée par l'autorité.

Dans l'océan Indien, le conseil départemental de Mayotte conteste la réalité de la concurrence entre les compagnies aériennes opérant vers Paris et La Réunion. Très clairement, Mme Bibi Chanfi, 5^{ème} vice-présidente du conseil départemental de Mayotte, chargée du développement économique et de la coopération centralisée, a indiqué que **le conseil départemental envisageait de créer sa propre compagnie aérienne** sur le modèle d'Air Austral ou de Air Tahiti Nui. Une autre piste, mais qui suppose l'accord d'Air Austral, serait qu'Air Austral cède le contrôle de la compagnie **Ewa Air**¹ aux intérêts mahorais.

De même, **le développement de lignes entre les outre-mer et leur environnement régional étranger** reste à faire.

Selon la DGAC, il n'existe pas d'obstacle particulier au développement des liaisons directes entre les outre-mer et les pays étrangers proches. Elle relève notamment s'agissant de la région Caraïbes et Amérique du sud que :

- avec le Brésil, la route régionale figurant à l'accord aérien franco-brésilien prévoit la possibilité d'exploiter 14 allers-retours par semaine et par pavillon entre tous points dans les régions Nord et Nord-Est du Brésil, d'une part, et les Antilles et la Guyane, d'autre part. Air France prévoit ainsi de relier Cayenne et Belém, en continuation de vols opérés entre Fort-de-France et Cayenne, à compter du 5 mai 2023 ;

- les cadres bilatéraux entre la France et la Colombie, Cuba, la République dominicaine, Trinité et Tobago et Haïti prévoient des routes régionales, qui permettent l'exploitation de services nouveaux dès qu'une demande sera reçue ;

- s'agissant des pays avec lesquels la France n'a pas encore signé d'accord aérien ou d'arrangement administratif aérien, il est toujours possible, dans l'intérêt public, d'approuver les vols d'une compagnie étrangère sur une base dite extra-bilatérale, si les conditions de sécurité sont remplies. Un exemple est fourni par l'autorisation qui fut accordée pendant des années à la compagnie multinationale LIAT, notamment depuis la Barbade avec laquelle la France n'a pas d'accord aérien, ou l'autorisation qui a récemment été délivrée à la compagnie de la République dominicaine, *Sky High Aviation*, pour exploiter 2 services par semaine entre Fort-de-France et La Havane, en continuation de services opérés au départ de Saint-Domingue, à compter du 13 mars 2023. Cette autorisation sera prolongée pour l'été 2023.

Plus généralement, la DGAC a entrepris, depuis fin 2019, des négociations nouvelles avec les îles de l'arc antillais afin de signer de

¹ La compagnie Ewa Air opère en particulier des vols entre La Réunion et Mayotte.

nouveaux arrangements administratifs. Une première négociation a été finalisée en 2021 avec Antigua et Barbuda ; d'autres sont en cours avec Sint Maarten, La Dominique et Aruba. La Barbade et Sainte-Lucie font également partie des priorités de premier rang.

La seule condition limitative est que les compagnies étrangères qui souhaitent obtenir des droits de trafic disposent de toutes les autorisations de sécurité nécessaires pour atterrir sur le territoire de l'Union européenne.

b) Une concurrence effective questionnée sur le fret maritime

Le groupe CMA CGM dessert l'ensemble des outre-mer et est l'acteur majeur sur la quasi-totalité de ces territoires.

Cette position dominante se renforce encore dans les Antilles. Le groupe Maersk, qui transportait chaque semaine environ 400 conteneurs vers les Antilles, a décidé de se retirer de ce marché ; les clients qui chargeaient avec Maersk le feront désormais avec CMA CGM.

Il existe d'autres acteurs : Seatrade, Marfret et Soreidom, ce dernier transportant du vrac. Ils n'ont toutefois pas la taille et le réseau de CMA CGM.

Par analogie avec le transport aérien, l'idée d'une compagnie régionale de transport maritime, portée par les collectivités ultramarines, est parfois évoquée. Cette réflexion s'inspire de ce qui a pu être fait en matière de transport aérien avec la création d'Air Austral au début des années 90 pour stimuler la concurrence sur un marché dominé par Air France.

Toutefois, en l'état, aucun projet solide n'est en cours d'étude.

On relèvera qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, le projet Neoline dont CMA CGM est partenaire doit permettre d'ouvrir une route de fret directe avec la métropole d'ici 2025. Ce navire aura une capacité de 260 conteneurs, et pourra accueillir 400 véhicules à l'intérieur. Il fonctionnera à l'électrique et à la voile. Cette ligne offrira une autre solution d'approvisionnement à ce territoire.

4. Moderniser les infrastructures portuaires et aéroportuaires

Les infrastructures portuaires et aéroportuaires sont des équipements déterminants pour permettre le développement d'un marché concurrentiel (capacités d'accueil suffisantes, attractivité, création de hubs régionaux) et efficace (faculté à opérer aux meilleurs coûts, utilisation d'aéronefs ou de navires les plus adaptés et rentables...).

Elles conditionnent donc directement la continuité territoriale. Elles sont la porte d'entrée ou de sortie des territoires.

En matière maritime, le récent rapport de la délégation sur la stratégie maritime dans les outre-mer¹ faisait de la modernisation des ports ultramarins un enjeu stratégique capital. Ses propositions demeurent toutes pertinentes.

Grégory Fourcin, directeur central des lignes maritimes chez CMA CGM, a par exemple expliqué que le projet de hub en Guadeloupe et en Martinique était la conséquence des nouvelles règles OMI 2023 de l'Organisation maritime internationale (OMI), mises en œuvre en 2024, qui obligeront les transporteurs maritimes à faire davantage attention à leurs rejets de CO₂. Les services sur les Antilles et la Guyane seront touchés par ces nouvelles règles, car elles contraignent les transporteurs à revoir leurs routes et leurs organisations et à investir sur des navires beaucoup plus grands. Il a précisé : *« Nous avons des navires de 3 500 équivalents vingt pieds (EVP) pour l'Europe, de 2 200 EVP pour la Guyane. Nous devons nous adapter pour desservir ces territoires tout en respectant les règles de l'OMI. Actuellement, ils sont desservis toutes les semaines avec un temps de transit tout à fait acceptable, même pour les produits frais. Nous avons trouvé une solution : construire des navires de dernière génération, soit de 7 000 EVP – taille maximale – qui pourraient décharger en Guadeloupe et Martinique, et créer de la valeur en transbordant des conteneurs pour le plateau des Guyanes, et en Martinique en transbordant des conteneurs issus du nord du Brésil et des Caraïbes. Nous avons défini ainsi ce concept de hub pour l'import en Guadeloupe, et pour l'export en Martinique. Ce projet verra le jour en 2024-2025. Ces navires seront propulsés au gaz naturel liquéfié (GNL). L'objectif est de créer un corridor vert, et que le navire brûle du biométhane, gaz qui n'émet pas de CO₂. Nous sommes encore en négociations, et espérons pouvoir naviguer entre l'Hexagone et les Antilles et la Guyane avec un navire totalement vert. Le GNL émet 20 % d'émissions de CO₂ de moins que le fioul ».*

Cette situation démontre l'importance stratégique pour nos outre-mer d'investir pour continuer à être desservis par les lignes principales en s'imposant comme des hubs régionaux, et ne pas se retrouver au bout de lignes secondaires, forcément plus chères.

Pour y parvenir il faut continuer à investir dans la modernisation des infrastructures pour être capable d'accueillir des navires toujours plus grands et de les décharger rapidement. Ces transformations peuvent être des opportunités à condition de les saisir. Jean-Pierre Chalus, président et directeur du Grand port maritime de la Guadeloupe, a confié que ces projets nécessitaient d'adapter rapidement les infrastructures, mais était aussi une occasion de sortir de la dépendance à l'Europe pour devenir un hub régional.

À Futuna, le quai du port menace de s'effondrer et oblige à livrer des conteneurs partiellement remplis, ce qui augmente encore le coût du fret.

¹ Rapport n° 546 (2021-2022) du 24 février 2022 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur « les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale » par M. Philippe Folliot, Mmes Annick Petrus et Marie-Laure Phinera-Horth.

En matière aéroportuaire, les enjeux sont similaires.

Deux exemples (voir *supra*) illustrent l'impact des infrastructures aéroportuaires sur la desserte d'un territoire, la qualité du service et *in fine* le prix des billets :

- la piste de l'aéroport de Mayotte, qui ne permet pas de développer dans de bonnes conditions les liaisons directes avec la métropole, ce qui renchérit considérablement les coûts d'exploitation des compagnies ;

- le réseau des aéroports secondaires de Guyane qui complique l'exploitation quotidienne des liaisons aériennes (horaires limités, conditions météorologiques, type d'avion ...).

À Wallis-et-Futuna, des investissements sont aussi nécessaires. Dans un récent rapport de 2019, l'inspection générale de l'environnement et du développement durable préconisait de prioriser le balisage de la piste de l'aérodrome de Futuna.

En matière de fret aérien, un projet innovant devrait voir le jour d'ici un ou deux ans en Guyane, avec le développement d'un **transport par dirigeable**. Ce projet permettra notamment de desservir rapidement¹ par conteneur les communes de l'intérieur et de les affranchir en grande partie de la dépendance au fleuve.

Proposition n° 2 : Engager un plan de modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans les outre-mer.

5. Augmenter les obligations de service public

Pour lutter contre la cherté des billets pour les ultramarins, une piste pourrait être d'accroître les OSP à de nouvelles situations. Lors de son audition, LADOM l'a évoqué, par exemple pour les demandeurs d'emploi. On pourrait aussi l'imaginer pour les personnes âgées.

Toutefois, ces OSP dites ouvertes (la concurrence est maintenue) présentent l'inconvénient d'augmenter le prix des billets des autres passagers. Les prix actuels étant déjà très élevés, une nouvelle augmentation pour financer les OSP pourraient rendre les lignes vers les outre-mer moins compétitives par rapport à des destinations similaires concurrentes. Le rebond très fort de l'activité touristique qui est observé depuis un an pourrait à long terme être pénalisé.

La création de nouvelles OSP ouvertes doit donc faire l'objet de simulations tarifaires fines avant toute décision.

¹ La vitesse annoncée est d'environ 100km/h et une capacité d'emport de 60t. Ce mode de transport est peu gourmand en foncier et en infrastructures et permet un transport de point à point.

6. Vers de nouvelles DSP ?

Le besoin de créer de nouvelles DSP paraît marginal.

Des aménagements ou perfectionnements des DSP existantes sont en revanche souhaitables afin de consolider la continuité territoriale. Ces DSP sont en effet souvent le premier maillon qui permet de rejoindre ensuite un aéroport international.

C'est notamment le cas en Guyane, en Polynésie française ou à Saint-Pierre-et-Miquelon où des réorganisations sont souhaitées par les collectivités (voir *supra*)¹. À Marie-Galante, une DSP ou un marché pourrait être mis en place pour ajouter une rotation à la mi-journée quelques jours par semaine.

Sans ces DSP locales, la continuité territoriale nationale ne serait qu'une théorie sur une carte.

La question de leur financement est en revanche revenue de façon lancinante au cours des auditions et déplacements.

Ces DSP sont organisées par les collectivités régionales ou leur équivalent, sous réserve de quelques exceptions comme à Saint-Pierre-et-Miquelon (fret maritime inter-îles), à Wallis-et-Futuna (transport aérien entre les deux îles conjointement par l'État et l'assemblée locale) ou en Guyane (l'État participe marginalement au financement de la continuité intérieure).

Ces DSP ont des coûts très élevés car elles exigent souvent des délégataires des investissements lourds (des avions, des navires...) qui ne peuvent être rentabilisés compte tenu du volume d'activité. Ces moyens de transport sont directement impactés par la hausse du coût des carburants, sans avoir pour le moment de réelles alternatives, les technologies de décarbonation étant moins matures que dans le transport terrestre. Ces DSP sont excessivement chères par rapport à leur équivalent en métropole et difficilement soutenables par les collectivités.

Ces conditions particulières conduisent à remettre en question le principe de la non ou faible participation de l'État au financement de ces DSP de continuité intérieure.

Dans le cas de la Guyane, l'absence d'un réseau routier digne de ce nom sur un territoire grand comme le Portugal est au cœur des débats. L'État a fait le choix il y a des décennies de ne pas développer ce réseau. Aujourd'hui, en plus du coût d'un tel réseau, l'enjeu environnemental rend

¹ S'agissant de la DSP attribuée à Air Guyane, il ne revient pas à la délégation de prendre parti dans les discussions en cours entre le délégataire, la CTG et l'État sur les responsabilités des insuffisances du service rendu par rapport aux besoins des populations. Lors de son audition le 9 mars 2023, Emmanuel Vivet, sous-directeur à la DGAC, a évoqué des procédures de sanction qui pourraient être engagées contre le délégataire pour non-respect des termes de la DSP.

encore plus incertaine la perspective d'un désenclavement routier des communes de l'intérieur. Ces choix, qui peuvent être compréhensibles, doivent néanmoins conduire l'État à investir massivement dans d'autres solutions ou alternatives crédibles et performantes. Le désenclavement aérien et maritime doit être une priorité absolue de l'État pour ce territoire.

On notera aussi que ces DSP locales permettent de gonfler les flux de voyageurs vers les lignes nationales à destination de la métropole.

Pour toutes ces raisons, un renforcement des DSP régionales dans les outre-mer est souhaitable grâce à une réévaluation de la participation financière de l'État à hauteur de 50 %, dès lors que ces liaisons n'ont aucune alternative routière.

Proposition n° 3 : Revoir le financement des DSP régionales ou locales contribuant à la continuité territoriale en portant la participation de l'État à 50 % sur les lignes dépourvues de liaisons routières.

Par ailleurs, dans cette perspective, il est indispensable que la politique de continuité territoriale fasse l'objet d'une **meilleure concertation ou coconstruction** avec les acteurs locaux, comme l'a appelé de ses vœux Bernard Briand, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.

II. POUR UNE VRAIE POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE AMBITION RÉPUBLICAINE AU CŒUR DE L'ÉQUITÉ ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES

A. LA POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE : UN CAUTÈRE SUR UNE JAMBE DE BOIS

1. Une politique désormais ancienne mais qui fait du surplace

Initialement prévue pour répondre aux problématiques de desserte aérienne et maritime en Corse depuis 1976 (voir *infra*), la politique de continuité territoriale a été étendue aux outre-mer très tardivement, il y a tout juste vingt ans.

L'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer avait créé un premier mécanisme de versement par l'État, à chaque collectivité d'outre-mer, d'une dotation de continuité territoriale dont le montant évoluait avec la dotation globale de fonctionnement. Il revenait aux collectivités d'arrêter leur politique de continuité territoriale. En 2008, dernières années de cette dotation, son montant s'élevait en loi de finances à 33,3 millions d'euros.

Montant et utilisation de la dotation de continuité territoriale
de 2005 à 2007

	2005	2006	2007
Montant de la dotation	28,9 M	29,8 M	30,6 M
Dotation consommée	24,5 M	26,8 M	47,7 M ¹
Nombre de bons émis	58 151	71 698	121 553

À côté de la dotation, depuis 2002, le dispositif du passeport-mobilité avait été mis en place à destination des étudiants et des personnes en formation professionnelle. Ce dispositif rencontrait un vif succès. Les conditions d'éligibilité étaient assez souples : pas de conditions de ressources, achat des billets par les bénéficiaires.

¹ Cette sur-consommation des crédits a été financée par les excédents accumulés les années précédentes.

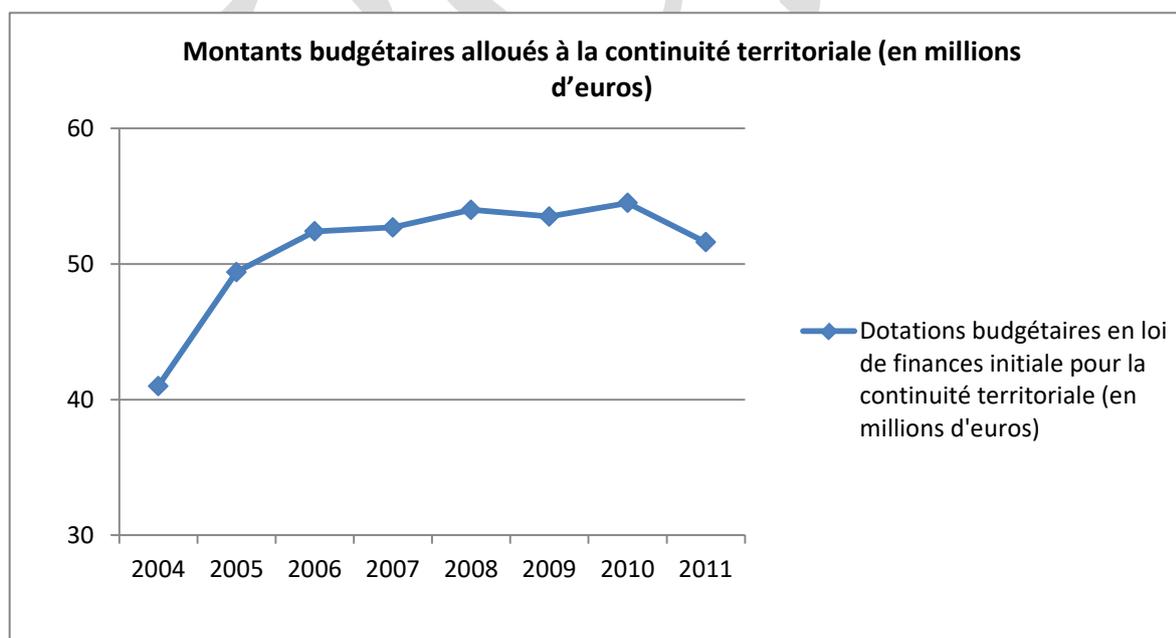
Bilan du passeport-mobilité de 2005 à 2007

	2005	2006	2007
Montant du dispositif	20,5 M	22,6 M	22,1 M (dont 17 M pour les étudiants)
Nombre de dossiers	21 516	22 108	24 177 (dont 17.534 étudiants)

Au total, en 2007, 52,7 millions d'euros étaient consacrés à la continuité territoriale.

La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)¹ a profondément réformé ce double dispositif (DCT et passeport mobilité) en globalisant les crédits au sein d'un fonds de continuité territoriale géré par un opérateur économique de l'État selon des modalités et conditions resserrées. L'objectif principal était de maîtriser les coûts croissants de la politique de continuité territoriale et de remettre de la cohérence dans le dispositif, les collectivités en faisant des usages très disparates. Cette réforme faisait suite à un rapport très critique de la Cour des comptes en 2008, pointant notamment une mise en œuvre inégale selon les territoires et un risque de « dérapage » des coûts. En 2007, la consommation des crédits excéda largement l'enveloppe dédiée : 47,7 millions d'euros au lieu de 30,6.

Et l'objectif de maîtrise budgétaire fut atteint.



Source : DSOM. Les chiffres de 2004 à 2008 additionnent les crédits de la dotation de continuité territoriale et du passeport-mobilité

¹ Articles 49 et 50.

Encore aujourd'hui, les montants alloués à la continuité territoriale outre-mer demeurent dans des ordres de grandeur identiques et le nombre de bénéficiaires a plutôt eu tendance à diminuer.

2. Des objectifs ambitieux en affichage

La politique de continuité territoriale est définie aux articles L.1803-1 et suivants du code des transports. L'article L.1803-1 précise en particulier les grands principes qui guident cette politique nationale : *« les pouvoirs publics mettent en œuvre outre-mer, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une politique nationale de continuité territoriale. Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement et 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 outre-mer. Peuvent en bénéficier, dans des conditions prévues par la loi, des personnes résidant en France métropolitaine. »*

Cette définition est ambitieuse. Elle excède la seule question des transports. Tous les ultramarins régulièrement établis sont dans le champ de cette politique, sans distinguer nécessairement selon les ressources. L'objectif est de rapprocher les conditions d'accès aux services publics essentiels dans les outre-mer de celles rencontrées en métropole.

Plusieurs aspects importants sont bien pris en compte aux articles suivants : les liaisons entre les outre-mer d'une même zone géographique, les liaisons intérieures quand elles sont particulièrement complexes, ainsi que le retour au pays.

Les articles 1 et 2, purement déclamatoires, de la loi n° 17-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (loi dite EROM) avaient remis l'accent sur la continuité territoriale, en disposant en particulier que *« la mise en place et le maintien de liaisons territoriales continues entre les différentes composantes du territoire de la République constituent un enjeu de souveraineté et une priorité de l'action de l'État¹. La continuité territoriale s'entend du renforcement de la cohésion entre les différents territoires de la République, notamment les territoires d'outre-mer, et de la mise en place ou du maintien d'une offre de transports continus et réguliers à l'intérieur de ces territoires et entre ces territoires et la France hexagonale »*.

¹ Sur cet aspect, comme vu supra, l'État est intervenu à plusieurs reprises pour maintenir et développer une offre concurrentielle des compagnies sur la plupart des lignes reliant l'Hexagone aux outre-mer, facteur de baisse des prix.

Régulièrement, l'objectif de 200 000 billets aidés chaque année est lancé, comme en 2003 lors de la naissance de la politique de continuité territoriale, mais la réalité demeure très en retrait.

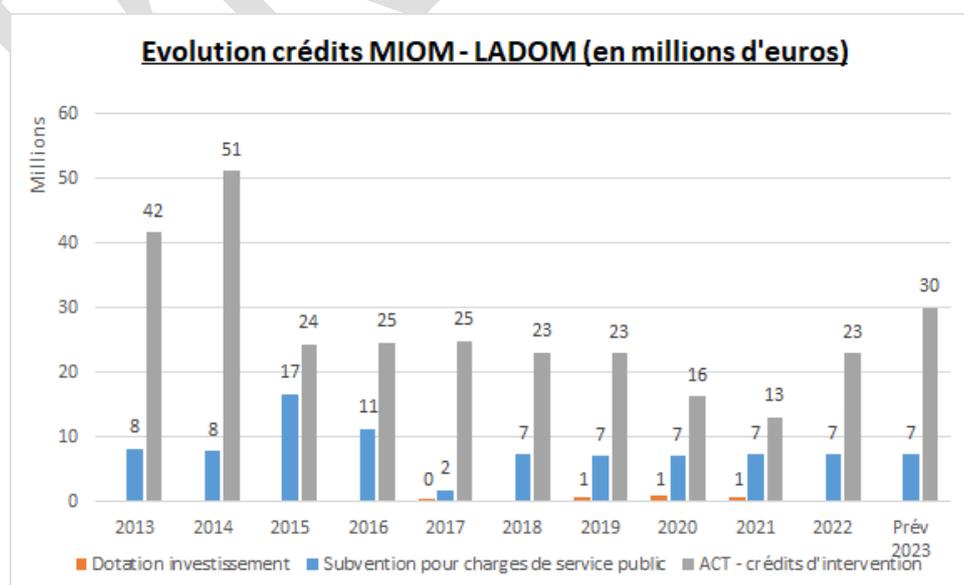
Derrière ces affichages ambitieux, les réalités de la politique nationale annoncée restent décevantes.

3. Des moyens toujours maigres

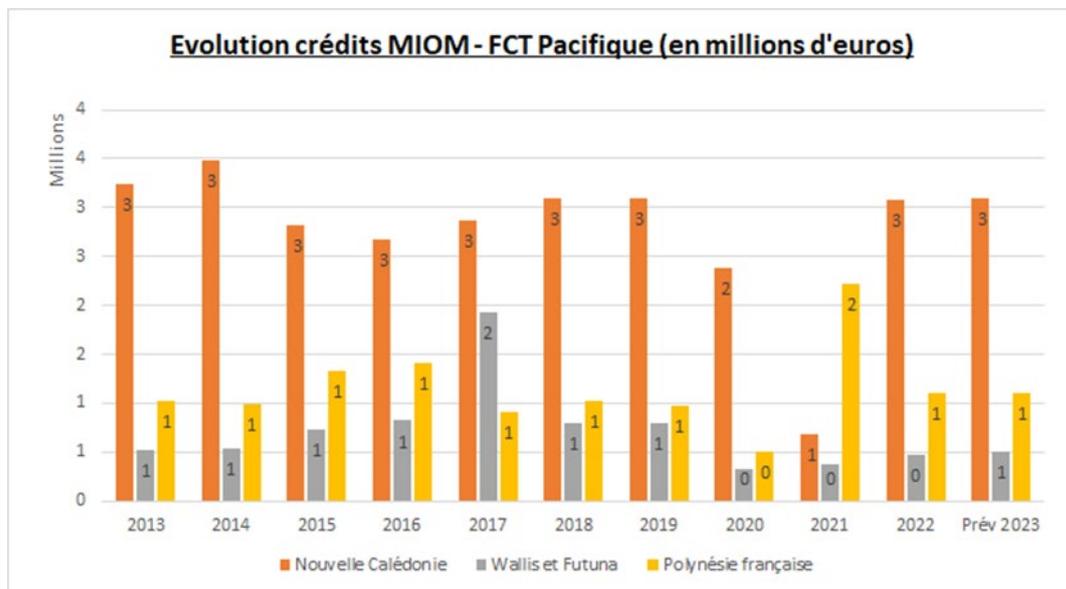
Depuis qu'une politique de continuité territoriale a été initiée en 2003, l'effort budgétaire annuel de l'État est demeuré compris entre 35 et 52 millions d'euros selon les années. Une seule fois, en 2007, les crédits consommés ont largement percé ce plafond en atteignant près de 70 millions d'euros, ce qui a notamment motivé la réforme de la LODEOM en 2009 et un serrage budgétaire.

Pour 2019, dernière année de référence avant la crise sanitaire, la loi de finances inscrivait des crédits de paiements de 42 millions d'euros en faveur de l'action « continuité territoriale » contre 51,5 millions d'euros en loi de finances pour 2012. Le décrochage a eu lieu en 2015, avec une baisse de 20 % de l'enveloppe, à la suite d'une réforme de l'aide à la continuité territoriale ayant précisément pour objectif de contenir la hausse des dépenses. En particulier, le délai entre deux demandes d'ACT est passé de un an à trois ans.

Il existe donc une sorte de plafond implicite restreignant la solidarité nationale au profit de la continuité territoriale dans les outre-mer à une enveloppe budgétaire maximale de 50 millions d'euros, voire moins. Chaque fois que ce plafond a été crevé ou menacé de l'être, les conditions d'obtention des aides ont été resserrées.



Source : DGOM



Source : DGOM

Pourtant, simultanément, pour prendre la seule période 2012-2019, l'inflation cumulée a été de 7,8 % et la population des DROM a cru de 4 %. **L'effort budgétaire réel en faveur de la continuité territoriale pour les habitants des territoires ultramarins a donc baissé de plus de 30 % sur cette période.**

En 2022, année qui marque le début d'un retour à la normale après la crise sanitaire, les crédits de l'action « continuité territoriale » marquent un léger redressement à 45 millions d'euros pour accompagner la réforme des aides adoptée en 2021. Ce frémissement est aussi commandé par le retour d'une forte demande en provenance de La Réunion. Le dispositif régional très avantageux mis en place de 2014 à 2020 avait en effet complètement siphonné les demandes en provenance de ce territoire, alors même que La Réunion est l'outre-mer le plus peuplé. Ce n'est qu'artificiellement que l'État a pu contenir son enveloppe budgétaire, du fait que La Réunion – soit un tiers de la population ultramarine - ne la sollicitait pas.

En 2023, sous l'impulsion du Parlement, les crédits votés en loi de finances sont portés à 53 millions d'euros, tout en notant que le projet de loi de finances initial maintenait inchangés les crédits de l'action « continuité territoriale ». La violente réalité de la hausse des prix, aussi bien l'inflation générale que le prix des billets d'avion, ne rendait plus tenable le maintien d'une enveloppe contrainte en deçà de 50 millions d'euros.

4. L'éligibilité aux dispositifs de continuité territoriale : une maille trop serrée et des publics très segmentés

La stagnation, voire le reflux, des moyens budgétaires consacrés à la continuité territoriale semble avoir été la ligne directrice de cette politique depuis sa création.

En conséquence, les orientations et les modalités de cette politique ont été définies et modifiées à plusieurs reprises pour respecter cet impératif budgétaire strict.

Les réformes des aides intervenues en 2009 et en 2015 l'illustrent. La politique de continuité territoriale n'a pas été définie par rapport aux besoins réels des populations ultramarines, mais en fonction d'une enveloppe maximale préétablie.

Les modifications successives des aides ont abouti à ce que les conditions d'obtention soient resserrées. Il faut néanmoins distinguer selon les types d'aides, chacune s'adressant à un public déterminé.

a) Une segmentation des aides souvent obscure pour le public

LADOM propose près d'une dizaine de dispositifs, chacun ayant ses propres critères pour répondre à différentes problématiques : études, formation, stage, sport, culture, recherche, recherche d'emploi, voyage.

Les travaux de la mission ont mis en évidence la faible connaissance de plusieurs d'entre eux par leurs publics cibles. À défaut d'un travail de simplification et de regroupement des dispositifs, ce constat révèle un vrai problème de communication vers les publics éligibles, qui est d'ailleurs identifié par les agences de LADOM. De même, selon les territoires, en particulier les collectivités d'outre-mer, les dispositifs sont plus ou moins sollicités. En Guyane, l'ACT, voire les passeports étudiants, sont sous-utilisés par rapport aux autres territoires comparables.

b) L'aide à la continuité territoriale (ACT) : un cumul de critères pour tamiser finement les demandes

Créée en 2009, l'ACT dite classique est le dispositif de droit commun qui s'adresse à tous les ultramarins pour aider au financement des déplacements entre l'outre-mer de résidence et l'Hexagone. Il suffit donc d'être un résident ultramarin, sans condition d'âge. Il n'est pas nécessaire de se prévaloir d'un motif particulier de voyage. Toutefois, deux conditions restreignent en pratique le nombre de bénéficiaires.

Le premier couperet est celui des ressources. Pour en bénéficier, les personnes doivent dépendre d'un foyer fiscal dont le quotient familial est inférieur ou égal à 11 991 euros. Ce plafond fait l'objet de critiques unanimes.

Pour donner des ordres de grandeur, cette condition de ressources correspond approximativement à des revenus nets imposables de 1 000 euros par mois pour un célibataire, 1 500 euros pour une mère célibataire, 3 000 euros pour un couple avec deux enfants. Ces niveaux de revenus paraissent d'autant plus faibles que dans les outre-mer, le coût de la vie est nettement plus cher que dans l'Hexagone.

Il faut enfin remarquer que le quotient familial au sens de l'administration fiscale est moins favorable que le quotient familial au sens

de la CAF, en particulier pour les parents isolés. En effet, le quotient CAF compte deux parts pour un parent isolé, alors que le quotient fiscal compte une seule part. Or, la proportion de parents isolés dans les outre-mer est nettement plus élevée que dans l'Hexagone.

Le second couperet est la fréquence. La réforme introduite par le décret n° 2015-166 du 13 février 2015 a instauré un droit quadriennal (après trois années révolues) et non annuel.

Le résultat de ces restrictions successives a été une chute brutale du nombre de bénéficiaires, bien loin des objectifs proclamés en 2003 de 200 000 bénéficiaires.

**Nombre de bénéficiaires de l'aide à la continuité territoriale
de 2012 à 2019**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Guadeloupe Saint-Martin Saint-Barthélemy	16631	19677	18530	6523	8074	9069	7136	8023
Martinique	22410	25094	26879	7390	6222	7764	9199	8677
Guyane	554	940	1726	1665	1396	1958	2249	2183
La Réunion	38607	44583	42283	506	4	30	32	46
Mayotte	2407	3436	3876	2331	1900	2025	1377	1460
SPM	28	29	42	20	16	5	0	3
Wallis-et-Futuna	270	152	409	266	288	271	327	443
Polynésie française	863	722	670	613	469	444	492	435
Nouvelle-Calédonie	2601	2977	3277	1306	1147	1640	1689	1568
TOTAL	84371	97610	97692	20620	19516	23206	22501	22838

Source : DGOM

La réforme des aides en 2021 et surtout le retour de la demande réunionnaise a fait bondir en 2022 le nombre de bons émis à 48 035 (+ 136 % par rapport à 2019).

Malgré ce rebond, le constat est celui d'une aide très contrainte qui n'est pas à la hauteur des besoins, d'autant que le public éligible n'a souvent pas les moyens d'assumer le reste à charge.

c) L'ACT dite spécifique pour les doctorants, les artistes et les sportifs : un échec

La réforme de 2021 a créé les ACT dites spécifiques à destination des doctorants, sportifs et artistes.

Cette catégorie d'aides cible pour la première fois des talents.

La principale différence avec les ACT classiques est la fréquence à laquelle on peut en bénéficier. Alors que les ACT classiques ne peuvent être sollicitées que tous les trois ans révolus, ces ACT spécifiques peuvent être demandées tous les ans pour les doctorants, deux fois par an pour les artistes et acteurs et quatre fois par an pour les jeunes espoirs sportifs.

Les autres conditions sont identiques à celle de l'ACT classique : montant, ressources. En revanche, l'ACT spécifique est versée uniquement en remboursement. Elle ne donne pas lieu à la délivrance d'un bon pour l'achat du billet. Il faut donc faire l'avance des fonds.

La création de ces aides devait répondre à un besoin. En effet, si d'autres financements existent pour les artistes ou les sportifs, ils sont plus lourds à obtenir, souvent dans le cadre d'appels à projet ou de demandes de subvention. C'est le cas de deux fonds : le fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif (FEBECS), et le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels de l'outre-mer (FEAC). Ces deux dispositifs permettent de participer à la prise en charge financière de dépenses liées aux frais de transport dans le cadre d'échanges éducatifs, sportifs ou culturels, ou de soutenir la diffusion des productions artistiques des territoires ultramarins.

Malheureusement, l'ACT spécifique est à ce jour un complet échec. En 2022, 21 bons ont été attribués.

Cet échec est d'autant plus inquiétant que la situation du milieu sportif ultramarin, et en particulier du haut niveau, devient de plus en plus précaire à cause de la hausse extraordinaire des dépenses de déplacement. René Méril, président du comité territorial olympique et sportif de la Martinique, a indiqué que pour les ligues, les billets d'avion représentaient les deux tiers de leurs dépenses sur tous les déplacements. Ces coûts croissants sont assurés essentiellement par les parents ou les sportifs eux-mêmes et certains ne peuvent plus suivre. Pourtant le haut-niveau exige de se confronter régulièrement aux meilleurs de sa catégorie au niveau régional, national ou européen.

René Méril s'est déclaré très inquiet sur l'avenir du haut niveau dans les outre-mer, pourtant pourvoyeurs historiquement de nombreux champions, si des dispositifs ambitieux d'aides à la continuité territoriale ne sont pas mis en place. La condition de ressources lui paraît en particulier rédhibitoire.

d) Le passeport pour la mobilité des études : peut mieux faire

Le passeport pour la mobilité des études est le plus ancien dispositif puisqu'il existe depuis 2002, avant même la création de la dotation de continuité territoriale en 2003.

Le passeport pour la mobilité des études (PME), qui est destiné aux personnes en formation initiale (les étudiants de tous les territoires ainsi que les lycéens des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Saint-Barthélemy). L'aide consiste en la prise en charge à 50 % du coût du billet d'avion si les ressources sont inférieures à 26 631 euros par an, et à 100 % pour les étudiants boursiers d'État sur critères sociaux et les lycéens.

À côté de ce passeport, existe aussi le passeport pour la mobilité en stage professionnel (PMSP), destiné aux élèves et étudiants inscrits en terminale professionnelle ou technologique, en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master. L'aide concourt au financement des titres de transport dans le cadre du stage prévu par la formation lorsque le référentiel de formation impose une mobilité hors du territoire de la collectivité où l'intéressé réside ou que le tissu économique local n'offre pas le stage recherché dans le champ d'activité et le niveau de responsabilité correspondant à la formation (392 bénéficiaires en 2022). À noter que plus de 20 % de l'activité PMSP concerne des stages à l'international, majoritairement à destination de l'Union européenne. Des actions de communication sont prévues en 2023 afin de renforcer la visibilité de ces dispositifs et dynamiser l'activité.

Le PME est sans doute, avec le passeport pour la mobilité professionnelle, l'aide qui répond le mieux aux besoins d'une partie des jeunes souhaitant s'orienter vers des études qui ne peuvent être poursuivies sur leur territoire.

En 2022, 9 276 étudiants ont bénéficié du PME, soit un niveau toujours inférieur à 2019. La relative décroissance du nombre de bénéficiaires peut aussi s'expliquer par l'augmentation des offres de formation et de diplômes dans les outre-mer.

Les étudiants ont néanmoins des critiques nombreuses sur les aides à la continuité territoriale qui ne prennent pas assez en considération l'intensité que peut avoir le déracinement des étudiants, ni la cherté de la vie. Le dispositif est aussi jugé peu souple pour s'adapter à des situations régionales particulières. Ainsi, les ACT ne prennent pas en charge les transports passagers par bateau entre la Martinique et la Guadeloupe, alors que beaucoup d'étudiants étudient entre les deux îles.

Pour les doctorants, la fréquence des aides est aussi inadaptée pour leur permettre de se déplacer aussi fréquemment que nécessaire.

La question de l'aller-retour en cours d'année pour se ressourcer est l'autre grande demande. Elle est jugée indispensable pour préserver

l'équilibre psychologique et les conditions de réussite des étudiants ultramarins.

Enfin, même si les textes le permettent, la communication de LADOM demeure trop orientée vers des aides à destination d'études dans l'Hexagone. Pourtant, un accompagnement plus fort en faveur de cursus dans l'environnement régional pourrait être souvent privilégié.

e) Les passeports mobilité pour la formation professionnelle et assimilés

Le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) est destiné aux personnes en formation professionnelle en mobilité et aux personnes inscrites dans une démarche d'insertion professionnelle. L'aide comporte aussi un volet destiné aux personnes devant se présenter aux épreuves d'admission des concours de catégorie A et B de la fonction publique et des concours d'accès aux grandes écoles. Elle consiste en la prise en charge de 100 % du coût du billet d'avion.

Ce dispositif est globalement plébiscité avec d'assez bons résultats et une grande qualité de services rendue par LADOM. Les antennes territoriales de LADOM en Hexagone sont entièrement dédiées à l'accompagnement de ces demandeurs d'emploi en formation (accueil, hébergement, suivi).

Toutefois, il est **en perte de vitesse** avec une baisse régulière du nombre de bénéficiaires pouvant s'expliquer en particulier par l'amélioration des offres de formation sur les territoires.

Cette baisse qui semble s'accélérer en 2022 peut aussi s'expliquer par les ratés de la mise en œuvre du partenariat avec Pôle emploi à partir de 2021. En effet, l'année 2022 a été marquée par l'opérationnalisation de l'accord cadre LADOM-Pôle emploi signé le 14 septembre 2021 qui prévoit en particulier le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2022, de l'achat des formations relevant de la mesure « Mobilité Formation Emploi » (MFE) du PMFP et des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle associées aux actions « MFE » à Pôle emploi. LADOM cessera toute prescription de formation à compter du 1^{er} janvier 2024, Pôle Emploi assumant l'intégralité de cette mission.

Au-delà des soucis techniques, notamment d'accès à certains logiciels communs, plusieurs difficultés ont été relevées et devront être réglées d'ici un an :

- le cahier des charges de Pôle emploi n'est pas adapté aux spécificités des formations en mobilité. **Le principal point de difficulté porte sur les délais d'ouverture** des actions de formation, de positionnement et de validation des inscriptions, peu compatibles avec le délai nécessaire à la recherche d'un hébergement pour la période de mobilité en métropole ;

- certains organismes de formation demandent la participation à une réunion en présentiel afin de valider l'inscription à la formation, ce qui n'est pas compatible avec l'éloignement géographique des candidats ultramarins ;

- les équipes de LADOM constatent des difficultés persistantes des conseillers Pôle emploi outre-mer à prescrire une AFC dans l'Hexagone car d'une part, leur priorité est de trouver une formation localement, et d'autre part, cette démarche est nouvelle et doit être mieux appropriée par les équipes Pôle emploi outre-mer ;

- la communication conjointe LADOM-Pôle emploi en outre-mer doit continuer à s'intensifier afin de rendre plus visible et compréhensible le partenariat entre les deux opérateurs ;

- les relations entre les équipes de LADOM et de Pôle emploi en France hexagonale doivent continuer à être renforcées.

La situation doit être vite redressée.

5. Des aides inadaptées à la saisonnalité

L'ACT, ainsi que les autres aides forfaitaires, présentent un inconvénient majeur : elles ne s'adaptent pas au prix réel des billets.

Les montants des bons sont censés couvrir 40% du prix des billets (50% depuis le 15 mars 2023). Toutefois, ce pourcentage n'est pas calculé sur la base du prix réel, ni sur celui du prix moyen constaté, mais sur la moyenne du prix d'achat des billets d'avion par les bénéficiaires de l'ACT.

Pour reprendre les propos de Yves Goument, chargé de mission économie territoriale et économie du transport aérien à la sous-direction des politiques publiques de la DGOM, « *il ne s'agit donc ni d'un prix tout public ni d'un prix de haute saison. Les populations aidées s'attachent effectivement à choisir les billets les moins chers et leurs enfants bénéficient de tarifs réduits. En conséquence, la moyenne des tarifs retenus est plutôt basse, selon les chiffres de LADOM :*

- 688 euros en Guadeloupe ;
- 728 euros en Martinique ;
- 970 euros à La Réunion ;
- 2 061 euros en Nouvelle-Calédonie ».

Les personnes éligibles à l'aide et ayant de très faibles revenus, sont aussi les plus sensibles au reste à charge et recherchent autant que possibles les prix les plus bas (réservation très en avance, hors saison...)

En somme, l'aide forfaitaire est calculée sur la base d'un plancher bas. Cette méthode de calcul, protectrice pour les finances publiques, n'est en revanche pas adaptée à la réalité de la plupart des ultramarins qui ne peuvent pas tous programmer leur déplacement six mois à l'avance ou échapper à la haute saison.

Pour prendre l'exemple de la Martinique, le montant de l'ACT censé couvrir 50 % du prix total du billet depuis le 15 mars 2023 s'élève à 340 euros. Le reste à charge variera donc énormément selon le prix réel du billet : 388 euros si le prix du billet est bien de 728 euros, plus de 660 euros si le prix excède les 1 000 euros comme c'est désormais fréquemment le cas. Dans cet exemple, le taux réel de prise en charge passe ainsi de 50 % à moins de 34 %.

Un tel reste à charge conduira fréquemment des bénéficiaires de l'ACT à renoncer au bon sollicité, faute de pouvoir supporter le reste à charge. En 2022, 48 035 bons ACT ont été réalisés sur un total de 59 273 bons émis, soit un taux de réalisation des bons émis de 81 %.

6. Les aides au fret : le supplice de Tantale

Le transport de marchandises entre les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Wallis et Futuna et le marché européen ou celui des pays tiers, comme en inter-DOM, subit des surcoûts importants résultant de la distance entre ces entités géographiques et de leur éloignement des principales routes et ports maritimes.

Pour les régions ultrapériphériques, les autorités françaises ont obtenu de la Commission européenne l'autorisation de mettre en œuvre un régime d'aide d'État de soutien au fret destiné à compenser ce handicap structurel.

À la suite, l'article 24 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 a créé **une aide au fret nationale** aux entreprises situées dans les outre-mer précités.

Elle finance :

- le transport vers une entreprise ultramarine des matières premières ou produits entrant dans un cycle de production en provenance de pays tiers et des départements et collectivités territoriales ultramarines ;

- le transport des matières premières et produits issus d'un cycle de production dans une entreprise ultramarine vers les départements et collectivités territoriales ultramarines ;

- l'importation de déchets en provenance de l'Union européenne, des départements et collectivités territoriales ultramarines et des pays tiers ;

- le transport de déchets vers l'Union européenne et les départements et collectivités territoriales ultramarines.

Cette aide a donc pour objectif (les déchets mis à part) d'améliorer la compétitivité des activités de production dans les outre-mer. En revanche, les importations de produits de consommation ne peuvent en bénéficier.

La base de l'aide est égale au **coût prévisionnel annuel hors taxes des dépenses de transport** le plus économique, maritime ou aérien, incluant les assurances, les frais de manutention et de stockage temporaire avant enlèvement.

Le dispositif national de l'aide au fret vient en complément de crédits européens mobilisés aux mêmes fins. À côté de l'aide au fret de l'État, une aide au fret européenne analogue peut donc être mobilisée.

Dans la plupart des territoires l'instruction des dossiers de demande est ainsi effectuée par les services instructeurs de l'autorité de gestion FEDER, avant transmission du dossier aux services déconcentrés de l'État en amont du versement de l'aide nationale.

L'aide européenne peut couvrir jusqu'à 100 % du coût du fret annuel, tandis que l'aide nationale ne peut prendre au charge que 50 % au maximum. Toutefois, le montant de l'aide apportée par l'État ne peut dépasser 25 % de la base éligible, lorsque l'entreprise bénéficie de l'aide européenne.

Néanmoins, les modalités de fonctionnement font que les deux dispositifs d'aide au fret sont perçus comme lourds et complexes par les entreprises concernées.

Les délais sont très longs et son impact économique s'en trouve relativisé. Il faut aussi rappeler que toutes les importations ne sont pas éligibles mais uniquement les produits entrant dans un cycle de production.

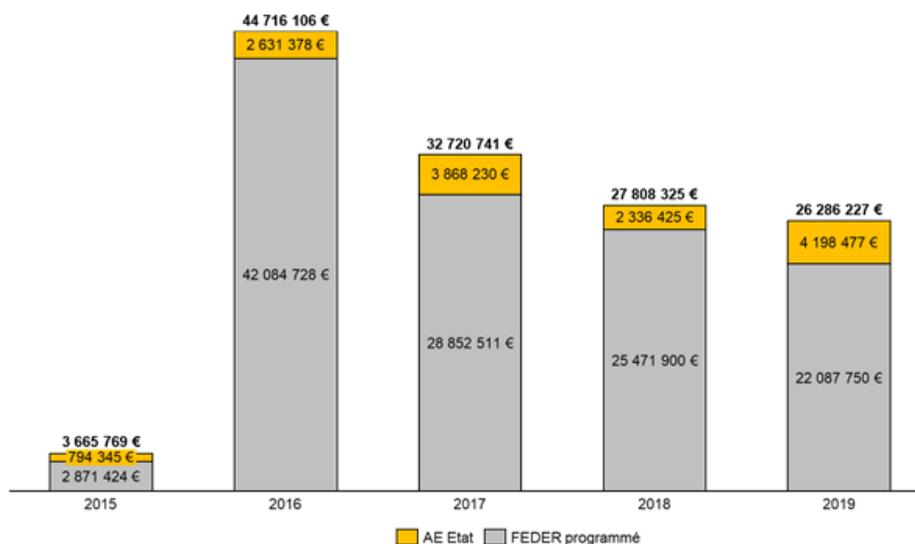
Il en résulte une sous-consommation des crédits votés, alors même que ceux-ci sont déjà faibles, en particulier s'agissant de l'aide au fret de l'État.

En 2021, les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élèvent à 7,8 millions d'euros en AE et 6,5 millions d'euros en CP. La consommation constatée a été de 4,1 millions en AE et 2,4 millions en CP (36 % de consommation des crédits).

En 2022, les crédits ouverts en LFI s'élèvent à 8,3 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP. La consommation constatée au 6 octobre 2022 s'établit à 9,4 millions d'euros en AE mais à seulement 1,5 million d'euros en CP (21 %).

Pour 2023, les crédits ouverts s'élèvent à 7,8 millions d'euros en AE et 5,35 millions d'euros en CP, compte tenu de la sous-consommation constatée.

Le graphique ci-dessous précise les volumes respectifs de l'aide versée au titre des crédits européens et de l'aide versée au titre de l'État, sur la période 2015-2019.



On observe que la part État est très faible et que la part européenne, nettement plus significative, tend à diminuer.

Les interlocuteurs ont tous considéré que l'aide au fret n'était pas un outil adapté pour diminuer la charge du fret sur le coût de la vie dans les outre-mer. Les montants disponibles, les activités éligibles et la complexité des dossiers n'en font pas un outil opérationnel. Hormis quelques grandes entreprises de transformation, les acteurs économiques s'en détournent.

7. Un rêve inaccessible ? Le modèle corse

Au cours des auditions et des déplacements, le modèle de la continuité territoriale entre la Corse et le continent a été cité de très nombreuses fois. Ce modèle sert de référence ou de point de comparaison pour diverses raisons.

Tout d'abord, c'est le plus ancien puisque le premier dispositif remonte à 1976, soit plus d'un quart de siècle avant la loi du 21 juillet 2003.

Ce dispositif s'est construit progressivement, évoluant pour se conformer à la réglementation européenne, souvent dans la douleur à la suite de lourdes condamnations. Le modèle corse est donc riche d'enseignements par son ancienneté et l'expérience acquise.

Ensuite, le modèle corse est intéressant car dans sa conception et son périmètre, il est très différent de la politique de continuité territoriale outre-mer. D'une part, il couvre aussi bien le transport maritime de marchandises que le transport aérien de passagers. D'autre part, le transport aérien et maritime entre la Corse, Paris et les métropoles du sud de la France est opéré dans le cadre de délégations de service public. Les compagnies sont

directement financées dans le cadre de ces DSP pour proposer un tarif résident aux habitants de la Corse et assurer des liaisons régulières toute l'année. Il n'existe donc pas de dispositif d'aides individuelles.

Enfin, la dernière raison pour laquelle le modèle corse attire de plus en plus les regards ultramarins est son apparente générosité et ambition. Pour le transport passager, il garantit un tarif fixe résident, identique toute l'année, annulable et remboursable à tout moment, sans conditions de ressources. Pour le fret, le tarif applicable est équivalent au tarif qui serait en vigueur si une route reliait le continent à la Corse.

La continuité territoriale corse est intégralement financée par une dotation de l'État, approuvée chaque année en loi de finances. Cette dotation s'élève à 187 millions d'euros par an depuis 2009 pour une population d'environ 350 000 habitants, dont 90 millions pour la seule continuité aérienne. Pour 2022, une dotation complémentaire exceptionnelle de 30 millions d'euros a été accordée pour tenir compte de l'inflation et de la hausse des prix du carburant.

**Effort budgétaire par habitant pour la continuité territoriale aérienne
en 2022 (en euros)¹**

	Corse	Outre-mer
Dépenses de l'État par habitant en faveur de la continuité territoriale	257	16

Source : DSOM

Cet écart gigantesque éveille des interrogations, pour ne pas dire d'autres sentiments, chez de nombreux ultramarins qui rêveraient d'un dispositif analogue ou approchant pour les outre-mer. La très grande majorité des personnes auditionnées ou rencontrées lors des déplacements ont même pointé une forme de différence de traitement injustifiée ou par trop inégale entre la Corse et les outre-mer.

En premier lieu, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a statué sur cette différence de traitement en « *considérant que, par sa situation géographique et son régime statutaire, la collectivité de Corse ne se trouve pas, eu égard à l'objet de la loi déferée, dans la même situation que les collectivités régies par les articles 72-3 et suivants de la Constitution ; que, de même, les personnes originaires d'outre-mer qui vivent en métropole se trouvent, eu égard à l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des personnes résidant outre-mer ; que, par suite, le principe d'égalité n'est pas méconnu par l'article 60 de la loi déferée* »².

¹ Pour la Corse, 90 millions d'euros (pour le calcul, il n'a pas été tenu compte de la dotation exceptionnelle de 30 millions cette année-ci) et 350 000 habitants. Pour les outre-mer, environ 45 millions d'euros pour 2,8 millions d'habitants.

² Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 sur l'article 60 de la loi de programme relative à l'outre-mer.

En deuxième lieu, la Corse et les outre-mer se trouvent dans des situations objectives différentes comme le rappelle le Conseil constitutionnel. La proximité géographique fait que les liens économiques, sociaux, culturels, familiaux sont encore plus étroits qu'entre l'Hexagone et ses outre-mer.

En dernier lieu, les conditions de mise en place d'une continuité territoriale sont très différentes. En matière aérienne, les liaisons avec la Corse sont du court-courrier, alors que l'outre-mer requiert du long courrier. Ce sont deux univers différents en termes de fréquences, de coûts, de logistiques, d'organisation du travail, de concurrence... De la même manière, les liaisons maritimes pour le fret se font en direct depuis le sud de la France, alors que les outre-mer sont desservis par des routes commerciales transocéaniques.

Néanmoins, malgré ces situations incomparables, et en écartant l'idée de dupliquer maladroitement le système corse, il est impossible de ne pas s'interroger sur le fossé abyssal qui sépare l'effort budgétaire en faveur de la continuité territoriale pour la Corse de celui en faveur des outre-mer.

Pour de bonnes ou mauvaises raisons, ce fossé est de plus en plus perçu comme la marque d'une profonde inéquité. L'effet de contraste exacerbe les aspirations à une politique de continuité territoriale outre-mer plus ambitieuse.

Le dispositif de continuité territoriale entre la Corse et le continent

L'article L.1121-1 du code des transports dispose que « *les modalités de mise en œuvre du service public de continuité territoriale entre la Corse et la France continentale sont définies par les articles L. 4424-18 et L. 4424-19 du code général des collectivités territoriales* ».

La continuité territoriale entre la Corse et la France continentale s'organisent donc dans le cadre d'un service public.

De 1976 à 1991, l'État a organisé ce service public. Depuis la loi du 13 mai 1991¹, c'est la collectivité territoriale de Corse (CTC), devenue « Collectivité de Corse » le 1er janvier 2018, qui met en œuvre les obligations de service public, pour les transports entre la Corse et la France.

Néanmoins, le dispositif demeure intégralement financé par l'État, à travers une « dotation de continuité territoriale » (DCT). D'un montant de 187 millions d'euros, la DCT est allouée annuellement pour financer les obligations faites aux transporteurs.

Créé le 26 mai 1992 par la CTC, l'office des transports de la Corse (OTC) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), qui élabore et met en œuvre la politique régionale de la collectivité en matière de transports aériens et maritimes pour le compte de la collectivité de Corse. L'établissement négocie notamment les conventions de délégation de service public (CDSP) avec les compagnies et gère l'enveloppe de la DCT.

¹ Loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

Le dispositif aérien repose sur plusieurs délégations de service public, pour l'exploitation des services aériens réguliers entre les quatre aéroports de Corse, et les aéroports de Paris Orly, Marseille, et Nice, pour un coût total de 90 millions d'euros. Ces délégations imposent également aux transporteurs des obligations en termes de capacités, de fréquences des liaisons, ainsi que des tarifs fixes via le « tarif résident », qui permet aux « résidents corses » de bénéficier d'un tarif préférentiel. Vers les aéroports de Marseille et de Nice, le tarif pour l'aller-retour est de 42 euros hors taxes, soit environ 100 euros TTC. Le montant des taxes est donc supérieur au prix du billet lui-même. À destination de Paris, le tarif résident s'élève à 199 euros TTC aller-retour. À ce tarif, les billets sont annulables et modifiables. Le dispositif est financé par la DCT, via une compensation financière versée aux délégataires.

L'absence de définition du « résident corse » a longtemps permis à la diaspora de bénéficier de ce tarif, alors qu'elle ne résidait pas sur le territoire. De nombreux abus ont néanmoins conduit la collectivité à préciser cette notion lors du renouvellement des DSP en 2020. Désormais, seuls les voyageurs rattachés à un foyer fiscal domicilié en Corse, ainsi que les étudiants, peuvent en bénéficier. L'avis d'impôt sur le revenu est l'unique justificatif valable. L'instauration d'un tarif « diaspora » serait en cours d'études.

Ces DSP sont soumises au règlement européen n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 qui établit les règles communes pour l'exploitation des services aériens dans la Communauté.

Un dispositif a également été mis en place pour assurer la continuité maritime. Une obligation tarifaire en faveur des résidents est imposée aux délégataires sans compensation financière. La compensation ne concerne que les tarifs liés au fret, dont les montants maximums sont fixés dans les conventions, ainsi que des charges d'exploitation, de carburant et d'investissement. Le dispositif fait coexister des opérateurs en concurrence, soumis à un régime d'OSP (Corsica Ferries vers Toulon, par exemple), et des opérateurs sous DSP (La Méridionale et la Corsica Linea), qui opèrent des liaisons entre Marseille et la Corse.

Le 20 décembre 2022, l'Assemblée de Corse a voté l'attribution de la DSP maritime de 2023 à 2029, pour une compensation annuelle de 106,6 millions d'euros.

La tarification du fret est désormais maîtrisée en dépit de l'inflation, sans indexation sur les cours - très fluctuants - des carburants. Des contrats de couverture carburant à vingt-quatre mois permettent de fixer une compensation tout en améliorant la qualité du service et en palliant la flambée des prix. Le tarif du fret a été défini selon la méthode de l'équivalent routier, consistant à faire comme s'il existait une autoroute entre le quai continental, à Marseille, et les quais corses. Le tarif est de 40 euros hors taxes et redevances par mètre linéaire. Il est légèrement en dessous du tarif routier longue distance.

S'agissant du trafic passager maritime, il est essentiellement opéré dans un cadre concurrentiel (85 % du trafic).

8. Les RUP, une priorité pour le Portugal et l'Espagne

En annexe du présent rapport, une étude de droit comparé présente de manière détaillée les politiques de continuité territoriale déployées par les États membres de l'Union européenne vis-à-vis de leurs outre-mer respectifs.

Si les Pays-Bas et le Danemark - ainsi que le Royaume-Uni - ont mis en œuvre des politiques modestes, voire aucune, il n'en va pas de même pour l'Espagne et le Portugal qui se trouvent être dans une situation assez analogue à la France, hormis les distances.

En effet, l'Espagne et le Portugal sont respectivement les deux seuls États membres, avec la France, avec des territoires ayant le statut de région ultrapériphérique et regroupant des populations importantes.

En Espagne, au nom des « *circonstances propres au caractère insulaire* » reconnues par la Constitution, les résidents des communautés autonomes des Canaries, des Baléares et des villes autonomes de Ceuta et Melilla bénéficient de réductions tarifaires représentant 75 % du prix du billet, sur toutes les liaisons aériennes directes vers ou depuis le reste du territoire national, ainsi qu'entre les îles.

Ce subventionnement très large représente un coût très élevé pour l'État (823 millions d'euros en 2023 contre 783 millions d'euros en 2022¹).

Au Portugal, les statuts des régions autonomes des Açores et de Madère prévoient explicitement le principe de continuité territoriale, défini comme le besoin de corriger les inégalités structurelles liées à l'éloignement et à l'insularité.

L'État portugais finance une « subvention sociale de mobilité » en faveur des personnes qui résident et travaillent dans les régions autonomes de Madère et des Açores, et des étudiants, qui effectuent des voyages entre le continent et les archipels. D'un montant variable, cette subvention de mobilité permet aux bénéficiaires de payer un prix plafond, variable selon le trajet et leur situation (résident ou étudiant).

L'effort budgétaire par habitant présente des écarts importants.

¹ 346 millions d'euros en 2017. La remise n'était alors que de 50 %.

Effort budgétaire par habitant en faveur de la continuité territoriale

	Espagne	Portugal ¹	France
Dotations budgétaire en millions d'euros (2022)	783	17	45
Population outre-mer ou insulaire concernée (en million)	3,5	0,5	2,8
Dépense par habitant des outre-mer ou insulaire (en euros par habitant)	223	34	16

Au-delà de l'effort budgétaire nettement plus conséquent en Espagne et au Portugal, les différences par rapport au dispositif français portent sur leurs conceptions.

Au Portugal et en Espagne, la condition de résidence est pratiquement la seule imposée. Il ne s'agit pas d'aides individuelles ciblées sur certains publics dits prioritaires.

La deuxième différence majeure est que ce ne sont pas des dispositifs forfaitaires indépendants des prix réels des billets. Au Portugal, un prix plafond est fixé et tout dépassement de ce plafond donne lieu au remboursement de la différence. En Espagne, il n'y a pas de tarif résident, mais une réduction du prix du billet en pourcentage de celui-ci. Quel que soit le prix du billet, une réduction de 75 % s'applique.

Tarifs résident au Portugal

	Entre les Açores et le continent	Entre Madère et le continent	Entre les Açores et Madère
Étudiant	99	65	89
Résident (habituel ou équivalent)	134	86	119

Source : CTT (la Poste portugaise)

Au Portugal, la demande de remboursement doit être demandée après le vol auprès de la Poste portugaise.

En Espagne, le système est d'une très grande simplicité puisque la réduction de 75 % est directement appliquée par la compagnie aérienne au moment de l'achat du billet. La compagnie est ensuite indemnisée

¹ Chiffres de 2015. En 2019, le coût de la subvention sociale de mobilité s'élevait à 70 millions d'euros, en raison selon les autorités de probables fraudes massives, plutôt qu'à une hausse du nombre de bénéficiaires légitimes.

mensuellement par l'État. La vérification du statut de résident se fait ensuite soit à l'embarquement, soit en amont de l'achat via une plateforme numérique SARA (Sistema de Acreditacion de Residencia Automatica). Le Portugal devrait basculer sur un système analogue à l'Espagne pour éviter l'avance des frais par les usagers.

Enfin, on notera qu'aussi bien au Portugal qu'en Espagne, les tarifs résidents sont mis en œuvre dans un contexte concurrentiel parfait, sans délégation de service public ou monopole.

Exemples de capture d'écran sur les sites de deux compagnies *low cost* pour des liaisons vers les RUP espagnols

01. Résident

Comment la réduction est-elle calculée ?

La réduction résident s'applique comme suit :

- › Le **prix de base** du billet, hors taxes.
- › **Un bagage enregistré par passager**. Si l'on enregistre plusieurs bagages, la remise s'applique au bagage le plus lourd.

Nous illustrons ci-dessous la façon dont est calculée la réduction pour les résidents à l'aide d'un exemple concret :

Outbound price	90.99 EUR
· Adults	1 73.03 EUR
· Taxes	1 x 17.96 EUR
Discounts	-54.77 EUR
· Resident	1 54.77 EUR
TOTAL	36.22 EUR
Price per person	36.22 EUR

FINAL PRICE
36.22 EUR

1. Une fois les vols sélectionnés, **vérifiez dans le détail** de ces derniers le prix par passager pour chacun des vols. Ce prix, hors taxes, est le **tarif de base**. Dans l'exemple, le tarif de base serait le suivant : **73,03 €**
2. Multipliez le tarif de base par 0,75. Vous obtiendrez ainsi votre **réduction résident de 75 %**. Dans l'exemple, $73,03 € \times 0,75 = 54,77 €$. Ce montant est la réduction appliquée aux vols de votre réservation.

Prêt ! Vous savez maintenant comment calculer votre réduction résident.

Page d'explication sur le site de la compagnie Vueling à destination des bénéficiaires du tarif résident des zones insulaires et de Ceuta et Melilla

Registraires | Iniciar sesión | 119,72 €

Vuelos

Barcelona-El Prat a Tenerife Norte
sáb il y a 5 · 17:25 - 19:55 · FR 525

1 x Tarifa Value de adulto	160,99 €
1 x Asiento reservado	10,00 €
75 % Subsidio español	-120,74 €
Impuestos estatales	17,42 €

Tenerife Norte a Barcelona-El Prat
sáb il y a 12 · 20:30 - 00:45 · FR 524

1 x Tarifa Value de adulto	135,99 €
1 x Asiento reservado	10,00 €
75 % Subsidio español	-101,99 €
Impuestos estatales	8,05 €

Total a pagar 119,72 €

[Finalizar compra](#)

Debes completar la reserva de tus vuelos para continuar

Capture d'écran du panier d'achat d'un vol aller-retour Barcelone-Tenerife (3h30 de vol) mi-aout 2023 au tarif résident sur le site de la compagnie Ryan Air. Tarif normal : 342,45 euros. Après application du tarif résident en ligne : 119,72 euros.

Comme dans le cas de la Corse, cette comparaison ne doit pas conduire à vouloir plaquer les dispositifs portugais ou espagnol sur les outre-mer français. Mais ils sont riches d'enseignement et aident à repenser un système français qui pourrait être plus simple pour les usagers, tout en conservant un marché concurrentiel.

On notera aussi qu'à la différence des liaisons entre la Corse et le continent, certaines des liaisons espagnoles ou portugaises sont des vols moyen-courrier d'une durée de 3 h 30.

9. Les prémices d'un nouvel élan depuis 2021

Depuis deux ans, plusieurs éléments et facteurs, internes ou externes, montrent que le *statu quo* qui prévaut plus ou moins depuis une dizaine d'années n'est plus tenable.

Tout d'abord, la réforme des aides intervenues en 2021 a marqué une première inversion de tendances, après une série de réformes antérieures qui avaient resserré les conditions d'éligibilité (conditions de ressources, fréquences...).

Le décret n°2021-845 et l'arrêté du 28 juin 2021 a revalorisé l'ACT sur les liaisons au départ des collectivités du Pacifique. Sur les DROM, la modification a consisté à supprimer la distinction entre le tarif simple et le tarif majoré, et à aligner tous les tarifs sur le taux majoré. Une ACT spécifique pour les sportifs et artistes a été créée et l'aide à la continuité funéraire pour assister à des obsèques a été élargie aux frères et sœurs.

Entrée en vigueur en pleine crise sanitaire, les effets de cette réforme ont été en partie brouillés par le contexte général, d'autant qu'au même moment le dispositif réunionnais très avantageux s'éteignait. Les demandes des Réunionnais ont donc afflué sur le dispositif de LADOM aussi rapidement qu'elles l'avaient déserté en 2015. L'analyse des données de LADOM pour 2021 et 2022 demeure donc délicate.

TOTAL DROM / COM					
	2019	2021	2022	Evolution 2019/2022	Evolution 2021/2022
PMFP Formation	2 938	1 583	1 695	-42%	7%
PMFP Transits	1 134	649	675	-40%	4%
PMSP	446	162	392	-12%	142%
PME (Allers)	9 843	8 634	9 276	-6%	7%
ACT (bons réalisés)	20 363	8 589	48 035	136%	459%
ACT spécifiques		2	21		400%
ACT funéraire	27	189	363	1244%	92%
Cadres d'avenir	24	82	88	267%	7%
Total	34 775	19 890	60 545	74%	204%

Source : LADOM

Ensuite, comme évoqué plus haut, la loi de finances pour 2023 a permis de revaloriser les crédits du fonds de continuité territoriale de 6 millions d'euros. Le Gouvernement a ainsi décidé d'utiliser ces crédits pour revaloriser significativement la prise en charge des billets d'avion pour les bénéficiaires de l'aide à la continuité territoriale (ACT)¹.

En effet, les montants qui prévalaient jusqu'ici sur l'ACT, fixés par un arrêté en date du 28 juin 2021, avaient été calculés initialement pour réduire le reste à charge à financer par les voyageurs à environ 40 % du prix du billet aller-retour. Or, les récentes hausses du prix du transport aérien ont eu pour conséquence d'abaisser le niveau de prise en charge par l'ACT en dessous de 40 % dans tous les territoires, ce qui augmentait d'autant le reste-à-charge pour les bénéficiaires de l'aide.

¹ Arrêté du 2 mars 2023 portant modification de l'arrêté du 18 novembre 2010 pris en application de l'article 13 du décret n° 2010-1424 du 18 novembre 2010 fixant les conditions d'application des II, III, IV et V de l'article 50 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et les limites apportées au cumul des aides au cours d'une même année, publié au Journal officiel du 7 mars 2023.

Montants de l'ACT depuis le 8 mars 2023

Collectivité	Précédents montants de l'ACT	Montants d'ACT revalorisés	Variation du montant d'aide
Guadeloupe	270 €	340 €	70 €
Martinique	270 €	340 €	70 €
Guyane	300 €	390 €	90 €
Réunion	360 €	475 €	115 €
Mayotte	440 €	535 €	95 €
Saint-Barthélemy	270 €	495 €	225 €
Saint-Martin	270 €	495 €	225 €
Saint-Pierre-et-Miquelon	480 €	530 €	50 €
Wallis-et-Futuna	846 €	1 235 €	389 €
Polynésie française	640 €	935 €	295 €
Nouvelle-Calédonie	670 €	980 €	310 €

Source : DGOM

Outre cette revalorisation, la loi de finances pour 2023 doit aussi permettre :

- une extension du Passeport pour la mobilité de la formation professionnelle (PMFP) pour les demandeurs d'emploi inscrits dans un parcours de Validation des acquis de l'expérience (un million d'euros) ;

- une ACT pour le deuxième accompagnateur familial d'enfants évacués sanitaires (un million d'euros) : l'aide passerait à 100 % du prix du billet d'avion (le premier accompagnateur familial est pris en charge par la sécurité sociale). Les modalités précises de déploiement de cette mesure sont en cours d'expertise, en lien étroit avec le ministère de la santé et de la solidarité.

Par ailleurs, le programme « Cadres d'avenir », qui s'applique aujourd'hui à Mayotte (« cadres de Mayotte »), sera étendu en 2023 à la Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Martin par l'intermédiaire d'une expérimentation d'une durée de cinq ans.

B. OUVRIR LE PREMIER CHAPITRE D'UNE VRAIE POLITIQUE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

1. L'État, premier responsable

Lorsqu'en 2003, la politique de continuité territoriale a connu ses premiers balbutiements avec la création d'une dotation dédiée allouée aux collectivités, il avait été imaginé que cette dotation ne serait que la première brique. De 2003 à 2008, la dotation a varié entre 26 et 33 millions d'euros.

En effet, l'enveloppe de l'État devait être abondée à parité par des crédits européens et par une contribution des collectivités pour porter le dispositif complet à environ 90 millions d'euros avec l'objectif de faire voyager 200.000 personnes. Ces abondements additionnels n'ont jamais eu lieu.

S'agissant de cette conception originelle, une première observation portera sur le contre-exemple corse. Cette politique de continuité territoriale précurseur est intégralement financée par l'État.

On peut donc s'interroger sur les raisons pour lesquelles la continuité territoriale, s'agissant en particulier des liaisons entre les outre-mer et l'Hexagone, bénéficierait d'un régime fondamentalement différent.

Cela ne signifie pas que les collectivités qui le souhaitent devraient se voir interdire de renforcer les dispositifs en place. Mais on ne peut pas fonder la politique de continuité territoriale sur la participation des territoires.

Deuxième observation, au Portugal et en Espagne dont dépendent aussi des régions ultrapériphériques de l'Union européenne (Madères, les îles Canaries, les Açores), la politique de continuité territoriale est entièrement assumée par les pouvoirs centraux respectifs. Ils y consacrent des moyens sans commune mesure avec ceux de l'État français (voir *infra*).

Cette responsabilité première de l'État découle des grands principes qui orientent la politique de continuité territoriale : l'égalité et l'indivisibilité de la République, bien que le Conseil constitutionnel a considéré « *que le principe dit de « continuité territoriale » n'a valeur constitutionnelle ni en lui-même ni comme corollaire du principe d'indivisibilité de la République* »¹.

L'État est compétent pour développer les infrastructures de transport d'intérêt national comme les autoroutes qui permettent de relier l'ensemble du territoire national. Le maintien et le développement de liaisons aériennes ou maritimes à des tarifs maîtrisés pour les ultramarins doivent être appréhendés dans cet esprit, en l'absence d'alternatives.

¹ Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003 sur la loi de programme pour l'outre-mer.

Enfin, il faut rappeler que l'article L.1803-1 du code des transports dispose que la politique de continuité territoriale « *repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République* », trois principes dont l'État est le premier garant.

C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé la Cour administrative d'appel de Bordeaux dans un récent arrêt du 21 décembre 2022 : « *En vertu de l'article L.1803-10 du code des transports, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) est un établissement public de l'État à caractère administratif. Il a pour mission, en particulier, de mettre en œuvre les actions relatives à la continuité territoriale qui lui sont confiées par l'État et de gérer les aides mentionnées à l'article L.1803-4 à L.1803-6. Ainsi, l'aide à la continuité territoriale relève d'une politique nationale de continuité territoriale fondée sur des principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République confiée à LADOM. Il est donc clair que les collectivités régionales ne peuvent se substituer à l'État en la matière.* »

2. Des aides des collectivités territoriales en appui

Comme vu *supra*, en 2003, les collectivités s'étaient vues attribuer des dotations de l'État pour déployer les politiques de continuité territoriale et il avait été imaginé qu'elles participassent financièrement à due concurrence.

Certaines ont joué le jeu comme La Réunion, quand d'autres n'ont engagé aucun moyen supplémentaire, ni même fait usage des dotations de l'État comme la Guyane.

Après la refonte et la recentralisation de la politique de continuité territoriale à partir de 2009, certaines collectivités ultramarines ont maintenu ou développé des aides régionales à la continuité territoriale à côté du dispositif national.

Ce fut tout particulièrement le cas de la région de La Réunion qui de 2015 à 2020, à la suite du nouveau durcissement des règles de la continuité territoriale (notamment l'allongement du délai de carence de 1 à 3 ans pour l'ACT), décida de mettre en œuvre sa propre politique, distincte ou concurrente de celle de LADOM.

Le tableau ci-dessous synthétise les principales différences entre les dispositifs régional et national de 2015 à 2020.

	LADOM	Région
Quotient familial (QF) <6000	360 euros	450 euros
$6000 \leq QF \leq 11991$	110 euros	300 euros
$11991 \leq QF \leq 26030$	non	300 euros
Fréquence	1 fois tous les 4 ans	1 fois par an
Sens Réunion-métropole	oui	oui
Sens métropole-La Réunion ¹	non	oui
Cumul possible	non	non

Source : rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2289 du 3 octobre 2019

Dans ces conditions, il est évident que les demandeurs réunionnais ont déserté les aides LADOM au profit du dispositif régional. Dès 2016, l'aspiration de la demande réunionnaise est totale : 150 000 Réunionnais bénéficient des aides régionales, 17 des bons de LADOM.

La Réunion a longtemps masqué l'insuffisance des financements nationaux. Désormais, l'État ne peut pas faire autrement que d'accroître les financements.

Cette compétence de l'État, et donc cette responsabilité, a toutefois été confirmée par un récent arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 21 décembre 2022 qui a jugé illégal le dispositif de continuité territoriale mis en place par la région de La Réunion, en parallèle ou en concurrence du dispositif national.

On rappellera aussi que dans sa décision n° 2003-474 DC précitée, le Conseil constitutionnel avait rappelé que la dotation de continuité territoriale constituait « une subvention versée par l'État aux collectivités d'outre-mer pour l'exercice d'une compétence facultative ».

¹ Pour les personnes nées à La Réunion vivant dans l'Hexagone, personnes nées d'un parent natif de La Réunion, personnes rattachées à un foyer fiscal domicilié à La Réunion, pères et mères d'un enfant mineur né à La Réunion ou né d'un parent natif de La Réunion.

Les aides de la région de La Réunion à la continuité territoriale depuis le 1^{er} avril 2022

Les résidents de La Réunion bénéficient, sous conditions de ressources, d'un soutien du Conseil Régional de La Réunion dont le dispositif a évolué au 1^{er} avril 2022. Il vient désormais en complément de celui de LADOM, dans le cadre d'un partenariat.

En ce qui concerne l'aide à la continuité territoriale (ACT) :

- une aide de 100 euros en complément de celle de LADOM - d'un montant de 360 euros (475 euros depuis le 15 mars 2023) ce qui porte la valeur totale de l'aide à 460 euros (575 euros depuis le 15 mars 2023) - est attribuée aux personnes ayant un quotient familial inférieur ou égal à 6 000 euros ;

- pour les personnes ayant un quotient familial compris entre 11 991 euros et 6 001 euros, seule l'aide de LADOM est accordée pour une valeur de 360 euros (475 euros depuis le 15 mars 2023) ;

- pour les personnes ayant un quotient familial compris entre 26 030 euros et 11 992 euros, un bon de 200 euros est attribué par la région.

L'instruction des demandes dépend de LADOM pour les deux premiers cas. La région instruit le troisième cas de figure pour lequel seule une aide régionale est attribuée.

Un délai de carence de 3 années pleines doit être entre deux demandes. Ce délai est aligné sur celui de l'ACT de LADOM.

Source : site de LADOM

L'arrêt précité de la cour administrative d'appel de Bordeaux ne semble toutefois pas remettre en cause la participation des collectivités au financement de la continuité territoriale, à la condition qu'elle s'organise dans le cadre d'une convention avec LADOM ou l'État. C'est cette stratégie partenariale qui doit servir d'orientation majeure pour le projet LADOM 24.

3. Augmenter l'effort budgétaire

Pour conduire une nouvelle politique de continuité territoriale ambitieuse, l'augmentation des crédits budgétaires en loi de finances est indispensable.

D'autres financements paraissent incertains.

Ainsi, la piste d'un financement européen complémentaire n'a pratiquement pas été évoquée, y compris pour les RUP.

Il n'existe à ce jour aucun financement européen en matière de transport aérien de passagers. Seul le fret maritime peut bénéficier de financements, via le FEDER (aide au fret) ou le programme POSEI, qui sont le plus souvent sous-consommés (voir *infra*).

En l'état des priorités affichées par l'Union européenne, un financement européen futur de la continuité territoriale paraît hypothétique.

La création d'une taxe sur les billets d'avion affectée serait aussi inopportune. Le secteur aérien est déjà grevé de nombreuses taxes et cela surenchérirait les tarifs des billets d'avion qui sont déjà élevés. Or, c'est l'objectif inverse qui est recherché.

La seule autre source de financement crédible à moyen terme est celle des collectivités précédemment évoquée. Les collectivités qui le souhaitent peuvent venir en appui, en particulier pour amplifier ou expérimenter des dispositifs spécifiques répondant aux besoins de leurs territoires. L'aide au retour pourrait être un beau champ d'expérimentation.

Mais ces financements locaux ne pourront que rester marginaux et au service de stratégies territoriales.

4. Élargir le périmètre des aides

Les travaux ont mis en lumière plusieurs cas de figure négligés ou ignorés par les aides actuelles. Le périmètre des aides doit donc être revu.

a) Soutenir les déplacements entre les outre-mer au même titre que ceux vers l'Hexagone

La politique de continuité territoriale a longtemps ignoré les déplacements entre les outre-mer¹. L'ACT ne les prend toujours pas en compte. Les autres dispositifs le permettent, mais ces déplacements régionaux demeurent marginaux :

- dans le cadre du PMFP formation, 52 actions de formation et 21 stages pratiques en inter DROM, soit 4% des mesures PFMP ;
- pour les oraux de concours, 6 mesures délivrées en inter DROM, soit 1% ;
- dans le cadre du passeport mobilité stage professionnel, 18 stages, soit 5% des PMSP ;
- dans le cadre du passeport pour la mobilité des études, 978 inter-DROM, soit 11% des bénéficiaires d'un PME.

Ce meilleur score pour le PME s'explique notamment par l'existence de l'université des Antilles présente sur la Martinique et la Guadeloupe.

Pourtant, les auditions et les déplacements de la mission ont fait ressortir le besoin d'ouvrir ces territoires à leur environnement régional, de les y connecter, à commencer par les territoires français entre eux.

¹ Entre les outre-mer appartenant au même environnement régional : Antilles-Guyane, océan Indien, océan Pacifique.

L'ACT devrait donc être pleinement ouverte aux déplacements entre les outre-mer avec un tarif adapté. La communication des antennes locales de LADOM devra être réorientée en ce sens, afin de présenter ces aides aux déplacements régionaux au même titre que les aides vers l'Hexagone. Le bénéfice d'un bon LADOM pour un déplacement inter-outre-mer ne ferait pas courir le délai de carence des ACT vers l'Hexagone. Et inversement.

Cette proposition est reprise à la proposition n° 5.

b) Du domicile à l'aéroport international : un coût non pris en compte

Citant l'exemple des Guyanais qui doivent venir du fleuve par avion ou par pirogue pour pouvoir prendre l'avion à Cayenne, quitte à devoir y dormir une nuit, Maël Disa, président de LADOM, a posé la question du périmètre des aides actuelles. L'aide doit-elle commencer à l'aéroport ou, dans certains cas, au domicile, si le coût de transport entre le domicile et l'aéroport est important ?

Certains territoires comblent cette lacune des aides de l'État. Ainsi, en Polynésie, le pays a créé un dispositif dédié aux boursiers polynésiens depuis leur île de résidence jusqu'à l'Hexagone. 100 % du prix des billets d'avion entre leur île d'habitation et Tahiti sont pris en charge.

Il paraît indispensable que **le projet LADOM 2024 intègre ces coûts, via une aide spécifique de continuité intérieure lorsque le trajet est lié à un vol en continuation vers l'Hexagone ou un autre territoire ultramarin.** Pour les étudiants ou les personnes en formation, bénéficiant de la prise en charge complète du billet d'avion entre l'aéroport international et l'Hexagone, le trajet intérieur devrait l'être aussi.

Seraient notamment concernés les déplacements entre l'intérieur de la Guyane et le littoral, des îles polynésiennes vers Papeete, des îles du sud vers la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy ou Saint-Martin vers la Guadeloupe, de Futuna vers Wallis ou des îles Loyauté vers Nouméa.

c) Le retour, une priorité grandissante

L'intégralité des responsables de collectivité entendus, mais aussi les acteurs économiques, ont alerté sur la fuite des talents et des jeunes qualifiés. Une proportion importante des étudiants ne revient pas sur les territoires.

La question du retour prend encore une autre acuité dans les outre-mer en déprise démographique, comme la Guadeloupe et la Martinique.

Cette préoccupation des territoires a trouvé un écho favorable dans les réflexions en cours sur les évolutions de la continuité territoriale et des missions de LADOM.

D'ores et déjà, Isabelle Richard, sous directrice des politiques publiques à la DGOM, a indiqué qu'une expérimentation devrait débuter en Guadeloupe et à Saint-Martin dès la rentrée 2023 et à compter de 2024 en Martinique pour les étudiants. LADOM proposera un appui en amont, dès la définition du projet d'études, dans la perspective d'un éventuel retour, en adéquation avec les perspectives d'emploi actuelles et futures sur ces territoires. Une aide supplémentaire serait ainsi versée aux étudiants effectuant leur cursus en métropole, sous réserve que leur domaine d'études réponde aux besoins des entreprises ultramarines et que ces jeunes s'engagent à retourner dans leur territoire d'origine au terme de leurs études. Ils pourraient néanmoins prendre un emploi de courte durée après l'obtention de leur diplôme dans l'Hexagone.

Florence Svetecz, secrétaire générale de LADOM, a révélé que la consultation LADOM 2024 avait placé la question de l'aide au retour parmi les trois les plus citées. L'accompagnement au retour ou à l'installation, pour renforcer le développement des territoires, est une priorité politique désormais incontournable.

C'est aussi dans cet esprit que le dispositif Cadres d'avenir Mayotte va être étendu dès 2023 à la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin au travers d'une expérimentation d'une durée de cinq ans.

Le programme « Cadres d'avenir »

Il vise à sécuriser le parcours universitaire d'étudiants ultramarins à haut potentiel dans l'Hexagone par un accompagnement dédié. Les candidats retenus bénéficient sous conditions :

- de la prise en charge du transport pour rejoindre le lieu d'études (en totalité pour les boursiers d'État, ou à 50 % pour les non boursiers sous plafond de ressources) ;
- du versement d'une aide pour les frais d'installation ;
- du versement d'une indemnité mensuelle pendant une durée maximale de 5 ans. Le total cumulé des aides financières ne peut pas dépasser la somme de 808 euros mensuels pour les étudiants, 1 021 euros mensuels pour les étudiants relevant du dispositif d'excellence et 1 433 euros mensuels pour les professionnels ;
- d'un accompagnement renforcé et personnalisé pendant la formation.

Le Préfet de Mayotte organise la sélection des futurs étudiants en fonction des besoins locaux et du niveau des candidats.

Pour ce faire, les bénéficiaires présentent un projet professionnel pour lequel ils sont recrutés, financés et accompagnés durant leur formation en mobilité en raison de l'inexistence ou de la saturation de la filière d'études dans la collectivité de résidence. Il n'y a pas de conditions de ressources.

En contrepartie, les bénéficiaires s'engagent à revenir exercer dans leur collectivité d'origine durant une période minimale de trois ans et maximale de cinq ans (en fonction de la durée des études) afin de contribuer au développement économique et social de leur territoire.

88 Mahorais en ont bénéficié en 2022.

Selon la DGOM, le déploiement de ce dispositif en Guadeloupe, à Saint-Martin et en Martinique, s'explique par un besoin plus prégnant de cadres. La déprise démographique accélérée est l'autre raison. En effet, entre 2014 et 2020, la population de Guadeloupe a diminué de 0,7 % par an en moyenne. En Martinique, sur la même période, cette diminution est d'environ 1 % par an. Saint-Martin connaît également une baisse de 2,1 % en 2021 par rapport à l'année précédente. Les départs de jeunes vers l'Hexagone pour se former y atteignent aussi des proportions plus importantes que dans les autres DROM : aux Antilles, entre 2011 et 2021, 44 % des jeunes de 21 à 29 ans ont ainsi quitté leur région de naissance.

La délégation ne peut qu'encourager cette orientation nouvelle en faveur d'un accompagnement au retour et appelle à l'amplifier en étroite partenariat avec les collectivités.

Proposition n° 4 : Soutenir et amplifier, en partenariat avec les collectivités ultramarines, les dispositifs accompagnant ou encourageant le retour des jeunes actifs sur les territoires et placer cette priorité au cœur de LADOM 2024.

5. Assouplir significativement les critères d'éligibilité

Très ciblées et segmentées, les aides existantes ne touchent souvent qu'un public restreint. Sans ambiguïtés, les critères devront être assouplis.

a) Ouvrir l'ACT à un plus grand nombre de bénéficiaires

Les deux points noirs de l'ACT classique sont les conditions de ressources et la fréquence quadriennale.

Sur ces deux points, des améliorations très significatives doivent être décidées.

Le plafond de ressources est unanimement jugé trop bas. Un point de référence pourrait être le plafond utilisé pour le bénéfice du passeport pour la mobilité des études qui est fixé à 26 631 euros.

Par ailleurs, dans le cadre de son nouveau partenariat avec LADOM, La Réunion accorde une aide à la continuité territoriale aux personnes ayant un quotient familial compris entre 11 992 et 26 030 euros.

À l'inverse de la DGOM, la délégation n'estime pas que la réglementation européenne interdise de relever très significativement ce plafond. Comme exposé infra, les précédents corses, portugais et espagnols démontrent que la condition de ressources est subsidiaire lorsque les obligations de service public ou les aides concernent des insulaires.

S'agissant du délai de carence, là encore le délai de trois ans révolu est jugé très insuffisant. Un retour au délai en vigueur jusqu'en 2015 (un an) doit être envisagé.

Le troisième point relevé très fréquemment est l'absence d'aides pour les déplacements inter-outre-mer (voir *supra*).

Ces trois axes doivent fonder la réforme de l'ACT pour LADOM 2024.

Proposition n° 5 : Renforcer l'aide à la continuité territoriale en :

- relevant très significativement le plafond de ressources ;
- réduisant le délai de carence ;
- élargissant l'aide aux déplacements entre les territoires ultramarins ;
- créant une aide additionnelle spécifique de continuité intérieure lorsque le trajet pour rejoindre l'aéroport international de départ depuis son domicile nécessite de prendre un avion ou un bateau.

b) Rendre enfin effectives les aides aux sportifs et aux artistes

Créée en 2021, l'ACT dite spécifique devait bénéficier aux sportifs, artistes et doctorants. Toutefois, deux ans plus tard, le bilan est quasi nul. Ces dispositifs ne sont pas utiles en l'état.

Comme pour l'ACT classique, le relèvement des conditions de ressources est indispensable pour rendre ces aides enfin opérantes. Le seuil actuel est ridiculement bas, en particulier dans les milieux sportifs ou culturels où le niveau socio-professionnel est sensiblement plus élevé. Le seuil de 26 631 euros serait cohérent.

En outre, un énorme travail de communication reste à faire auprès des acteurs sportifs et culturels (clubs, associations, ligues, comités territoriaux olympiques et sportifs...) qui ignorent l'existence de ces aides.

S'agissant du cas particulier des équipes sportives, la levée de toute condition de ressources doit être étudiée. En effet, en pratique, la gestion des demandes d'aides par les clubs ou les associations est impossible. Les dirigeants refusent, à juste titre, de demander les avis d'impôt des participants.

Autre difficulté, comme souvent, il s'agit d'aides *a posteriori*, en remboursement, ce qui suppose l'avance de tous les frais.

Enfin, la délégation partage avec la DGOM sa préoccupation d'ouvrir l'ACT spécifique à d'autres publics prioritaires, en particulier les porteurs de projet, créateurs de valeur pour les territoires. Isabelle Richard a cité l'exemple des *start-ups* ultramarines en situation d'inéquité avec celles de la métropole pour leurs levées de fonds ou leurs participations aux salons professionnels.

Proposition n° 6 : Rendre effective l'ACT spécifique au profit des sportifs et artistes en :

- relevant très significativement le plafond de ressources ;
- supprimant la condition de ressources pour les équipes ;
- avançant l'aide sous la forme de bons ;
- élargissant le bénéfice de ces aides aux porteurs de projet et aux talents.

c) Assouplir encore les aides à la continuité funéraire

Si l'ACT funéraire a été peu sollicitée à ses débuts, les chiffres pour 2022 montrent une nette accélération avec 363 aides accordées.

L'élargissement de l'ACT aux frères et sœurs des défunts fut une évolution importante.

Toutefois, comme pour l'ACT classique, la condition de ressources mérite d'être relevée.

Les limites du dispositif actuel sont soulignées en creux par le dispositif réunionnais qui comble les insuffisances.

En effet, à La Réunion, la région a mis sur pied un dispositif avec deux volets :

- la création d'un numéro d'appel unique commun région département afin de permettre une assistance rapide et coordonnée de tous les acteurs ;
- la mise en place d'une convention de partenariat entre la région et le conseil départemental afin que les familles éligibles puissent être aidées dans des conditions optimales.

Dans le cadre de la continuité funéraire, la participation régionale est de 860 euros. Elle concerne l'aide au déplacement pour les obsèques en métropole ou pour un déplacement accompagnant un transport de corps vers La Réunion. La participation du conseil départemental s'élève à 5 000 euros maximum, uniquement pour le rapatriement de corps.

Une autre critique porte sur le versement de l'aide en remboursement *a posteriori*, et non sous la forme de bons. Dans ces moments de grande urgence et détresse, il serait judicieux de laisser aux personnes les deux options, certains pouvant préférer partir tout de suite et se faire rembourser au retour, d'autres, par manque de moyens peuvent ne pas avoir d'autres choix que d'attendre le bon avant de prendre leur billet. Une instruction en urgence est alors nécessaire.

Enfin, la continuité funéraire demeure imparfaite pour assurer le transport de corps. L'aide, toujours sous condition de ressources strictes, se

limite à 1000 euros, quand il n'est pas rare que le coût final s'élève à 4 ou 5000 euros.

Par ailleurs, Clara de Bort, directrice générale de l'ARS de Guyane, a fait part d'un « cas de conscience » à propos du retour des corps des personnes évacuées et malheureusement décédées. Le rapatriement du corps n'est pas pris en charge par la sécurité sociale, sauf si le décès est consécutif à un accident du travail. La caisse générale de sécurité sociale ne peut intervenir que par le biais de son enveloppe d'action sociale et dans la limite de 2000 euros. Elle considère que ce rapatriement devrait rester de la responsabilité de la CGSS et être pris en charge intégralement. La délégation partage cette appréciation.

Proposition n° 7 : Lever les freins actuels à une continuité funéraire apaisée en :

- relevant très significativement le plafond de ressources ;
- donnant la possibilité de bénéficier d'un bon et non d'un remboursement ;
- revalorisant le montant de l'aide maximale pour le transport des corps à 5 000 euros ;
- faisant prendre en charge par la sécurité sociale le rapatriement des corps des personnes décédées à la suite de leur évacuation sanitaire.

d) Pour des aides à la mobilité des étudiants qui améliorent le confort de vie

Le passeport pour les mobilités des études (PME) est certainement le dispositif qui rencontre le meilleur succès depuis le début de la politique de continuité territoriale.

Toutefois, il demeure perfectible.

Les étudiants et associations étudiantes rencontrées ou auditionnées ont formulé de nombreuses propositions d'amélioration qui tiennent compte de la réalité et des difficultés rencontrées par des jeunes déracinés pour poursuivre leurs études.

À cet égard, plusieurs collectivités ultramarines proposent des aides importantes en complément du PME, conscientes de ses insuffisances.

Ainsi, la région La Réunion a mis en place un « Bon Ressourcement Étudiant », d'un montant de 400 ou 800 euros selon les revenus, pour revenir une fois au cours de l'année universitaire. Rentrer se ressourcer sur sa terre natale auprès de ses proches est essentiel pour l'équilibre de ces jeunes, en particulier les premières années. Cela contribue à l'excellence et à la réussite éducative des étudiants. En 2022, La Réunion a accordé près de 2 500 bons de ressourcement au cours de la période de mai à décembre 2022, sur le trajet métropole Réunion.

À Saint-Barthélemy, la collectivité attribue une aide annuelle de 1 000 euros par an à tous les étudiants ou lycéens scolarisés en dehors de l'île.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, la collectivité accorde aussi à tous les étudiants une bourse de 530 euros par mois, ainsi que des aides au déplacement vers le Canada ou l'Hexagone. En effet, compte tenu des conditions de ressources, très peu de personnes peuvent bénéficier du PME.

La délégation estime que plusieurs améliorations notables doivent être apportées au PME.

La première consiste à supprimer la distinction entre boursier d'État et non boursier et à prendre en charge l'intégralité du coût du billet pour tous les étudiants justifiant d'un quotient familial inférieur à 26 631 euros. Cette distinction n'est pas comprise par les étudiants, d'autant que certains perçoivent des bourses sans être boursier d'État.

La deuxième consiste à prendre en charge un second aller-retour en cours d'année les deux premières années des études. Cette proposition s'inspire du bon de ressourcement réunionnais.

La troisième, avec le même souci de favoriser le bon démarrage des étudiants et de résister au choc du déracinement, serait de prendre en charge l'accompagnement d'un parent au début de la première année. La présence d'un parent pour préparer la bonne installation de l'étudiant est une nécessité.

Enfin, la quatrième a été suggérée directement par les étudiants de l'université des Antilles. En sens inverse, il s'agirait de prendre en charge un aller-retour pour des étudiants hexagonaux qui souhaiteraient réaliser leur master outre-mer. Cette mesure serait de nature à valoriser les cursus dans les outre-mer qui sont aussi porteurs d'excellence.

Proposition n° 8 : Muscler le passeport pour la mobilité des études (PME) en :

- supprimant la distinction entre boursier et non boursier ;**
- prenant en charge un second aller-retour pour les congés scolaires les deux premières années des études ;**
- prenant en charge l'accompagnement d'un parent lors de la première installation ;**
- ouvrant l'éligibilité aux étudiants hexagonaux souhaitant réaliser leur master ou leur stage outre-mer.**

6. Simplifier les aides au fret

Les constats très réservés sur l'aide au fret (voir *supra*) ont conduit à adopter en loi de finances pour 2023 l'article 193 qui prévoit la remise au Parlement, dans un délai de six mois, « d'un rapport relatif aux crédits budgétaires dédiés à l'aide au fret au sein de la mission « outre-mer ». Ce rapport devra présenter une liste de solutions à mettre en œuvre afin de faciliter l'accès à cette aide, notamment en permettant au minimum la consommation totale des crédits ».

Votre délégation attendra les conclusions de ce rapport et en fera état dans le cadre du suivi de la présente mission.

Parmi les pistes de réflexions pour simplifier le dispositif, sont déjà évoqués l'utilisation d'un barème forfaitaire pour le versement des aides européennes et le découplage de l'aide européenne et de l'aide nationale.

De manière plus structurelle, la question est celle de la réorientation ou non de l'aide au fret comme outil de lutte contre la vie chère. Si tel était l'objectif, il conviendrait d'augmenter les moyens alloués et d'étendre le bénéfice de l'aide au fret aux importations de produits agricoles et de produits de première nécessité.

Toutefois, ce changement de priorité peut aussi avoir des effets indésirables, le premier étant de favoriser encore plus l'importation au détriment d'une relance des productions locales, notamment en matière agricole. L'aide au fret, en se concentrant sur les activités de transformation et de production, soutient la réindustrialisation des territoires. Une solution intermédiaire pourrait être de créer **une aide au fret spécifique** sur les produits de première nécessité, afin de gommer ou atténuer le surcoût du transport dans les territoires pénalisés par une double insularité : par exemple, entre Marie-Galante et la Guadeloupe continentale ou entre les communes du littoral en Guyane et les communes de l'intérieur. Cette aide au fret spécifique n'aurait pas l'inconvénient de favoriser l'importation de produits dans les outre-mer, mais seulement l'avantage de réduire les écarts de coût sur un même territoire. Ce soutien pourrait aussi se traduire par une participation financière à des DSP locales sur le fret sur le modèle de la DSP corse sur le fret maritime entre Marseille et les ports corses.

Proposition n° 9 : Simplifier l'aide au fret et étudier les conditions d'une aide au fret sur les produits de consommation courante qui ne fragiliserait pas les productions locales.

7. La faisabilité de tarifs résidents pour les ultramarins

La hausse des prix des billets d'avion dans le contexte inflationniste, le redémarrage fort de la demande après la crise sanitaire et la sensibilité plus forte des lignes outre-mer à la saisonnalité font que **les prix atteignent désormais des prix stratosphériques à certaines périodes, en particulier si la réservation est tardive.**

Face à cette situation, les ACT au forfait ne suffisent plus à assurer la continuité territoriale pour de nombreuses personnes, d'autant que ces aides vont aux plus pauvres pour lesquelles le reste à charge est insupportable.

Ce constat, partagé par Maël Disa, le nouveau président de LADOM, doit conduire à **engager rapidement des études pour la mise en œuvre d'un mécanisme de plafonnement des prix des billets pour les résidents. En somme, des tarifs plafonds « résidents ».**

Une **première option, la moins ambitieuse, consisterait à fixer un tarif plafond « résident » pour les seuls bénéficiaires des ACT.**

Lors de l'achat du billet, les bénéficiaires d'un bon délivré par LADOM ne paieraient que la différence entre le tarif plafond « résident » et le bon ACT. Si le prix du billet est inférieur au tarif plafond, le voyageur paie le prix normal après déduction de l'ACT. Si le prix du billet est supérieur au prix plafond, le voyageur paie seulement la différence entre le tarif plafond « résident » et le bon ACT, le dépassement étant pris en charge directement par l'État.

Une **deuxième option, plus ambitieuse, consisterait à appliquer un tarif plafond « résident » à tous les résidents ultramarins.** Le mécanisme serait donc similaire au modèle portugais. La résidence fiscale pourrait être le principal critère, comme en Corse. Naturellement, le tarif plafond varierait selon les outre-mer.

Une **troisième option** consisterait à avoir deux tarifs plafonds. D'une part, un tarif plafond assez élevé pour tous les résidents ultramarins (option 2). D'autre part, un tarif plafond correspondant au prix moyen constaté, soit en théorie le double des ACT, pour les bénéficiaires des bons de l'ACT (pour prendre l'exemple de la Guyane, le bon valant 390 euros depuis le 8 mars dernier, le tarif plafond serait fixé à 780 euros pour les bénéficiaires de ces bons). De cette façon, ils seraient assurés de ne jamais avoir un reste à charge supérieur à 50 % du prix.

Ces mécanismes de tarifs plafonds pour les résidents présentent l'avantage de **préserver un système concurrentiel, sans recourir à une DSP.** Les expériences portugaise et espagnole démontrent que cela est compatible avec la réglementation européenne.

En Corse, un dispositif analogue avait aussi été provisoirement déployé en 2003, dans l'attente d'un nouvel appel d'offre pour la DSP. La

commission européenne l'avait déclaré conforme à la réglementation européenne sur les aides d'État, en précisant notamment que « l'aide doit avoir un caractère social, c'est-à-dire qu'elle ne doit en principe couvrir que certaines catégories de passagers tels que les enfants, les handicapés, les personnes à faibles ressources etc... Toutefois, dans le cas d'une liaison desservant une région insulaire, l'aide peut couvrir la totalité de la population de la région »¹.

Toutefois, **trois risques sont à circonscrire**, les trois soulevant la même question : quel tarif plafond arrêter ?

Le premier risque est celui d'une incitation des compagnies à relever leurs prix, l'État prenant en charge tous les dépassements du plafond. Ce risque paraît néanmoins limité. D'une part, parce que les résidents ultramarins ne représentent qu'une part minoritaire des passagers sur la plupart des lignes. Des prix excessifs feraient fuir les autres voyageurs, en particulier les touristes, qui sont majoritaires. D'autre part, si de telles pratiques se répandaient, l'image des compagnies serait très dégradée et l'État régulateur interviendrait. Les lignes vers les outre-mer font partie des plus surveillées par la DGAC.

Le deuxième risque est celui d'une perte de l'incitation des voyageurs ultramarins à rechercher le meilleur tarif. En effet, si on a la garantie de ne pas payer trop cher, on peut plus facilement se permettre de réserver à la dernière minute, y compris en haute saison. Pour éviter cet écueil, le tarif plafond ne doit pas être trop bas, afin de maintenir une incitation à rechercher des prix raisonnables. **Un tarif plafond qui prendrait en compte une variation saisonnière dite normale sur une liaison internationale (+15% par rapport au prix moyen constaté selon la DGAC) pourrait être une base de travail.** L'objectif serait donc **d'écarter la volatilité excessive** des billets à la hausse, mais sans supprimer totalement la variation saisonnière normale.

Enfin, le troisième risque est celui d'une non maîtrise budgétaire de ce dispositif. Il est incontestable qu'un effort budgétaire important sera nécessaire. Il dépendra en particulier du bon calibrage des tarifs plafonds en fonction des facteurs précités : intensité concurrentielle de la ligne, part des passagers ultramarins, écart avec le prix moyen constaté.

Proposition n° 10 : Réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion grâce à un tarif plafond pour les résidents.

¹ Décision C(2003)663fin du 5 mars 2003.

C. L'URGENTE RÉFORME DE LADOM

1. Ne pas rater le projet LADOM 2024 après de précédentes réformes incomplètes

La gestion du fonds de continuité territoriale a été confiée à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) dès 2010¹.

Opérateur de l'État, LADOM était une société d'État, avant de devenir un établissement public administratif de l'État à partir de 2016², ce qui correspondait mieux à ses missions.

Selon l'article L.1803-10 du code des transports, LADOM a deux principales missions :

- 1° Contribuer à l'insertion professionnelle des personnes résidant habituellement outre-mer, en particulier les jeunes, en favorisant leur formation initiale et professionnelle hors de leur collectivité de résidence ainsi que leur accès à l'emploi ;

- 2° Mettre en œuvre les actions relatives à la continuité territoriale qui lui sont confiées par l'État et par les collectivités territoriales ».

LADOM a donc dû mettre en œuvre ces dernières années plusieurs réformes successives, en particulier en 2015 et 2021. Ces réformes contradictoires, et d'ampleur mesurée pour la seconde, n'ont pas permis de définir une véritable stratégie pour LADOM qui s'est surtout attaché à gérer des ajustements de dispositifs. Les moyens disponibles (subvention de fonctionnement, plafond ETP) sont restés stables.

La phase qui s'ouvre et qui doit déboucher sur l'adoption du projet « LADOM 2024 » sera donc décisive pour l'agence et ce pour plusieurs raisons :

- à compter du 1^{er} janvier 2024, LADOM cessera les prescriptions de formation professionnelle dans une logique de rationalisation de l'action publique, qui se traduira par le transfert de cette activité à Pôle Emploi. Afin de préparer cette échéance, une période transitoire a été mise en place entre 2021 et 2023, avec un mécanisme de prescription partagée entre les deux opérateurs. LADOM abandonne donc une partie de ses missions, tout en conservant le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi en formation en métropole ;

¹ LADOM avait succédé en 2006 à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT). L'ANT avait elle-même succédé au Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer (BUMIDOM), qui fut un organisme public français chargé d'accompagner l'émigration des habitants des départements d'outre-mer vers la France métropolitaine dès 1963. Le bilan du BUMIDOM est très critiqué, notamment pour avoir vidé des territoires ultramarins de leurs forces vives dans des conditions discutables.

² Cette agence a été refondée par la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

- l'abandon de ces missions oblige à réinterroger et enrichir les missions de LADOM, notamment au regard des nouveaux enjeux d'attractivité des territoires ultramarins et d'accompagnement des étudiants ou porteurs de projets ;

- le contrat d'objectifs et de performances actuel arrive à échéance en 2023. Il faut donc le renouveler rapidement ;

- le rapprochement avec la Délégation interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer et la visibilité des outre-mer (DIECFOMVI) doit devenir effectif ;

- après une longue période d'intérim un nouveau président et un nouveau directeur général ont pris leurs fonctions en début d'année pour donner une nouvelle impulsion à l'établissement.

Parmi les principaux défis à relever, votre délégation en distingue quatre :

- renforcer la présence et l'accessibilité sur les territoires ;
- une meilleure diffusion de l'information auprès des publics cibles ;
- la simplification des process administratifs et du traitement des demandes ;
- un pilotage stratégique en lien direct avec les territoires.

2. Un choc de simplification impératif

Les rencontres au sein des antennes de LADOM et les retours d'expérience d'utilisateurs de LADOM, mais aussi des compagnies aériennes, ont fait ressortir un sentiment de complexité administrative dans les relations entre les utilisateurs et l'agence.

La qualité du service et de l'accueil ne sont pas en cause.

Mais chaque demande d'aide exige un traitement lourd.

De la part des utilisateurs d'abord, qui ne sont pas tous familiers des procédures dématérialisées, même si les agences accueillent les demandeurs qui n'y arrivent pas. Des petits détails, comme le fait pour une famille de ne pas pouvoir déposer une demande unique, mais pour chaque membre, alourdissent les démarches. La fourniture de l'avis d'imposition pose souvent problème, en particulier pour les jeunes qui n'ont pas d'avis ou ne sont pas rattachés au foyer de leurs parents. S'agissant des aides aux sportifs, les clubs renoncent à déposer des demandes pour leurs membres, car chaque dossier est individuel, les demandes de groupe ne sont pas acceptées.

De la part de LADOM ensuite qui doit examiner précisément chaque dossier et qui dispose d'outils logiciels pas toujours performants. En 2021, la

délivrance des ACT a été bloquée pendant plusieurs semaines en raison d'un souci technique. Un nouveau logiciel métier serait en cours de déploiement.

Ces lourdeurs, dans un contexte de hausse des demandes d'ACT, allongent les délais de traitement de demandes qui peuvent atteindre 15 jours à trois semaines, comme en Guadeloupe actuellement.

De la part des compagnies aériennes enfin. Les bons ACT délivrés par LADOM ne peuvent pas être utilisés en ligne. Le bénéficiaire doit donc se rendre en agence de voyage ou au guichet de la compagnie, laquelle traitera ensuite manuellement le bon papier pour se faire payer. Les compagnies jouent le jeu, mais ces procédures ne sont pas fluides et très chronophages comme l'ont confirmé Air Caraïbes et Air France.

Cette situation archaïque n'est pas acceptable. **Il est impératif de pouvoir digitaliser les bons afin d'acheter son billet en ligne.** Des accords avec les compagnies doivent être conclus pour mettre en place ces bons ou avoirs digitalisés.

La conséquence de tous ces petits obstacles est que beaucoup de demandes sont rejetées ou abandonnées. Par exemple, à l'antenne de Guadeloupe, sur 18 000 demandes d'ACT en 2022, seulement 7000 ont été accordées.

Par ailleurs, certaines méthodes doivent évoluer, afin de moins subir la hausse des billets et de ne pas se cantonner à délivrer des bons. Lors de son audition, Maël Disa, président de LADOM, a identifié plusieurs pistes intéressantes pour plafonner le prix des billets aidés par LADOM. L'une d'entre elles consisterait à négocier un volume de billets avec les compagnies sur lesquels elles s'engageraient à ne pas dépasser un prix plafond.

La rénovation des méthodes de travail de LADOM, plus proactives, doit être poursuivie, en gardant comme cap la simplification des démarches des usagers et des opérateurs.

Proposition n° 11 : Simplifier toutes les procédures de LADOM, notamment en digitalisant les bons de voyage utilisables auprès des compagnies aériennes.

3. Mettre LADOM au service des collectivités ultramarines

L'exemple de La Réunion est le plus symptomatique.

De 2015 à 2020, la région La Réunion a adopté sa propre politique d'aide à la continuité territoriale en parallèle de celle de LADOM, car jugeant la politique nationale insuffisante.

Ce cas paroxystique met en lumière le manque de coopération et de coconstruction de la politique de continuité territoriale avec les territoires.

Cette critique n'est pas contradictoire avec l'affirmation de la responsabilité première de l'État pour financer et mettre en œuvre la politique de continuité territoriale au titre de la solidarité nationale et de l'indivisibilité de la République.

En revanche, il faut souligner avec la même force que la continuité territoriale est une politique publique stratégique pour des territoires insulaires ou enclavés et qu'à ce titre, comme toutes les politiques publiques, elle ne devrait plus se construire seule. La coconstruction est incontournable. La formation sur les métiers en tension, la politique de retour, notamment sur ces métiers, l'accompagnement des étudiants, le développement du sport et de la culture sont autant de sujets vitaux pour les territoires et sur lesquels la continuité territoriale est une variable clé.

La coconstruction est d'autant plus nécessaire que la situation est très variable selon les territoires, comme les priorités. Niveaux de vie, évolutions démographiques, besoins de main d'œuvre, retour au pays ... Chaque territoire est différent.

Or, dans l'ensemble, les relations entre LADOM et les régions et départements demeurent faibles. Dans les collectivités du Pacifique et à Saint-Pierre-et-Miquelon, où ce sont les services de l'État qui assurent les missions de LADOM, le constat est sans doute plus marqué encore. Bernard Briand, président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, a souligné la très grande discrétion des services de l'État sur son territoire.

Cette évolution de LADOM, plus tournée vers les territoires, a néanmoins débuté.

Le précédent réunionnais – et ses limites – a conduit LADOM et la région de La Réunion à conclure une convention pour permettre à la région de déployer des aides complémentaires de celles de LADOM depuis le 1^{er} avril 2022. Ce nouveau dispositif est nettement moins disant par rapport au précédent.

En Guadeloupe, une convention est en cours de discussion entre le département et LADOM, en particulier sur l'accompagnement des étudiants et des personnes en formation.

À Saint-Martin, une convention a été signée avec la collectivité pour mieux soutenir les demandeurs d'emploi en formation.

Les exemples se multiplient.

Enfin, il est certain que le récent arrêt précité de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, qui a jugé qu'une collectivité territoriale ne pouvait pas créer son propre dispositif de continuité territoriale indépendamment de celui de l'État, devrait encore accélérer ces initiatives de contractualisation.

En prévision du projet LADOM 2024, il faut aller plus loin et **faire de LADOM un opérateur au service des territoires et de leurs collectivités**. Des conventions de partenariat devraient être obligatoirement signées avec toutes les régions, départements et collectivités d'outre-mer pour compléter, adapter ou expérimenter des dispositifs en lien avec les projets de développement local. Les dispositifs d'aide ou d'accompagnement au retour sur les territoires devraient être un des principaux champs de cette nouvelle contractualisation.

À terme, dans l'esprit de ce qui avait été d'ailleurs imaginé initialement lors de la réforme de la LODEOM en 2009, **les antennes locales de LADOM pourraient être transformées en groupement d'intérêt public (GIP)**.

Des partenariats avec des collectivités hexagonales, en particulier les régions, sont aussi souhaitables pour améliorer l'accueil des ultramarins. L'accompagnement des étudiants, qui figure au rang des probables priorités à venir de LADOM, pourrait se développer en s'appuyant sur des partenaires locaux (CROUS, régions ...), LADOM jouant le rôle de fédérateur ou de coordinateur, plutôt que de faiseur. L'association des collectivités hexagonales est un enjeu, afin de renforcer les liens entre des territoires et des populations très éloignées.

Autour d'un tronc commun (la politique nationale de continuité territoriale), LADOM mettrait en œuvre des politiques territorialisées. **Ce n'est qu'à cette condition que l'agence rayonnera comme le guichet unique de la mobilité dans les outre-mer.**

Proposition n° 12 : Mettre LADOM au service des projets de territoire définis par les collectivités ultramarines dans le cadre de partenariats financiers et stratégiques pluriannuels, voire dans le cadre de groupements d'intérêt public (GIP).

4. Une présence sur les territoires à repenser ?

LADOM compte environ 150 collaborateurs¹ et dispose de 18 implantations. Dans les COM et la Nouvelle-Calédonie, ce sont les services de l'État qui agissent pour le compte de LADOM.

Ses effectifs se répartissent approximativement ainsi : 38 % dans les antennes outre-mer (6), 33 % dans les antennes hexagonales (11) et 28 % au siège à Paris.

¹ Plafond d'emploi de 124 ETP pour 2021.

a) Des antennes territoriales en Hexagone sous-exploitées ?

Comme l'a rappelé Isabelle Richard, sous directrice des politiques publiques à la DGOM, les 11 implantations territoriales dans l'Hexagone assurent une présence dans les grandes régions afin de piloter la mise en œuvre opérationnelle du projet de formation des demandeurs d'emploi ultramarins en mobilité, depuis l'arrivée sur le lieu de formation jusqu'à leur insertion professionnelle.

Ces 11 implantations qui représentent un tiers des effectifs et des coûts de fonctionnement importants ont donc une seule mission : assurer le suivi et l'accompagnement en métropole des bénéficiaires de passeport pour la mobilité de la formation professionnelle. En 2019, 2 938 personnes en ont bénéficié, 1 583 en 2021 et 1 695 en 2022. La tendance était baissière avant la crise sanitaire.

Ces missions sont importantes et sont bien réalisées. Mais elles concernent un public restreint qui plus est tendanciellement en baisse.

Selon LADOM, cette tendance peut s'expliquer par des facteurs à déplorer pour certains ou à poursuivre pour d'autres :

- le démarrage difficile de l'accord-cadre entre LADOM et Pôle Emploi, avec une période d'adaptation et de transition plus longue qu'anticipée ;

- la persistance d'une frilosité à la mobilité dans la suite de la crise sanitaire ;

- le développement de l'offre de formation locale, LADOM et Pôle Emploi n'intervenant qu'en cas d'indisponibilité de l'offre de formation sur le territoire du demandeur ;

- un marché du travail ultramarin plus dynamique.

Quelles que soient les raisons, les antennes hexagonales ont une activité 40 % moindre par rapport à 2019.

Cette mono-activité interroge. **Deux orientations très différentes doivent être explorées :**

- soit mettre un terme à ce maillage hexagonal **pour recentrer tous les moyens de LADOM sur les outre-mer**. Les missions actuelles de ces antennes pourraient être assumées par les régions métropolitaines ou d'autres acteurs dans le cadre de conventions contre compensation ;

- soit **confier de nouvelles missions aux antennes hexagonales**.

Cette seconde hypothèse est celle privilégiée par LADOM et le ministère des outre-mer pour répondre à des demandes non satisfaites d'accompagnement.

C'est en particulier le cas des étudiants. LADOM envisage de renforcer son action de proximité à l'égard des étudiants par un accompagnement psychologique, une assistance à l'installation et un suivi pour favoriser les projets de retour à l'issue des études.

b) Dans les outre-mer, augmenter la visibilité

L'accès des publics cibles aux services et aux dispositifs de LADOM est un point clef pour toute réussite d'une politique publique.

La critique d'un manque de visibilité et d'accessibilité de LADOM est revenue régulièrement, en dépit de progrès remarquables ces dernières années. Elle peut expliquer l'insuccès de certaines aides qui ne parviennent pas à trouver leur public.

On observe en effet des écarts substantiels selon les territoires. Les données indiquent par exemple une faible activité de LADOM en Guyane sur la plupart des dispositifs, proportionnellement à la population. Mayotte mobilise mieux les aides en comparaison, en particulier sur le PME (Mayotte représente 42 % des bénéficiaires en 2021 contre 6 % pour la Guyane). Sur le PMSP, Mayotte représente 25 % des bénéficiaires, devant La Réunion, contre 8 % en Guyane.

Depuis quelques années, les agences de LADOM s'ouvrent pourtant de plus en plus en améliorant leur accueil téléphonique, en allongeant les horaires d'ouverture, en développant la communication. LADOM intervient aussi dans des lycées, comme en Guyane pour sensibiliser les lycéens aux possibilités qui leur sont offertes de poursuivre en métropole des études qui ne sont pas proposées en Guyane.

La présence au sein des Maisons France Services doit aussi être systématique pour aller vers les publics cibles.

Certains territoires souffrent de l'absence de présence de LADOM. Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont été délaissés¹.

On peut enfin **questionner l'absence de LADOM dans les collectivités du Pacifique**. Les services de l'État y assurent la délivrance des aides à la continuité. Toutefois, au vu des résultats obtenus, en particulier en Polynésie française², force est de constater que les aides bénéficient à très peu de personnes comparativement à d'autres territoires. Pourtant, les critères sont sensiblement les mêmes. **La création d'unités de LADOM en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie mériterait d'être étudiée à l'occasion du projet LADOM 2024.**

¹ Une antenne devrait ouvrir très prochainement à Saint-Martin, rattachée à LADOM en Guadeloupe.

² À l'inverse, à Wallis-et-Futuna, les bénéficiaires de l'ACT sont assez nombreux. L'administration supérieure de l'État assure un service de proximité et d'accompagnement qui est bien connu de la population.

Lors de son audition, Maël Disa, président de LADOM, a déclaré que « *Nous (LADOM) ne sommes ni une agence de voyages ni une succursale de Pôle Emploi. En premier lieu, nous œuvrons d'abord pour le lien entre les hommes et les femmes, entre les Français, où qu'ils soient sur le territoire. En outre, nous favorisons l'ouverture du champ des possibles pour tous les Français, où qu'ils soient, pour que la question de la mobilité ne soit pas un frein – autant que faire se peut, avec les moyens qui sont les nôtres – pour qu'un jeune ou un moins jeune, qu'il habite à Paris intra-muros, à Fort-de-France ou à Cayenne, ait les mêmes chances de réussite et qu'il soit uniquement limité par ses compétences intellectuelles, techniques ou manuelles. À mon sens, c'est le rôle de la République et c'est la mission principale de LADOM* ».

Cette profession de foi doit être au cœur du projet LADOM 24 et passe par un recentrage de LADOM sur des missions d'accompagnement personnalisé et de partenariats au service des territoires et de leurs collectivités.

PROJET

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Faire un plein usage de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de faciliter l'approvisionnement direct des RUP françaises dans leur environnement régional, par dérogation à la norme CE.
2. Engager un plan de modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans les outre-mer.
3. Revoir le financement des DSP régionales ou locales contribuant à la continuité territoriale en portant la participation de l'État à 50 % sur les lignes dépourvues de liaisons routières.
4. Soutenir et amplifier, en partenariat avec les collectivités ultramarines, les dispositifs accompagnant ou encourageant le retour des jeunes actifs sur les territoires et placer cette priorité au cœur de LADOM 2024.
5. Renforcer l'aide à la continuité territoriale en :
 - relevant très significativement le plafond de ressources ;
 - réduisant le délai de carence ;
 - élargissant l'aide aux déplacements entre les territoires ultramarins ;
 - créant une aide supplémentaire spécifique de continuité intérieure lorsque le trajet pour rejoindre l'aéroport international de départ depuis son domicile nécessite de prendre un avion ou un bateau.
6. Rendre effective l'ACT spécifique au profit des sportifs et artistes en :
 - relevant très significativement le plafond de ressources ;
 - supprimant la condition de ressources pour les équipes ;
 - avançant l'aide sous la forme de bons ;
 - élargissant le bénéfice de ces aides aux porteurs de projet et aux talents.
7. Lever les freins actuels à une continuité funéraire apaisée en :
 - relevant très significativement le plafond de ressources ;
 - donnant la possibilité de bénéficier d'un bon et non d'un remboursement ;
 - revalorisant le montant de l'aide maximale pour le transport des corps à 5 000 euros ;
 - faisant prendre en charge par la sécurité sociale le rapatriement des corps des personnes décédées à la suite de leur évacuation sanitaire.

8. Muscler le passeport pour la mobilité des études (PME) en :
 - supprimant la distinction entre boursier et non boursier et relevant l'âge maximal ;
 - prenant en charge un second aller-retour pour les congés scolaires les deux premières années des études ;
 - prenant en charge l'accompagnement d'un parent lors de la première installation ;
 - ouvrant l'éligibilité aux étudiants hexagonaux souhaitant réaliser leur master ou leur stage outre-mer.
9. Simplifier l'aide au fret et étudier les conditions d'une aide au fret sur les produits de consommation courante qui ne fragiliserait pas les productions locales.
10. Réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion grâce à un tarif plafond pour les résidents.
11. Simplifier toutes les procédures de LADOM, notamment en proposant la digitalisation des bons de voyage utilisables auprès des compagnies aériennes.
12. Mettre LADOM au service des projets de territoire définis par les collectivités ultramarines dans le cadre de partenariats financiers et stratégiques pluriannuels, voire dans le cadre de groupements d'intérêt public (GIP).

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
1	Faire un plein usage de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin de faciliter l'approvisionnement direct des RUP françaises dans leur environnement régional, par dérogation à la norme CE.	Union européenne Gouvernement	Règlements européens Directives	2025
2	Engager un plan de modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans les outre-mer.	Gouvernement Collectivités territoriales CCI	Loi de finances Redevances	2024
3	Revoir le financement des DSP régionales ou locales contribuant à la continuité territoriale en portant la participation de l'État à 50 % sur les lignes dépourvues de liaisons routières.	Gouvernement	Loi de finances Code des transports	2024
4	Soutenir et amplifier, en partenariat avec les collectivités ultramarines, les dispositifs accompagnant ou encourageant le retour des jeunes actifs sur les territoires et placer cette priorité au cœur de LADOM 2024.	Gouvernement LADOM Collectivités territoriales	Code des transports (lois et décrets) Partenariats	2024
5	Renforcer l'aide à la continuité territoriale en : - relevant très significativement le plafond de ressources ; - réduisant le délai de carence ; - élargissant l'aide aux déplacements entre les territoires ultramarins ; - créant une aide supplémentaire spécifique de continuité intérieure lorsque	Gouvernement	Loi de finances Décrets	2024

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	le trajet pour rejoindre l'aéroport international de départ depuis son domicile nécessite de prendre un avion ou un bateau.			
6	<p>Rendre effective l'ACT spécifique au profit des sportifs et artistes en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - relevant très significativement le plafond de ressources ; - supprimant la condition de ressources pour les équipes ; - avançant l'aide sous la forme de bons ; - élargissant le bénéfice de ces aides aux porteurs de projet et aux talents. 	Gouvernement	Loi de finances Décrets	2024
7	<p>Lever les freins actuels à une continuité funéraire apaisée en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - relevant très significativement le plafond de ressources ; - donnant la possibilité de bénéficier d'un bon et non d'un remboursement ; - revalorisant le montant de l'aide maximale pour le transport des corps à 5 000 euros ; - faisant prendre en charge par la sécurité sociale le rapatriement des corps des personnes décédées à la suite de leur évacuation sanitaire. 	Gouvernement	Loi de finances Décrets	2024
8	<p>Muscler le passeport pour la mobilité des études (PME) en :</p> <ul style="list-style-type: none"> - supprimant la distinction entre boursier et non boursier et relevant l'âge maximal ; - prenant en charge un second aller-retour pour les congés 	Gouvernement	Loi de finances Décrets	2024

N°	Objet (formulation synthétique)	Acteurs concernés	Support	Mise en application
	scolaires les deux premières années des études ; - prenant en charge l'accompagnement d'un parent lors de la première installation ; - ouvrant l'éligibilité aux étudiants hexagonaux souhaitant réaliser leur master ou leur stage outre-mer.			
9	Simplifier l'aide au fret et étudier les conditions d'une aide au fret sur les produits de consommation courante qui ne fragiliserait pas les productions locales.	Union européenne Gouvernement Collectivités territoriales	Loi de finances Loi Décret	2024
10	Réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion grâce à un tarif plafond pour les résidents.	Gouvernement	Loi de finances Loi	2024
11	Simplifier toutes les procédures de LADOM, notamment en proposant la digitalisation des bons de voyage utilisables auprès des compagnies aériennes.	Gouvernement LADOM	Décrets Contrat d'objectifs et de performance Mesures administratives	2024
12	Mettre LADOM au service des projets de territoire définis par les collectivités ultramarines dans le cadre de partenariats financiers et stratégiques pluriannuels, voire dans le cadre de groupements d'intérêt public (GIP).	Gouvernement LADOM Collectivités territoriales	Loi le cas échéant Décrets Conventions	2024

EXAMEN EN DÉLÉGATION

PROJET

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Réunions plénières de la délégation

Jeudi 12 janvier 2023

Collectivité de Corse

Flora MATTEI, conseillère exécutive,

Office des transports de la Corse

Jean-François SANTONI, directeur général, **Patrick ANTONETTI**,
responsable des départements aérien et maritime

Air Corsica

Luc BERENI, président du directoire

Air France

Aurélien GOMEZ, directeur affaires publiques

Corsica Linea

Pierre-Antoine VILLANOVA, directeur général

La Méridionale

Marc REVERCHON, président

Jeudi 26 janvier 2023

Conseil régional de la Réunion

Lorraine NATIVEL, vice-présidente déléguée à la lutte contre
l'illettrisme et aux savoirs de base, à la continuité territoriale et au
soutien des jeunes en mobilité, **Normane OMARJEE**, vice-président
délégué au désenclavement aérien, maritime et numérique

Conseil départemental de Mayotte

Bibi CHANFI, 5^{ème} vice-présidente chargée du développement
économique et de la coopération décentralisée

Direction de la sécurité de l'aviation civile océan Indien (DSAC-OI)

Jonathan GILAD, directeur

Air Austral

Joseph BRÉMA, président directeur général,

Corsair

Julien HOUDEBINE, directeur commercial,

French Bee

Charles-Henry STRAUSS, directeur des affaires juridiques.

Mardi 31 janvier 2023

Gouvernement de la Polynésie française

Jean-Christophe BOUSSOU, vice-président, ministre du tourisme
logement, de l'aménagement en charge du transport interinsulaire

Air Tahiti

Manate VIVISH, directeur général Air Tahiti

Air Tahiti Nui

Michel MONVOISIN, président

Service d'État de l'aviation civile de Polynésie française

Marc HOUALLA, directeur

Jeudi 2 février 2023

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

Viviane ARHOU, conseillère auprès du membre du gouvernement
chargé du transport

Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna

Munipoese MULIAKAAKA, président

Aircalin (Air Calédonie International)

Didier TAPPERO, directeur général

Air France

Zoran JELKIC, directeur général long-courrier, **Aurélien GOMEZ**,
directeur affaires publiques

Service d'État de l'aviation civile de Wallis-et-Futuna (SEAC-WF)

Dominique TARJON, directeur, **Marc COUTEL**, secrétaire général

Direction de l'aviation civile de la Nouvelle-Calédonie

Thomas **BERTIN**, directeur adjoint

Centre pour le destin commun

Ismaël SAÏD, président

Jeudi 9 février 2023

Compagnie maritime d'affrètement (CMA) – Compagnie générale maritime (CGM)

Grégory FOURCIN, directeur central des lignes maritimes, **Céline SERRES**, directrice de cabinet du directeur général, **Cédric KLIMCIK**, chargé des relations institutionnelles

Jeudi 16 février 2023

Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Maël DISA, président, **Florence SVETECZ**, secrétaire générale, **Saïd AHAMADA**, directeur général

Jeudi 9 mars 2023

Direction générale des outre-mer (DGOM)

Isabelle RICHARD, sous-directrice des politiques publiques, **Yves GOUMENT**, chargé de mission économie territoriale et économie du transport aérien à la sous-direction des politiques publiques

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

Emmanuel VIVET, sous-directeur des services aériens

Ministère de la santé et de la prévention

Pierre SAVARY, chef du bureau premier recours, **Guillaume BOUILLARD**, chef de bureau à la sous-direction du financement du système de soins

Audition des rapporteurs

Mercredi 15 mars 2023

Comité d'action sociale en faveur des originaires des départements d'outre-mer (CASODOM)

Jean-Claude SAFFACHE, président, **Catherine EDWIGE**, présidente à compter du 01/04/2023

Conseil représentatif des Français d'outre-mer (CREFOM)

Daniel DALIN, président, **Lucien PLAISANCE**, vice-président, **Antony ETELBERT**, secrétaire général, **Béatrice MESINEL**, secrétaire générale adjointe

Vendredi 17 mars 2023

Comité territorial olympique et sportif de la Martinique

René MÉRIL, président

Lundi 20 mars 2023

Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon

Bernard BRIAND, président

Vendredi 24 mars 2023

Ministère délégué chargé des Outre-mer

Guillaume VAILLE, conseiller budgétaire, **Lou LE NABASQUE**, conseillère parlementaire, **François-Xavier BOELL**, conseiller économie et emploi

Direction générale des outre-mer (DGOM)

Frédéric JORAM, directeur général adjoint

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement en Guyane et en Guadeloupe (du lundi 27 février au vendredi 3 mars 2023)

Lundi 27 février 2023 (Guyane)

Préfecture de la Guyane

Thierry QUEFFELEC, préfet de la Guyane

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Maryline RABORD, directrice

Collectivité territoriale de Guyane (déjeuner)

Gabriel SERVILLE, président

Chester LÉONCE, vice-président, en charge de la continuité territoriale

Sherly ALCIN, conseillère territoriale

Agence régionale de santé Guyane (ARS)

Clara DE BORT, directrice

Caisse générale de sécurité sociale de Guyane (CGSSG)

Jean-Xavier BELLO, directeur général

Éric MARIOTTI, directeur maladie

Jean-François GOMEZ, directeur du risque

Académie de Guyane

Phillipe DULBECCO, recteur

Chambres de Commerce et d'Industrie des Outre-Mer (CCI)

Michel CHAYA, 1^{er} vice-président

Amalia BOULLANGER, 2^{ème} vice-présidente

Myriam JACQUES, membre élue

Mardi 28 février 2023 (Guyane)

Mairie de Maripasoula

Sylvestre JOSEPH, 3^{ème} adjoint au maire, élu délégué aux sports et aux loisirs et membre de l'Association nationale des élus en charge du (ANDES), **Valérie LINGUET**, **Simone BALLA** et **Édouard DINGUIOU**, élus

Collectif Apachi

Philippe DEKON, responsable, **Myriam TOUTLEMONDE**, **Patrick VALIES**, **Denis ATENI**, **Mamaya NEMAN** et **Michel POITÉ**, sympathisants du collectif

Centre de santé de Maripasoula

Samuel GAVOHEDO, médecin et **Dominique CHATIN**, cadre du centre délocalisé de prévention et de soins (CDPS)

Air Guyane

Christian MARCHAND, directeur général

Préfecture de la Guyane

Thierry QUEFFELEC, préfet de la Guyane

Mercredi 1^{er} mars (Guyane - Guadeloupe)

Association Guyan'Envol

Cynthia-Renée SAGNE, présidente

Chambre de commerce et d'industrie de la Guadeloupe (CCI)

Michel CLAVERIE-CASTETNAU, élu

Société aéroportuaire Guadeloupe pôle Caraïbes (SAGPC)

Alain BIEVRE, président du directoire

Air France - KLM

Lionel RAULT, directeur régional Caraïbes

Corsair

Eddy LUCE, directeur régional Antilles

Groupe Caire (Air Antilles et Air Guyane Express)

Éric KOURY, président directeur général

Air Caraïbes

Éric MICHEL, directeur général Antilles

Préfecture de la Guadeloupe

Xavier LEFORT, préfet de la Guadeloupe

Jeudi 2 mars 2023 (Guadeloupe)

Conseil départemental de la Guadeloupe

Jean DARTRON, vice-président

Sabrina ROBIN, vice-présidente

Florus NESTAR, directeur général des services

Catherine ROMUALD, directrice générale adjointe de l'insertion

Jean-Pierre LAGUERRE, directeur de cabinet adjoint

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)

Kelly GUESDE, directrice territoriale de Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Académie de la Guadeloupe

Christine GANGLOFF-ZIEGLER, rectrice

Harry CHRISTOPHE, vice-recteur de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

Agence régionale de la santé de la Guadeloupe (ARS)

Laurent LEGENDART, directeur général

Caisse générale de sécurité sociale de Guadeloupe (CGSSG)

Jean VÉRON, directeur général

Université des Antilles

Michel GEOFFROY, président

Société anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA)

Pedro SELGI, directeur régional Guadeloupe

Rémi LE GALL, directeur administratif et financier

Vendredi 3 mars 2023 (Guadeloupe)

Fédération des très petites entreprises de Marie-Galante (FTPE)

Patrick CHELZA, président

Rencontre avec des chefs d'entreprise

Jean-Luc BORDIN, agriculteur

Laurent LEDECK, commerçant

Joël MOYSAN, président de l'Association des acteurs économiques

Union vélocipédique marie-galantaise (UVMG)

David BORDIN, président

Mairie de Marie-Galante (déjeuner)

Jean-Claude MAËS, maire de Capesterre de Marie-Galante,
1^{er} vice-président de l'Association des communes et collectivités
d'outre-mer (ACCDOM)

Maryse ETZOL, maire de Grand-Bourg et présidente de la communauté
de commune de Marie-Galante (CCMG)

Union des ports de France

Jean-Pierre CHALUS, président et directeur du Grand port maritime de
la Guadeloupe

*Compagnie maritime d'affrètement – Compagnie générale maritime
(CMA CGM)*

Patricia PICINI, directrice régionale

L'Express des îles

Roland BELLEMARE, directeur général

Compagnie maritime MARFRET

Christophe JOUEN, responsable commercial

PROJET

ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE SUR LES DISPOSITIFS DE CONTINUITÉ TERRITORIALE DANS D'AUTRES ÉTATS EUROPÉENS

La continuité territoriale

(Source : Division de la Législation comparée du Sénat)

À la demande de la délégation sénatoriale aux outre-mer, la Division de la Législation comparée a conduit une recherche sur les dispositifs de maintien de la continuité territoriale dans quatre pays de l'Union européenne disposant de territoires ultramarins : le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas et le Portugal.

La présente étude se concentre sur **les systèmes de prise en charge des frais de transport des territoires ultramarins vers le continent**, y compris pour des motifs particuliers tels que la poursuite d'études¹. Elle se fonde en partie sur la note de législation comparée relative au soutien au transport aérien comme instrument de désenclavement, publiée en 2019².

Au **Danemark** et aux **Pays-Bas**, le principe de continuité territoriale n'est pas inscrit, en tant que tel, dans le droit ; ces deux pays ne prévoient pas de système généralisé d'aide au financement des frais de transport pour les résidents des territoires ultramarins.

Le droit néerlandais reconnaît cependant « *l'intérêt public de l'accessibilité* » des collectivités territoriales caribéennes (Bonaire, Saint-Eustache et Saba) au nom duquel il a mis en place une stratégie de la prise de participation dans la compagnie aérienne desservant ces territoires. Constatant que ceci ne permettait pas de garantir l'accessibilité, à la fois en termes de fréquence des vols et de prix des billets, le gouvernement s'est engagé, fin 2021, à étudier la mise en place d'une obligation de service public. En revanche, il a exclu le subventionnement de billets d'avion.

Les deux territoires ultramarins du Royaume du Danemark, le Groenland et les îles Féroé possèdent un degré d'autonomie élevé et de larges compétences. Ainsi, l'État danois finance uniquement une aide relative aux frais de transport au sein, vers et depuis le Groenland en cas de décès ou de maladie grave dans la famille, tandis que le Groenland et les îles Féroé ont chacun mis en place leur propre système d'aide à la mobilité en faveur des étudiants.

En **Espagne** et au **Portugal**, le principe de solidarité avec les territoires insulaires est plus affirmé ; chaque pays possède un dispositif

¹ Elle ne traite pas des politiques de continuité territoriale en matière de coût de l'énergie et de gestion des déchets menées par certains pays, comme le Portugal.

² Division de la Législation comparée du Sénat, Recueil des notes de synthèse, LC n° 289, 2019

d'aide aux résidents ultramarins, prenant en charge une large partie du prix du billet d'avion.

En Espagne, au nom des « *circonstances propres au caractère insulaire* » reconnues par la Constitution, les résidents des communautés autonomes des Canaries, des Baléares et des villes autonomes de Ceuta et Melilla bénéficient de réductions tarifaires représentant 75 % du prix du billet, sur toutes les liaisons aériennes directes vers ou depuis le reste du territoire national, ainsi qu'entre les îles. Ce subventionnement très large représente un coût très élevé pour l'État (823 millions d'euros en 2023).

Au Portugal, les statuts des régions autonomes des Açores et de Madère prévoient explicitement le principe de continuité territoriale, défini comme le besoin de corriger les inégalités structurelles liées à l'éloignement et à l'insularité. L'État portugais finance une « *subvention sociale de mobilité* » en faveur des personnes qui résident et travaillent dans les régions autonomes de Madère et des Açores, et des étudiants, qui effectuent des voyages entre le continent et les archipels. D'un montant variable, cette subvention de mobilité permet aux bénéficiaires de payer un prix plafond, variable selon le trajet et leur situation (résident ou étudiant).

I. LES PAYS-BAS : UNE OBLIGATION DE SERVICE PUBLIC EN PROJET

Au sein du Royaume des Pays-Bas, il existe deux types de territoires ultramarins :

- les **pays autonomes** (*autonome landen*) qui, à côté des Pays-Bas (*Nederland*) et sur un pied d'égalité avec eux, forment le Royaume des Pays-Bas (*Koninkrijk der Nederlanden*)¹. C'est le cas d'**Aruba** (115 000 habitants), de **Curaçao** (159 000 habitants) et de **Saint-Martin**² (37 000 habitants) ;

- et les collectivités territoriales caribéennes (*caribische territoriale openbare lichamen*)³ qui appartiennent aux Pays-Bas. Il s'agit des îles de **Bonaire**, **Saint-Eustache** et **Saba** (*BES eilanden*), qui comptent au total environ 25 000 habitants.

A. LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le droit public néerlandais ne reconnaît pas le principe de continuité territoriale.

En revanche, le gouvernement des Pays-Bas reconnaît « l'intérêt public de l'accessibilité des îles de Bonaire, Saint-Eustache et Saba »⁴.

Le ministère des infrastructures et de la gestion de l'eau, responsable de la garantie de cet intérêt public, définit l'accessibilité comme la possibilité pour un passager de voyager au sein, depuis et vers les Pays-Bas caribéens, avec des « coûts généralisés » acceptables (fréquence suffisante des transports, caractère abordable du prix des billets et temps de trajet, d'attente et de transfert acceptables)⁵.

Cet intérêt public est uniquement reconnu pour les collectivités territoriales caribéennes appartenant aux Pays-Bas, c'est-à-dire les îles de Bonaire, Saint-Eustache et Saba.

¹ *Wet houdende aanvaarding van een statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (Statuts du Royaume), du 28 octobre 1954.*

² *Il s'agit de la partie néerlandaise de l'île.*

³ *Article 132a de la Constitution néerlandaise.*

⁴ *Voir en particulier :*

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/12/23/verzamelbrief-luchtvaart> et <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/10/bijlage-2-rapport-evaluatie-staatsdeelneming-winair>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/10/bijlage-2-rapport-evaluatie-staatsdeelneming-winair>, p. 8.

B. LES SYSTÈMES DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT

Il n'existe pas de système public de prise en charge des frais de transport pour les habitants des parties caribéennes du Royaume des Pays-Bas.

En revanche, l'État néerlandais détient des **participations dans deux entreprises** afin de garantir l'accessibilité de ces territoires :

- la *Dutch Caribbean Air Navigation Service Provider (DC-ANSP)* qui est un fournisseur de services de navigation aérienne (contrôle du trafic aérien, fourniture d'informations de vol) et qui est responsable, depuis 2005, de la région d'information de vol (FIR) de Curaçao, couvrant également l'espace aérien des îles de Bonaire, Saint-Eustache et Saba. L'État néerlandais est actionnaire de DC-ANSP à hauteur de 7,95 %¹ ;

- la **compagnie aérienne Winair**, qui opère depuis l'aéroport de Saint-Martin et dessert diverses destinations dans la région caraïbe, dont les îles des Pays-Bas caribéens Bonaire, Saint-Eustache et Saba. Depuis 2010, l'État néerlandais détient 7,95 % des parts de cette compagnie. Il a également consenti un prêt à Winair afin de lui permettre de faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 sur le trafic aérien.

Constatant que la participation étatique dans Winair ne permettait pas de garantir l'accessibilité des îles de Saint-Eustache et de Saba², le gouvernement néerlandais s'est engagé, le 10 décembre 2021, à **explorer l'instauration d'une obligation de service public (OSP)**. Ceci permettrait de fixer les conditions d'une liaison aérienne vers ces îles, en matière de prix des billets et de fréquence des vols. Le gouvernement devrait présenter un projet de loi en ce sens, amendant la loi sur l'aviation dans les îles de Bonaire, Saint-Eustache et Saba³, au dernier trimestre 2023. Parallèlement, l'État a annoncé son intention de céder intégralement ses parts de la compagnie Winair dès que l'obligation de service public sera mise en place.

Le subventionnement des billets d'avion a été étudié par le ministère des infrastructures et de la gestion de l'eau mais il n'a pas été retenu car il n'aurait pas permis d'augmenter la fréquence des vols.

¹ *Ministerie van Financiën, Jaarverslag BeheerStaatsdeelnemingen 2021.*

² *Selon une étude du ministère des infrastructures et de la gestion de l'eau, la fréquence des vols demeure trop faible et le prix des billets est trop élevé.*
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/10/bijlage-2-rapport-evaluatie-staatsdeelneming-winair>.

³ *Le règlement européen (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté ne s'applique pas aux îles BES. C'est pourquoi, les Pays-Bas doivent amender la loi sur l'aviation dans les îles BES.*

II. LE DANEMARK : DES AIDES CIBLÉES POUR DES MOTIFS FAMILIAUX ET POUR LES ÉTUDIANTS

Le Royaume du Danemark comprend, outre le Danemark, le Groenland et les îles Féroé. Les statuts attachés à ces territoires diffèrent : le Danemark est membre de l'Union européenne, ce qui n'est le cas ni du Groenland¹, ni des îles Féroé². Les deux territoires ont progressivement étendu leur degré d'autonomie vis-à-vis du Danemark³.

A. LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le principe de continuité territoriale ne semble pas avoir d'équivalent en droit danois.

Les deux territoires ultramarins du Royaume du Danemark possèdent l'un comme l'autre un degré d'autonomie élevé et de larges compétences. Ils perçoivent de l'État danois, chaque année, une dotation générale de fonctionnement. En 2021, la dotation globale perçue s'est élevée à 3,99 milliards de couronnes danoises, soit environ 540 millions d'euros, pour le Groenland et à 650,7 millions de couronnes danoises (87,4 millions d'euros) pour les îles Féroé.

Le projet de loi de finances pour 2023, déposé en octobre 2022⁴, prévoyait quant à lui une dotation générale de l'ordre de 4,2 milliards de couronnes danoises (563 millions d'euros) pour le Groenland et de 651,2 millions de couronnes danoises (87,5 millions d'euros) pour les îles Féroé⁵.

B. LES SYSTÈMES DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT

Deux systèmes d'aide visant à faire face aux frais de transport ont été identifiés, l'un relevant du Danemark *via* son organisme d'allocations familiales (*Udbetaling Danmark*), le second pris en charge par les territoires eux-mêmes.

¹ Membre lors de l'adhésion du Danemark en 1973, en tant que province danoise, le Groenland s'est depuis prononcé en faveur de la sortie et est ainsi devenu, en 1985, un pays et territoire d'outre-mer.

² Les îles Féroé ont été expressément exclues du champ d'application des traités européens lors de l'adhésion du Danemark.

³ Pour plus d'informations sur le statut du Groenland et des îles Féroé, voir l'étude LC 290 sur le statut des territoires ultramarins <http://www.senat.fr/lc/lc290/lc2903.html#toc168>.

⁴ Les élections législatives de novembre 2022 au Danemark ont rendu ce texte caduc. Depuis, aucun nouveau projet de loi de finances n'a été déposé ou adopté à ce jour, toutefois un texte permettant au Gouvernement de percevoir les impôts et couvrir les dépenses a été adopté en décembre 2022 en attendant le nouveau projet de loi de finances.

⁵ https://www.ft.dk/ripdf/samling/20221/lovforslag/l1/20221_11_som_fremsat.pdf p.329 page 329 et suivantes.

Le premier est une **aide relative aux frais de transport au sein, vers et depuis le Groenland en cas de décès ou de maladie grave dans la famille** (*Tilskud til rejseudgifter til, fra og i Grønland ved dødsfald eller alvorlig sygdom i familien*), financée par l'organisme d'allocations familiales danois. Pour en bénéficier, le demandeur doit remplir un formulaire dédié et l'accompagner obligatoirement de pièces justificatives, telles que les documents attestant des ressources de la personne, un certificat médical ou de décès ou encore l'offre tarifaire de l'agence de voyage. Cette aide est uniquement à destination des personnes qui, si elles n'en bénéficiaient pas, ne pourraient pas entreprendre un tel voyage. L'allocation ne couvre que le transport, qui doit s'effectuer au tarif et par le moyen le moins onéreux, tout en tenant compte des contraintes de délai, c'est-à-dire faire en sorte que « *le but du voyage* [puisse] être atteint ».

Le montant de l'allocation est de 15 000 couronnes danoises (2 016 euros) maximum¹. Il était prévu de le porter à 20 000 couronnes (2 688 euros) dans le projet de loi de finances pour 2023. Toutefois, le texte est devenu caduc à la fin de la législature et le nouveau projet de loi de finances n'a pas été déposé ni adopté à ce jour. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoyait 0,6 million de couronnes danoises (80 660 euros) au total pour financer cette allocation, soit un montant stable par rapport aux années précédentes².

Le second dispositif est un **système instauré par le Groenland et les îles Féroé permettant aux étudiants** faisant leurs études au Danemark³ de **bénéficier d'un voyage aller-retour pris en charge**.

Les étudiants groenlandais au Danemark peuvent bénéficier d'un voyage gratuit par an (*frirejse*). Pour cela, avant même l'achat d'un billet, les étudiants doivent faire une demande de prise en charge, précisant obligatoirement la formation suivie. Lorsque la demande est approuvée, le demandeur peut alors acheter le billet. Sous certaines conditions, l'enfant à charge ou le conjoint du demandeur peuvent aussi bénéficier de cette gratuité⁴.

Les étudiants féroïens, quant à eux, peuvent également bénéficier d'un voyage pris en charge dans une certaine limite (*Ferðastudningur*). L'objectif est de soutenir une fois par an les étudiants féroïens et, le cas échéant, leurs enfants, voulant rentrer aux îles Féroé⁵. Le demandeur doit avoir un lien particulier avec les îles Féroé et y avoir vécu soit au moins deux

¹ <https://www.borger.dk/sundhed-og-sygdom/Doedsfald-og-begravelse/Groenland-tilskud-rejseudgifter-doesfald>.

² https://www.ft.dk/ripdf/samling/20221/lovforslag/l1/20221_l1_som_fremsat.pdf page 1958.

³ Pour les étudiants féroïens, cette aide est plus généralement possible pour ceux effectuant leurs études à l'étranger, le terme étranger incluant ici le Danemark.

⁴ https://www.sullisiovik.gl/Emner/Uddannelse/Uddannelsesstotte_og_tilskud/Frirejser/Frirejse?sc_lang=da-DK.

⁵ <https://www.studni.fo/lesandi-uttanlands/fer%C3%B0astudningur>.

des trois années précédant les études, soit au moins la moitié de sa vie avant qu'il ne commence ses études. La formation en dehors des îles Féroé doit être agréée, suivie à temps plein avec assiduité et d'une durée minimale d'un an. Le montant maximal pris en charge est de 1 500 couronnes danoises (201,65 euros) pour un voyage entre le Danemark et les îles Féroé, auxquels s'ajoutent 200 couronnes (26,89 euros) pour un enfant de moins de deux ans, 900 couronnes (121 euros) pour un mineur accompagnant entre 2 et 11 ans et 1 500 couronnes jusqu'aux 16 ans de l'enfant.

III. L'ESPAGNE : UNE RÉDUCTION TARIFAIRE PROPORTIONNELLE DÉDUITE À L'ACHAT DU BILLET

L'Espagne est un État autonome, à mi-chemin entre l'État fédéral et l'État unitaire décentralisé, qui compte plusieurs territoires en dehors de la péninsule ibérique :

- l'**archipel des Canaries**, situé dans l'océan Atlantique au large des côtes marocaines, qui constitue une communauté autonome et une région ultrapériphérique (RUP) au sens du droit de l'Union européenne ;

- l'**archipel des Baléares**, situé en mer Méditerranée, au large de la côte Est espagnole, qui forme une communauté autonome sans être une RUP ;

- et les enclaves de **Ceuta** et de **Melilla** sur la côté nord-africaine, qui ont le statut de villes autonomes.

A. LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Si le droit espagnol ne se réfère pas à l'impératif de « continuité territoriale » entre la péninsule et les territoires non continentaux, l'article 138 de la Constitution de 1978 reconnaît le **fait insulaire**.

Ainsi, aux termes de l'article précité, il revient à l'État de garantir « l'application effective du **principe de solidarité** consacré à l'article 2 de la Constitution, en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et juste entre les différentes parties du territoire espagnol, **compte tenu tout particulièrement des circonstances propres au caractère insulaire** »¹.

¹ <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>.

B. LES SYSTÈMES DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT

Depuis 1960, les résidents des territoires non continentaux d'Espagne - les Canaries, les Baléares et villes autonomes de Ceuta et Melilla - bénéficient de **réductions tarifaires sur toutes les liaisons aériennes directes** vers ou depuis le reste du territoire national ainsi qu'entre les îles.

Aux termes du décret royal 1316/2001 du 30 novembre 2001 modifié¹, ces réductions prennent la forme de remises proportionnelles au prix du billet² : les résidents ne paient qu'une fraction déterminée du billet d'avion au tarif de base. Le tarif de base est défini comme « *le tarif entièrement flexible le plus bas pour les vols aller simple ou aller-retour, enregistré par chaque compagnie aérienne* ». Initialement fixée à 33 % du prix du billet, cette remise a été relevée à 50 % puis à **75 %** par la loi de finances pour 2018 qui lui accorde expressément une validité pérenne et non seulement restreinte à l'année budgétaire en cours³. Elle n'est pas plafonnée et vaut pour chaque trajet direct⁴, simple ou aller-retour. La même réduction est appliquée aux **liaisons maritimes** (sauf pour les liaisons interinsulaire par voie maritime pour lesquelles la réduction est de 50 % du prix du billet).

Peuvent bénéficier de cette réduction tarifaire :

- les citoyens espagnols et d'un autre pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen qui résident aux Canaries, aux Baléares et à Ceuta et Melilla. La preuve de résidence doit être apportée au moyen de la carte nationale d'identité pour les citoyens espagnols et du certificat d'enregistrement délivré par le Registre central des étrangers pour les autres citoyens européens ;
- les députés et sénateurs élus dans l'une des circonscriptions des Canaries, des Baléares ou de Ceuta et Melilla.

Une réduction cumulable de 5 % à 10 % est également accordée aux familles nombreuses⁵.

¹ Décret royal 1316/2001 du 30 novembre 2001, qui régit la remise sur les tarifs des services réguliers de transport aérien et maritime pour les résidents des communautés autonomes des îles Canaries et des îles Baléares et dans les villes de Ceuta et Melilla.

² Hors taxes mais y compris les frais de réservation et d'émission appliqués par la compagnie aérienne.

³ Disposition additionnelle 147, Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, du 3 juillet 2018.

⁴ Est considéré comme un trajet direct tout trajet effectué du port, de l'aéroport ou de l'héliport du point d'origine dans les archipels, Ceuta ou Melilla, à la destination dans le reste du territoire national et vice versa, sans escale intermédiaire ou, le cas échéant, lorsque celles-ci n'excèdent pas une durée de douze heures, sauf celles qui ont été imposées par les nécessités techniques du service ou pour des raisons de force majeure.

⁵ Décret Royal 1621/2005 du 30 décembre 2005 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003 de Protección a las Familias Numerosas. La réduction s'élève à 5 % pour les familles jusqu'à trois enfants et à 10 % à partir de quatre enfants ; toutes les familles espagnoles peuvent en bénéficier pour toutes les liaisons aériennes domestiques.

Depuis le 1^{er} novembre 2014, les résidents insulaires et de Ceuta et Melilla peuvent faire certifier leur qualité de bénéficiaire de la réduction tarifaire en amont de l'achat grâce à la plateforme numérique SARA (*Sistema de Acreditación de Residencia Automática*)¹ opérant un système d'accréditation de résidence automatique. Sans accréditation préalable, le billet peut être acheté mais il faudra présenter à l'embarquement aux agents de la compagnie aérienne les justificatifs de résidence nécessaires pour en faire usage.

Dans tous les cas, la réduction tarifaire est **appliquée au moment de l'achat du billet par le bénéficiaire**². Les compagnies aériennes sont ensuite remboursées mensuellement par l'État. La Direction générale de l'aviation civile est chargée d'effectuer des inspections et des contrôles réguliers auprès des compagnies aériennes.

Le coût total des réductions tarifaires sur les transports aériens et maritimes, au bénéfice des résidents des territoires non continentaux, est estimé à **823 millions d'euros** dans le budget de l'État pour 2023³, contre 783 millions d'euros en 2022 et 346 millions d'euros en 2017 (remise à 50 %) ⁴. Le coût des réductions tarifaires pour famille nombreuse s'élève à **14 millions d'euros** en 2023.

En outre, la **communauté autonome des Canaries** prévoit une **réduction tarifaire supplémentaire** pour ses résidents voyageant par bateau entre les îles de l'archipel (25 % du prix du billet) ou empruntant la liaison maritime autour de l'île de La Gomera (75 %). Cette réduction est cumulable avec la remise tarifaire financée par l'État, dans la limite globale de 75 %⁵. Le coût de cette réduction complémentaire pour les voyages maritimes était estimé à **36,5 millions d'euros** dans le budget de la communauté autonome pour 2022.

Enfin, l'octroi de réductions aux résidents de zones insulaires et lointaines est déconnecté des obligations de service public qui sont imposées sur certaines liaisons aériennes. Sur les 23 liaisons aériennes espagnoles faisant l'objet d'une obligation de service public, la majorité concerne des liaisons interinsulaires et seules quatre s'appliquent à des lignes desservant une zone insulaire ou excentrée et la péninsule ibérique⁶.

¹ <https://www.mitma.gob.es/aviacion-civil/subvenciones-para-el-transporte-aereo/sistema-sara>.

² Voir l'exemple présenté sur le site internet de la compagnie Vueling : <https://www.vueling.com/es/servicios-vueling/prepara-tu-viaje/informacion-para-pasajeros/residentes-y-familia-numerosa>.

³ <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PGE/ProyectoPGE2023/Documents/LIBROAMARILLO2023.pdf>, p. 252.

⁴ Étude de législation comparée LC 289, op. cit.

⁵ ORDEN de 31 de enero de 2022, por la que se ejecuta el Decreto 222/2000, de 4 de diciembre, que establece el régimen de bonificaciones al transporte marítimo interinsular e insular de viajeros residentes en Canarias, en relación a la bonificación correspondiente al cuarto trimestre del año 2021, primer, segundo y tercer trimestres del año 2022.

⁶ Dessertes Minorque-Madrid, Melilla-Almeria, Melilla-Grenade et Melilla-Séville.

IV. LE PORTUGAL : UN PRIX PLAFOND GRÂCE À LA SUBVENTION SOCIALE DE MOBILITÉ

En vertu de l'article 6 de la Constitution de 1976¹, le Portugal est un État unitaire reconnaissant l'autonomie à ses deux territoires insulaires : **les archipels des Açores et de Madère**, situés dans l'océan atlantique. Ces deux régions autonomes ont également le statut de région ultrapériphérique (RUP).

A. LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

L'article 9 de la Constitution portugaise énonce, parmi les missions fondamentales de l'État, le fait d' « *encourager le développement harmonieux de l'ensemble du territoire national, en tenant compte, en particulier, de la nature ultrapériphérique des archipels des Açores et de Madère* ».

L'article 229 de la Constitution relatif à la coopération entre les pouvoirs publics constitutionnels et les organes régionaux reconnaît l'existence d'inégalités liées au fait insulaire : « *Les pouvoirs publics constitutionnels coopèrent avec les organes de gouvernement régionaux au développement économique et social des régions autonomes, en particulier dans le but de corriger les inégalités qui découlent de l'insularité* ».

Les statuts politico-administratifs des régions autonomes des Açores et de Madère reconnaissent quant à eux le principe de continuité territoriale :

- l'article 13 du statut des Açores, intitulé « principe de la continuité territoriale et ultrapériphérie » prévoit que « 1. *Les organes de souveraineté et les organes de gouvernement propre de la Région, dans l'exercice de leurs attributions et compétences respectives, doivent favoriser l'élimination des inégalités structurelles, sociales et économiques entre Portugais, causées par l'insularité et par l'éloignement de la Région et de toutes et chacune des îles par rapport aux centres de pouvoir. La condition ultrapériphérique de l'archipel des Açores par rapport aux territoires national et communautaire, caractérisée par l'insularité, par une dimension réduite et le relief des îles, par le climat et par la dépendance économique pour un petit nombre de produits, doit constituer un facteur déterminant de la définition et de la conduite de la politique interne et externe de l'État* »².

Voir : https://transport.ec.europa.eu/system/files/2019-09/pso_inventory_table.pdf.

¹ « 1. L'État est unitaire et observe dans son organisation, ainsi que dans son action, l'autonomie des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique.

2. Les archipels des Açores et de Madère sont des régions autonomes dotées d'un statut politique et administratif, et d'organes de Gouvernement qui leur sont propres. » *Constitution de la République portugaise*.

² Loi n° 2/2009, du 12 janvier statut politico-administratif de la région autonome des Açores.

- l'article 10 du statut de Madère définit ce principe de la façon suivante : « *Le principe de la continuité territoriale repose sur le besoin de corriger les inégalités structurelles, provoquées par l'éloignement et l'insularité, et vise à la pleine consécration des droits de citoyenneté de la population madérienne, en contraignant, notamment, l'État à les respecter, conformément à ses obligations constitutionnelles* ».

B. LES SYSTÈMES DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT

En accord avec les objectifs de cohésion sociale et territoriale fixés par la Constitution, l'État portugais finance une « **subvention sociale de mobilité** » en faveur des personnes qui résident et travaillent dans les régions autonomes de Madère et des Açores et des étudiants effectuant des voyages entre le continent et les archipels.

Cette subvention est régie par deux textes juridiques différents selon qu'elle concerne les Açores¹ ou Madère². Des principes communs s'appliquent s'agissant des personnes éligibles et du mécanisme de prix plafond mais les types de trajets couverts, les montants et les modalités de prise en charge diffèrent.

Aux Açores comme à Madère, peuvent bénéficier de cette subvention :

- les **personnes qui résident habituellement** dans les régions autonomes de Madère ou des Açores et y détiennent leur domicile fiscal (citoyens portugais, citoyens d'un autre État de l'Union européenne ou citoyens d'un État ayant conclu un accord de mobilité des personnes avec le Portugal) ;

- les **étudiants** de moins de 26 ans originaires des Açores ou de Madère qui étudient sur le continent ou dans une autre région autonome, ainsi que les étudiants de moins de 26 ans originaires du continent qui étudient aux Açores ou à Madère ;

- les **résidents « assimilés »**, comprenant les personnes qui vivent habituellement sur le continent et travaillent aux Açores ou à Madère, y compris les fonctionnaires de l'État et les membres des gouvernements et des administrations des régions autonomes.

À Madère, les mineurs qui ne résident pas habituellement dans l'archipel mais dont l'un des parents est résident peuvent également bénéficier de la subvention sociale de mobilité.

¹ Decreto-Lei n° 41/2015 de 24 de março.

² Decreto-Lei n° 134/2015, de 24 de julho, com as alterações introduzidas por Lei n° 105/2019.

La subvention s'applique à **tous les trajets aériens, simples et allers-retours**, entre le continent et les régions autonomes des Açores et de Madère, ainsi qu'entre Madère et les Açores, peu importe le nombre d'escalas, à condition que la liaison vers la destination finale soit effectuée dans un délai de 24 heures. Les voyages effectués pour voie maritime entre le continent et Madère, et entre Madère et les Açores, sont également éligibles à la subvention.

Pour **les liaisons aériennes entre le continent et les Açores** et entre les Açores et Madère, le montant de la subvention correspond à la différence entre le coût éligible (prix du billet d'avion, taxes aéroportuaires, frais de sécurité, surcharge carburant et droit de billetterie) et un montant plafond fixé par ordonnance. Ainsi, le montant de la subvention varie en fonction du prix du billet : les bénéficiaires ont la garantie de payer tout au plus, pour un voyage entre le continent et les Açores, 134 euros s'ils ont la qualité de résident ou de résident assimilé, et 99 euros s'ils sont étudiants. Pour un voyage aller-retour entre les Açores et Madère, les résidents et résidents assimilés payent 119 euros tout au plus grâce à la subvention et les étudiants 89 euros¹. Pour un trajet simple, les montants maximums sont divisés par deux. Aucune subvention n'est versée si le coût éligible (billet d'avion et taxes diverses) est égal ou inférieur aux montants plafonds énoncés précédemment.

**Montants plafonds payés par les passagers éligibles
après subvention sociale de mobilité**

Type de passager	Trajet		
	Entre les Açores et le continent	Entre Madère et le continent	Entre les Açores et Madère
Étudiant	99,00 €	65,00 €	89,00 €
Résident habituel ou assimilé	134,00 €	86,00 €	119,00 €

Concernant **les liaisons aériennes et maritimes entre le continent et Madère** et entre Madère et les Açores, le montant de la subvention est également variable, de façon à garantir un prix plafond pour les bénéficiaires. Les résidents habituels et assimilés payent tout au plus 86 euros et les étudiants 65 euros pour un trajet aérien ou maritime

¹ Portaria n.º 95-A/2015, de 27 de março.

aller-retour entre le continent et Madère¹. Pour les liaisons entre les Açores et Madère, les montants plafonds s'élèvent à 119 euros pour les résidents et à 89 euros pour les étudiants. Ces montants plafonds sont réduits de moitié en cas de trajet simple. Aucune subvention n'est versée si le coût éligible (billet d'avion et taxes diverses) est égal ou inférieur aux montants plafonds. En outre, le régime juridique applicable à Madère prévoit l'absence de droit à subvention si le coût éligible (prix du billet d'avion et taxes) est égal ou supérieur à 400 euros ou si la personne choisit un billet économique entièrement flexible.

Pour les deux régions autonomes, un mécanisme de réexamen annuel des montants de subvention sociale de mobilité est prévu, sur la base d'une évaluation des prix, de l'offre de liaisons aériennes et maritimes et de son utilisation par les passagers bénéficiaires.

Jusqu'à la fin de l'année 2022, **les modalités d'obtention** de la subvention sociale de mobilité étaient identiques dans les régions autonomes des Açores et de Madère : i) la personne éligible achète un billet et le paye en totalité ; ii) elle effectue le voyage ; iii) dans un délai de 90 jours après le voyage², elle présente la demande de subvention auprès d'un bureau de la poste portugaise (*CTT Correios de Portugal*)³ accompagnée des documents obligatoires correspondant à sa situation (carte d'embarquement ou billet de ferry, facture, document d'identité, preuve de résidence fiscale, déclaration de l'employeur ou certificat d'inscription dans un établissement d'enseignement) ; iv) elle reçoit le remboursement d'une partie du prix du billet.

Pour la région autonome de Madère, la loi n° 105/2019⁴ a modifié le régime juridique de la subvention afin que, sur le modèle espagnol, celle-ci soit automatiquement imputée lors de l'achat du billet, puis versée aux entreprises de transport aérien et maritime⁵. Ce système présente l'avantage, pour les bénéficiaires, de supprimer les démarches liées à la demande de remboursement et d'éviter de faire l'avance du montant de la subvention. Pour les compagnies aériennes et maritimes, cela signifie qu'elles devront appliquer un prix plafond fixe pour certains trajets et présenter les demandes de remboursement aux services compétents de l'État. En raison de difficultés pratiques de mise en œuvre dans les délais impartis, un régime

¹ Decreto-Lei n° 134/2015, de 24 de julho, com as alterações introduzidas por Lei n° 105/2019 et Decreto-Lei n° 28/2022 de 24 de março

² Pour les Açores, le délai court à partir du lendemain du voyage ; pour Madère, les bénéficiaires peuvent déposer leur demande d'aide à partir de 60 jours après la date d'émission de la facture d'achat et jusqu'à 90 jours après le voyage.

³ <https://www.ctt.pt/transversais/pontos-de-contacto-ctt/servicos-de-proximidade-lojas-ctt/subsidio-social-de-mobilidade>

⁴ Lei n° 105/2019, de 6 de setembro

⁵ En mai 2022, le gouvernement de la région autonome des Açores a également demandé une simplification des démarches et modalités de versement de la subvention sociale de mobilité. <https://observador.pt/2022/06/22/governo-dos-aco-res-defende-simplificacao-do-reembolso-do-subsidio-social-de-mobilidade/>

transitoire a été introduit pour l'année 2022. Ce régime transitoire maintient, théoriquement jusqu'au 31 décembre 2022, le système de versement *ex post* de la subvention aux bénéficiaires, par l'intermédiaire de Correios¹.

Par ailleurs, le nouveau régime juridique applicable à Madère rappelle que l'Autorité nationale de l'aviation civile (ANAC) est tenue d'évaluer le degré de concentration des marchés et les pratiques tarifaires des compagnies afin d'atténuer les éventuelles distorsions résultant de l'attribution de la subvention sociale de mobilité.

Le coût total de la subvention sociale de mobilité pour l'État a très fortement augmenté ces dernières années : il serait ainsi passé de 17 millions d'euros en 2015 à environ **70 millions d'euros** en 2019². Selon le ministre des infrastructures de l'époque, cette hausse ne s'explique pas par l'augmentation du nombre de bénéficiaires mais par l'existence probable de fraudes³.

¹ Cependant, à la date de rédaction de la présente note, le régime transitoire était encore en vigueur.

² <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/08-jul-2019/apoio-a-viagens-entre-continente-e-ilhas-custa-200-milhoes-em-quatro-anos-11087181.html>

³ <https://www.dnoticias.pt/2019/7/2/213154-ministro-diz-que-ha-incentivos-perversos-e-fraudes-nos-subsidios-aos-voos-para-a-madeira-e-acoresh>