



**Inspection générale
de l'Administration**

N° 06-042-01

**Inspection générale
des Finances**

N° 2006-M-008-01

**Conseil général
des Ponts et Chaussées**

N° 004592-01

RAPPORT D'ENQUETE

sur

**l'optimisation de la desserte aérienne
des départements d'outre-mer**

Établi par

Rémi DUCHENE
Inspecteur général
de l'Administration

Anne BOLLIET
Inspectrice générale
des Finances

Jean-Noël CHAPULUT
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées

Stéphane LAYANI
Administrateur Civil

Michel SOCIE
Inspecteur général de
l'Équipement

- MAI 2006 -

SYNTHÈSE

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'ANALYSE

La mission a centré son étude sur les relations entre la métropole et les départements d'outre-mer (DOM). Les conditions dans lesquelles s'exerce cette desserte montrent que la concurrence existe bien pour trois destinations sur quatre (Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et Saint-Denis de la Réunion). Avec trois transporteurs sur chacune, elle correspond sans doute à un optimum, compte tenu du marché.

Dans ses contacts sur place, la mission n'a pas ressenti de forte tension sur la question de la desserte entre les DOM et la métropole, que ce soit du point de vue des ultramarins qui veulent se rendre en métropole – la dotation de continuité territoriale allège les coûts même si le système est encore considéré comme perfectible – ou des professionnels du tourisme, qui ne mentionnent pas de difficultés pour réserver des places d'avion, les touristes achetant le plus souvent une prestation globale (hôtel + transport). S'agissant des Antilles, ces professionnels souhaitent une liaison au départ de Roissy - Charles-de-Gaulle.

L'instauration d'un tarif plafond apparaît comme une fausse bonne idée, qu'il ne semble pas possible de mettre en place pour des raisons juridiques et économiques.

La principale difficulté de la desserte réside dans l'hyperpointe de début et de fin d'été, qui coïncide avec les congés bonifiés, notamment sur les Antilles.

PRINCIPALES PROPOSITIONS

* Assouplir les obligations de service public (OSP) pour ce qui concerne notamment l'obligation de desserte minimale en basse saison ;

* Ecrêter l'hyperpointe. Pour y remédier, deux propositions :

- une action sur la demande : il s'agit de négocier une évolution du dispositif de congés bonifiés pour inciter les bénéficiaires à voyager à d'autres moments que le début et la fin des vacances scolaires ;
- une action sur l'offre : développer, avec les professionnels, des charters secs et du transport pour compte propre.

* Garantir l'existence, même en période d'hyperpointe, d'une offre tarifaire complète, avec un minimum de places dans les catégories tarifaires les plus faibles.

* Améliorer le dispositif de la dotation de continuité territoriale (DCT). Les aides à la personne constituent un mode d'intervention pertinent mais leur mise en place est difficile. Il est proposé de mutualiser l'expérience des collectivités et de rendre l'aide plus efficace par des modalités adaptées (utilisation en période blanche ou bleue). En outre, un pouvoir de substitution devrait être prévu pour pallier la carence d'une collectivité régionale, si celle-ci apparaît durable.

* Favoriser l'arrivée d'un second transporteur sur Cayenne.

* Instaurer, dans le cadre d'un Comité d'Orientation de l'Outre-mer (à créer), une concertation et une plus grande transparence sur la desserte aérienne outre-mer. Ce dispositif permettrait notamment des échanges et l'organisation de rendez-vous réguliers avec les élus, les associations et les administrations concernées sur les problèmes qui peuvent apparaître. D'ores et déjà, des tables rondes sur les modalités de la desserte aérienne et sur la dotation de continuité territoriale pourraient être organisées avec l'ensemble des parties prenantes (Collectivités d'outre-mer, direction des affaires économiques, sociales et culturelles du MOM, direction du budget du MINEFI, direction générale de l'aviation civile...).

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<u>I - LA DESSERTE AÉRIENNE ENTRE LES DOM ET LA MÉTROPOLÉ S'INSCRIT, À L'EXCEPTION DE LA GUYANE, DANS UN CADRE CONCURRENTIEL.</u>	<u>2</u>
<u>A - L'ÉTAT DU MARCHÉ</u>	<u>2</u>
<u>B - ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION ÉCONOMIQUE</u>	<u>4</u>
<u>C - ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION JURIDIQUE</u>	<u>6</u>
<u>II - UNE FAUSSE BONNE IDÉE POUR AMÉLIORER LA DESSERTE AÉRIENNE DES DOM : LA MISE EN PLACE DE TARIFS PLAFONDS.</u>	<u>9</u>
<u>III - DES MARGES D'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ SUR LA DESSERTE DES DOM, QUI PASSENT PAR DES ACTIONS SUR L'OFFRE DE TRANSPORT ET LE LISSAGE DE LA DEMANDE</u>	<u>11</u>
<u>A - ACCROÎTRE L'OFFRE DE TRANSPORT PAR UN ASSOULISSEMENT DES OSP</u>	<u>11</u>
<u>B - LA QUESTION DES CHARTERS</u>	<u>12</u>
<u>C - CRÉER UNE OFFRE MIEUX ORIENTÉE SUR LA CAPTATION DE FLUX DE PASSAGERS EUROPÉENS</u>	<u>14</u>
<u>D - AGIR SUR LE PRINCIPAL DYSFONCTIONNEMENT DE LA DESSERTE, L'HYPER-POINTE ENGENDRÉE PAR LES CONGÉS BONIFIÉS,</u>	<u>15</u>
<u>IV - DES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS TARIFAIRES</u>	<u>18</u>
<u>A - LA GARANTIE D'UNE GRILLE TARIFAIRE COMPLÈTE, OFFRANT TOUTE L'ANNÉE - Y COMPRIS PENDANT L'HYPER-POINTE - DES CONTINGENTS DE TARIFS LES PLUS BAS</u>	<u>18</u>
<u>B - LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE : UNE INNOVATION TARIFAIRE INTÉRESSANTE, QUE TOUTES LES COLLECTIVITÉS NE MAÎTRISENT ENCORE QU'IMPARFAITEMENT.</u>	<u>19</u>
<u>C - AMÉLIORER LA TRANSPARENCE TARIFAIRE</u>	<u>21</u>
<u>V - DES LEVIERS D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS ÉCONOMIQUES DU TRANSPORT AÉRIEN, D'UN EFFET LIMITÉ</u>	<u>23</u>
<u>A - LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES PATRONALES : UNE MESURE D'APPLICATION EFFECTIVE MAIS QUI N'A PAS BOULEVERSÉ L'ÉCONOMIE DU SECTEUR</u>	<u>23</u>
<u>B - LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS, UN OUTIL PEU ADAPTÉ</u>	<u>24</u>
<u>C - PEUT-ON ADAPTER TAXES ET REDEVANCES ?</u>	<u>24</u>
<u>VI - LES DIFFICULTÉS DE LA DESSERTE GUYANAISE APPELLENT DES SOLUTIONS SPÉCIFIQUES</u>	<u>26</u>
<u>A - FAVORISER L'ARRIVÉE D'UN NOUVEL ENTRANT SUR LA DESSERTE DE LA GUYANE</u>	<u>26</u>
<u>B - TROUVER UNE SOLUTION TRANSITOIRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DCT.</u>	<u>27</u>
<u>Annexe 5.....</u>	<u>6</u>
<u>Les parts de marché.....</u>	<u>6</u>
CONCLUSION.....	28

INTRODUCTION

Par lettre en date du 23 décembre 2005 (Cf. annexe 1), le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, et le ministre de l'outre-mer ont demandé une étude en vue d'optimiser le dispositif de la desserte aérienne de l'outre-mer. Cette mission a été confiée à l'inspection générale des finances, au conseil général des ponts et chaussées et à l'inspection générale de l'administration.

La complexité du sujet a conduit les missionnaires à concentrer l'analyse sur les relations entre la métropole et les départements d'outre-mer (DOM) compte tenu notamment de la spécificité démographique, sociale et économique de ces départements et du poids financier de leur desserte aérienne. La mission a considéré que la desserte aérienne des collectivités du Pacifique et de Saint-Pierre et Miquelon - qui comporte des spécificités liées à l'éloignement et, dans certains cas, à la faiblesse de la population, ainsi qu'à la nature fondamentalement différente de l'exploitation de ces lignes - relevait d'une autre problématique. Il en a été de même de la desserte régionale qui se rattache principalement à la question de l'intégration des DOM et de leur économie dans leur environnement.

On trouvera en annexe 2 la liste des organismes, entreprises, personnes et représentants d'associations, rencontrés par la mission. Celle-ci s'est notamment déplacée dans les DOM et auprès des instances communautaires. Les compagnies aériennes ont fait preuve d'une grande disponibilité pour éclairer la mission sur leurs conditions d'intervention sur le marché considéré, même si la mission a regretté que des données de comptabilité analytique par ligne n'aient pu être disponibles.

Enfin, la mission n'a pas ressenti de la part de ses interlocuteurs (élus, socio - professionnels) de forte tension sur la question de la desserte entre les DOM et la métropole. Les problèmes liés à la faible disponibilité en sièges ou au prix élevé des billets ont été essentiellement évoqués par des associations reprenant les demandes de personnes originaires des DOM résidant en métropole.

I - LA DESSERTE AÉRIENNE ENTRE LES DOM ET LA MÉTROPOLE S'INSCRIT, À L'EXCEPTION DE LA GUYANE, DANS UN CADRE CONCURRENTIEL.

A – L'état du marché

A l'exception de la Guyane, trois compagnies assurent la desserte de chaque DOM depuis la métropole. Air France assure un peu plus de la moitié du transport de passagers, Corsair, Air Caraïbes et Air Austral se répartissant le solde.

Pour certains spécialistes du transport aérien, cette situation n'est pas loin de constituer un optimum, compte tenu du volume et de la nature du trafic. Les dessertes transatlantiques sont au demeurant rarement assurées par un plus grand nombre de compagnies en raison de leurs coûts spécifiques qui supposent, pour les amortir, des parts de marchés significatives. Ainsi, au départ de Paris, un nombre réduit de lignes internationales (16) est opéré par plus de deux transporteurs. Air Austral ou Air Caraïbes se sont installées ou développées sur les décombres d'AOM / Air Lib et d'Air Bourbon. On retrouve peu ou prou l'équilibre antérieur entre une compagnie mondialisée et des entreprises aériennes spécialisées sur ces destinations.

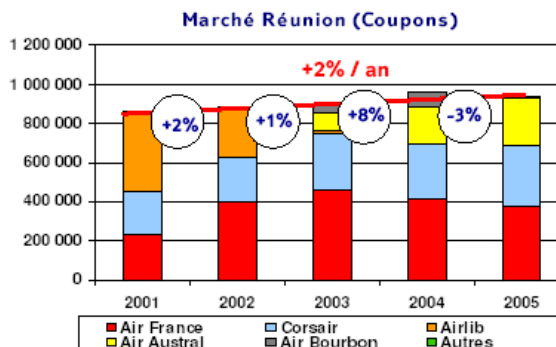
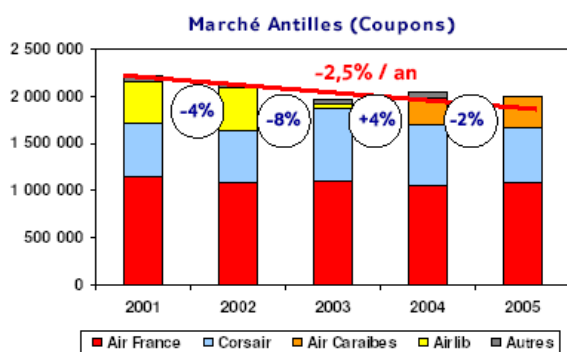
Parts de marché par destination et par transporteur en 2005

Destination / Compagnie	Air France	Corsair	Air Caraïbes	Air Austral
Pointe-à-Pitre	54,5 %	31,1 %	14,4 %	-
Fort-de-France	52,6 %	32,4 %	15 %	-
Cayenne	100 %	-	-	-
Saint-Denis	41 %	33 %	-	26 %

En nombre de passagers 2005 (source : Compagnies aériennes)

Les parts de marché se répartissent proportionnellement à l'offre de transport, avec des coefficients de remplissage voisins (hors épisodes tels que la crise résultant de l'épidémie du chikungunya).

Evolution du trafic et des parts de marché depuis 2001



Source : Corsair

La stabilité des parts de marché depuis quelques années (Cf. annexe 5) s'inscrit dans un contexte de très légère diminution du trafic sur les Antilles et de légère progression sur la Réunion (avant chikungunya). Elle résulte d'un raisonnement de prudence, partagé par tous les concurrents : des gains en parts de marché seraient trop coûteux à obtenir et à défendre. Mieux vaut optimiser la recette sur les lignes que l'on offre. Elle s'explique aussi par la flotte peu importante d'Air Austral et d'Air Caraïbes, l'arrivée d'un troisième appareil dans la flotte de cette dernière devant néanmoins lui apporter une plus grande flexibilité.

Les lignes entre la métropole et les DOM ont un fort trafic, avec chacune plus d'un million de passagers (soit 500.000 personnes à l'aller et au retour) sauf Cayenne (environ 200.000 passagers). Ce trafic est en légère baisse depuis le début de la décennie, après notamment le 11 septembre 2001. La légère progression intervenue en 2004, ne s'est pas poursuivie en 2005. La desserte aérienne des DOM est caractérisée par l'existence de deux hautes saisons, l'une en juillet/août, la seconde, moins accentuée, en décembre/janvier. Cette haute saison, assortie de tarifs plus élevés, dure en moyenne 12 semaines. Les tarifs de basse saison sont donc offerts pendant 40 semaines en moyenne, soit pendant plus des trois quarts de l'année.

Cependant, cette situation de concurrence est diversement appréciée.

Les pratiques concurrentielles des compagnies aériennes desservant les DOM font l'objet de critiques parfois vives d'associations de personnes originaires des DOM, dont certaines soulignent l'absence d'une vraie concurrence entre les compagnies aériennes, ou la situation dominante d'Air France, parfois encore qualifiée de monopolistique :

- pour le Collectif des usagers de l'Air en colère, « Coll'Air », la position dominante d'Air France dans l'Océan indien se serait traduite par une flambée des prix et une dégradation des prestations, tout en maintenant l'enclavement réunionnais¹. Air Austral, Corsair et Air France profiteraient également de la situation captive des populations insulaires ;
- pour le collectif des Antilles-Guyane-Réunion (AGR) davantage tourné vers les Antilles françaises et la Guyane, il y aurait un «abus de position dominante» d'Air France² et une collusion entre les transporteurs, se traduisant par des tarifs élevés et une capacité insuffisante.

Les compagnies concurrentes d'Air France formulent des critiques plus modérées. Elles revendiquent une vraie concurrence, même si elles occupent une place subsidiaire. Elles ont un comportement qualifié de « suiveur » en matière tarifaire qui semble exclure désormais les politiques commerciales agressives. A titre d'exemple, la société charter Star a compris que la taille et le réseau commercial d'une compagnie de taille mondiale donnent à Air France les réserves lui permettant d'affronter toute opération de guerre des prix. Elle opère désormais sur le nord-Caraïbes et le Canada.

Les quatre compagnies considèrent explicitement que les périodes de pointe autorisent une hausse généralisée des tarifs, conforme aux techniques actuelles de tarification : le « *yield management* » ou tarification en temps réel (Cf. annexe 3) permet de calculer les meilleurs prix pour optimiser le profit résultant de la vente d'un produit ou d'un service, sur la base d'une modélisation et d'une prévision du comportement de la demande, analysée par micro segment de marché. Le « *yield management* » aboutit en pratique à une convergence des politiques commerciales.

¹ « Propositions pour une politique ambitieuse de désenclavement aérien de la Réunion et de l'Océan indien ».

² La position du Collectif des AGR (groupe Karam) a été exprimée dans une lettre au ministère de l'outre-mer du 15 février 2005.

B – Éléments d'évaluation économique

L'évolution intervenue depuis 1986 dans l'économie du transport aérien vers les DOM (hors Guyane) s'est traduite par une situation oligopolistique, au sens technique du terme : multitude de demandeurs, offre assurée par trois concurrents. Même si, sur une liaison de ce type, l'existence de trois concurrents peut être considérée comme significative compte tenu du volume et de la nature du trafic, il n'en demeure pas moins que l'économie du secteur ne favorise pas l'apparition d'un nouvel entrant et prédispose à un comportement concurrentiel où la surveillance de deux concurrents seulement pourrait favoriser des comportements d'alignement.

L'ouverture à la concurrence des lignes aériennes entre la métropole et les DOM a été réalisée en 1986, la desserte étant assurée auparavant par la seule compagnie Air France, ainsi que par des charters. Le trafic était préalablement en développement continu mais avec, selon Air France, un déficit d'exploitation qui justifiait le monopole accordé par les pouvoirs publics. Les effets constatés de cette ouverture à la concurrence ont été d'abord un nouveau et fort développement du trafic global ainsi que l'arrivée de nouvelles compagnies. Dans un second temps, la mise en place d'une politique tarifaire diversifiée a permis de toucher de nouvelles clientèles tant locales vers la métropole que touristiques vers les Antilles et la Réunion. Enfin, la concurrence s'est logiquement traduite par un ralentissement du rythme de développement d'Air France sur ces destinations ; la compagnie a cependant gardé sur longue période une position majoritaire.

Il faut souligner aussi que le développement du trafic s'est fait dans un cadre exclusivement français et n'a pas occasionné l'arrivée de nouvelles compagnies étrangères. Aucune compagnie européenne n'est venue concurrencer les transporteurs nationaux sur la liaison métropole / DOM, en dépit de la libéralisation intervenue dans l'espace communautaire. Certes, la clientèle affinitaire est presque uniquement française, mais les causes du désintérêt européen proviennent pour l'essentiel de la relative étroitesse du marché, aggravée par la saisonnalité et par la quasi absence de passagers à forte contribution.

En outre, on a constaté la disparition des programmes de vols charters français (transformés vers les Antilles pour l'essentiel en vols réguliers) et étrangers, tant au départ de la métropole que des pays européens voisins. Pour ces derniers, l'exploitation a été en grande partie transférée sur des destinations voisines, notamment dans la zone Nord Caraïbe (Cuba et République dominicaine) dont l'attractivité en termes de prix n'a cessé de se renforcer.

La baisse continue des prix au cours des années 1990, dans la période de libéralisation du marché, a fait place – comme sur l'international, en général – à une remontée significative, évaluée à un quart par le rapport Beaugendre³, qui la qualifie de « brutale et mal ressentie », faisant écho aux protestations d'élus et d'associations domiens. Sur la période la plus récente, les tarifs sont peu différents d'une compagnie à l'autre. La guerre des prix - qui a sévi dans la période précédente - s'est traduite par la disparition de certaines entreprises qui avaient tenté de pénétrer le marché.

³ Rapport d'information n° 1454 déposé à l'Assemblée nationale le 25 février 2004 sur la desserte aérienne de l'outre-mer, par M. Joël Beaugendre, député.

Les tableaux d'évolution des tarifs d'Air France (Cf. annexe 4), montrent une relative stabilisation des prix sur la période 2004-2006 ; mais, par l'introduction du *yield management*, les recettes augmentent car le pilotage par le coefficient de remplissage des différents segments des appareils permet de vendre un plus grand nombre de places dans les catégories les plus chères. Les responsables du *yield management* opèrent ainsi au niveau central avec une réactivité au jour le jour orientée vers le coefficient de réservation de l'avion, qui détermine, au moins autant que le tarif, la rentabilité de la ligne. Le décalage horaire peut même accroître ces différences de prix car il peut arriver que les résidents découvrent après les métropolitains certaines offres.

Au titre des effets seconds du *yield management*, on retiendra l'absence de transparence des tarifs : on est ainsi passé d'une situation à la fin des années 1990 où les grilles tarifaires, simples à appliquer, pouvaient être facilement comparées entre voyageurs, à une situation caractérisée par un certain hermétisme et une plus grande complexité.

Enfin, la position mondiale d'Air France ne laisse guère de place à une attitude agressive de la part de ses concurrents. Les faillites des années 2000 ont calmé les comportements. Chaque transporteur a intériorisé sa part de marché, sa segmentation concurrentielle, son offre tarifaire, avec un leader qui détermine des prix directs intégrant ses objectifs de rentabilité en fonction des coûts attachés à son personnel, à ses structures et à sa flotte, tandis que les autres compagnies suivent avec une légère baisse.

Seule, l'amélioration des coefficients de remplissage est de nature à conforter la rentabilité des lignes, en l'absence d'effets volume liés à des déplacements de clientèle ou à un essor de telle ou telle destination. C'est ainsi que les compagnies ont optimisé, sinon les tarifs publiés, du moins les recettes des pointes saisonnières, et poursuivi la densification des coefficients de réservation par le *yield management*. Au demeurant, une diminution des tarifs en basse saison est le plus souvent sans effet, à l'instar d'une augmentation de la voilure dans une zone dépourvue de vent : les offres promotionnelles n'ont que très difficilement un impact hors période touristique ou estivale.

Au total, si on se réfère à la recette moyenne par passager kilomètre transporté (RPKT), qui permet de comparer les recettes par ligne après avoir gommé l'effet distance, la RPKT, exprimée en Euros constants, a baissé entre 1990 et 2005 de 33% sur les lignes des Antilles exploitées par Air France⁴ et de 36% sur celle de la Réunion. L'essentiel de la baisse a été acquis entre 1990 et 1998. La RPKT de ces lignes est inférieure à celle de certaines lignes de l'Atlantique nord (New-York, Atlanta) ou du Pacifique (Singapour, Los Angeles) mais très comparable à celle constatée, par exemple, sur Miami ou Maurice. Par contre, la RPKT de la ligne de Cayenne est très proche de celle observée sur New-York. Un des facteurs d'explication réside dans la faible part des passagers à haute contribution sur les Antilles ou la Réunion (environ 10% de la recette) alors qu'elle dépasse 20% sur Cayenne et atteint 50 % sur New-York, Singapour ou Bangkok. Ainsi, la péréquation engendrée par la classe « affaires » sur New-York permet de proposer sur cette ligne des tarifs tempo plus faibles que sur les Antilles, pour une distance sensiblement voisine. Bien entendu, ces éléments ne permettent pas de tirer de conséquence sur l'évaluation de la marge opérationnelle par ligne. En revanche, ils témoignent d'effets complexes entre les coûts (charges de personnels, carburant, maintenance, sûreté...) et les grilles tarifaires et d'une forte pression sur la rentabilité de la ligne.

Aujourd'hui, les coefficients de remplissage sont devenus très bons. Pour Air France, ce coefficient est en moyenne de 83% sur les DOM, même si des écarts de l'ordre de 15 à 20 points peuvent encore être observés à certaines périodes, dans le sens du retour.

⁴ Cette information n'est pas disponible pour les autres exploitants sur cette période.

Dans ces conditions, les transporteurs ne peuvent conserver leur rentabilité (étroite) qu'en diminuant leurs coûts fixes par des avions plus économes en carburant et en maintenance. C'est le sens du prochain remplacement par Air France des Boeing 747 par des B777 sur les Antilles et la Réunion. Cette décision permet à ce transporteur de s'orienter peu à peu vers une prestation davantage haut de gamme pour justifier un prix moyen légèrement plus élevé que la concurrence, permettant une marge plus forte. L'amélioration annoncée de la prestation offerte, y compris aux classes « économiques » de la cabine arrière qui constituent la très grande majorité des billets vendus, devrait permettre de faire cesser la critique récurrente d'une desserte inconfortable sur des vieux appareils complètement amortis. On notera que ce changement d'appareil ne modifiera pas substantiellement la capacité offerte, avec cependant une augmentation de l'ordre de 10% du nombre de sièges en classe économique, compensée par une diminution du même ordre de ce nombre dans les classes supérieures.

C – Éléments d'évaluation juridique

Qu'il y ait des parallélismes de comportement ne prouve pas pourtant l'existence d'une entente ; qu'il y ait position dominante ne démontre pas la réalité d'un abus. Sur ce point, l'analyse juridique rejoint l'analyse économique. Les éléments constitutifs de pratiques anticoncurrentielles sont, en tout état de cause, difficiles à réunir, et l'évolution économique de la desserte aérienne des DOM rend les constatations potentiellement inopérantes.

En matière tarifaire, on est ainsi passé d'une tarification stable et connue à l'avance, à une tarification qui, en fonction du coefficient de réservation, évolue jour après jour. Certes, il existe des tarifs associés à des catégories de réservation, mais le plus souvent ces tarifs ne sont que peu mis en oeuvre et servent de base de négociation des contrats de gré à gré avec les opérateurs de voyage ou les administrations. Plus généralement, la mise en évidence d'une entente ou d'un abus de position dominante (article L. 420-1 et 2 du Code de commerce) dans le transport aérien serait difficile : les principes directeurs de la tarification y dépendent d'un système automatisé de prix et de réservation en fonction de l'offre et de la demande par segment d'appareil. Si les logiciels sont voisins pour l'ensemble les compagnies, la démonstration de leur usage délibérément anticoncurrentiel serait délicate, même en s'en tenant à une classe tarifaire. Il en va de même d'éventuelles pratiques de concertation sur les barèmes de prix, d'obstacles à l'entrée sur le marché, ou de pratiques commerciales ou promotionnelles abusives, pouvant traduire la dépendance économique de concurrents.

Par ailleurs, il pourrait exister des limites au fonctionnement d'un marché concurrentiel sur la desserte des DOM. Selon des transporteurs autres que Air France ou certaines des associations rencontrées, deux dispositions seraient de nature à perturber le fonctionnement du marché. Il s'agit du dispositif de fidélisation et des pré et post-acheminements :

- les voyageurs empruntant un vol Air France ou du réseau Sky Team bénéficient d'un système de fidélisation (carte Flying Blue) qui leur permet d'accumuler des « miles » à échanger pour un nouveau vol sur Air France ou Sky team. D'autres transporteurs desservant les DOM ont également mis en place un système de fidélisation mais celui-ci présente un intérêt moindre dès lors que leurs dessertes sont limitées aux DOM et qu'ils ne sont pas insérés, à la différence d'Air France, dans un groupement à rayonnement mondial. Ainsi, entre un vol Air France et le vol d'un transporteur concurrent sur les Antilles et la Réunion, le voyageur a souvent tendance à préférer le vol Air France pour bénéficier de miles, d'autant que les écarts tarifaires sont peu élevés ;

- un voyageur partant de ou se rendant dans certaines villes de province bénéficie d'un pré-acheminement, c'est-à-dire d'un tarif réduit sur le vol Air France entre Orly et l'aéroport de ces villes, complémentaire au billet Air France entre un DOM et Orly. Ainsi, ces tarifs varient de 0 € à 20 € pour les passagers allant ou venant des Antilles et de la Réunion. Ce dispositif concerne 40 % des passagers d'Air France sur les DOM.

Ces deux dispositifs sont directement liés à l'effet réseau de l'alliance à laquelle appartient Air France, tant le réseau métropolitain que le réseau international. Il s'ensuit que les prestations de voyage fournies par cette entreprise sont plus complexes que celles des autres entreprises desservant les DOM, de taille plus réduite et non insérées dans un réseau commercial donnant accès à d'autres destinations. Ainsi, une réduction de prix différée constitue un exemple de prestation complexe. Cette différence de positionnement peut être génératrice d'effets anti-concurrentiels.

Dans quelle mesure ces faits, liés à l'histoire de la compagnie Air France et à son positionnement dans un réseau commercial, pourraient-ils être constitutifs d'un abus de position dominante ? Les autres entreprises de transport ont-elles les moyens de contrer ces avantages offerts par Air France ?

- pour certaines destinations (Nantes, Marseille...), elles établissent des liaisons directes avec les DOM mais ces relations n'offrent évidemment pas la densité et la diversité des liaisons intérieures d'Air France ;
- elles peuvent bien entendu essayer d'entrer dans un autre groupement mais la seule desserte des DOM français présente, à ce jour, un intérêt sans doute insuffisant pour les entreprises de transport aérien, membres d'un tel groupement. En outre, aucun autre réseau, sauf les compagnies « low cost », n'offre de liaison sur les principales villes de métropole ;
- elles pourraient aussi essayer de nouer des accords de partenariat avec la desserte TGV mais l'absence de gare TGV à Orly en limiterait considérablement la portée pour la plupart des concurrents (sauf Air Austral qui a positionné son escale à Roissy) ;
- enfin, s'agissant des pré et post acheminement, la prestation vendue par Air France est globale sur une liaison entre un DOM et une ville de province. Dès lors, il est difficile de rapporter le rabais au vol outre-mer – dont la tarification varie sans cesse en application du yield management – ou à la liaison métropolitaine.

C'est aux autorités de concurrence qu'il appartient de statuer sur ces pratiques commerciales et de les qualifier, dès lors qu'elles en sont saisies. A ce jour, la desserte aérienne des DOM a fait l'objet de deux saisines du Conseil de la concurrence par le Ministre des finances (le 27 novembre 2003 et le 24 août 2005).

En tout état de cause, deux pistes pourraient être explorées pour limiter les éventuels effets anti-concurrentiels des pratiques commerciales d'Air France :

- s'agissant du mécanisme de fidélisation, neutraliser ses effets pour la clientèle dont les déplacements entre la métropole et les DOM sont pris en charge par une collectivité publique (Etat, établissement et entreprise publics, collectivité territoriale...) au titre des missions de leurs personnels

ou des congés bonifiés : le bénéfice de la fidélisation devrait être ristourné, dans le cadre des marchés concernés, à l'organisme qui finance le déplacement et non plus attaché au voyageur qui assure ce déplacement. Dès lors, le choix de l'entreprise de transport ne serait plus contraint par l'intérêt personnel de l'agent pour un système de fidélisation avantageux. Cette évolution – qui peut porter sur quelques points de chiffre d'affaires – ne dépend que d'une décision des collectivités publiques concernées ;

- s'agissant de la desserte des villes de province, inciter les compagnies autres qu'Air France à développer des liaisons directes et à nouer des accords de partenariat en matière de préacheminement et inciter Air France à accepter des accords « interlignes », conduisant à faire payer les trajets intérieurs métropolitains à des prix négociés.

II - UNE FAUSSE BONNE IDÉE POUR AMÉLIORER LA DESSERTE AÉRIENNE DES DOM : LA MISE EN PLACE DE TARIFS PLAFONDS.

Il s'agirait de plafonner les tarifs aériens soit pour éviter des pics tarifaires pendant les périodes de pointe soit pour limiter les tarifs de manière plus générale ou sur certaines classes de réservation.

Cette proposition a été avancée par les associations de ressortissants originaires de DOM. Elle est fondée sur une démonstration peu convaincante : à partir de documents établis au titre de l'exercice 2003, censés représenter la comptabilité analytique d'un des transporteurs présents sur la desserte outre-mer des DOM, cette association considère que le point mort de l'exploitation des ces liaisons est relativement bas et qu'une marge importante est donc engendrée par un coefficient de remplissage élevé des vols sur ces destinations. Le plafonnement des tarifs – qui réduirait la marge des transporteurs – laisserait néanmoins subsister une marge que l'association considère comme suffisante.

Cette hypothèse d'une forte rentabilité des lignes domiennes n'est pas vérifiée par les faits. En reprenant les chiffres et la structure de coût présentés par cette association (Cf. annexe 6), la mission a simulé le point mort actuel d'Air France sur ces destinations en tenant compte des évolutions récentes. Les résultats de la simulation démontrent la sensibilité des résultats des compagnies aux aléas extérieurs comme la hausse du prix du carburant ou le Chikungunya, la volatilité du point mort et, au total, la rentabilité assez étroite du secteur aérien. Somme toute, les données fournies par l'association datent (2003) et ne sont pas transposables aux autres transporteurs, notamment Air France.

Au-delà, l'idée de tarifs-plafonds, apparemment séduisante par sa simplicité, ne semble pas pouvoir être retenue pour un ensemble de raisons juridiques et économiques. Elle pourrait constituer un retour à une économie régulée, qui ne paraît pas aller dans le sens d'une plus grande responsabilisation des acteurs économiques.

En premier lieu, en application de l'ordonnance n°86-1243 du 1^{er} décembre 1986, les prix des services sont fixés librement. Les deux exceptions à ce principe ne trouvent pas à s'appliquer à la desserte aérienne outre-mer⁵, qu'il s'agisse :

- des cas de monopole, de difficultés durables d'approvisionnement ou de dispositions législatives et réglementaires particulières, qui limitent la concurrence par les prix ;
- ou d'une situation de marché manifestement anormale résultant notamment d'une crise, d'une calamité publique ou de circonstances exceptionnelles.

En tout état de cause, il est peu vraisemblable que les pouvoirs publics puissent, de l'extérieur, valablement intervenir économiquement sur des entreprises placées en situation de concurrence.

En second lieu, le règlement CE n° 2408/92 prévoit que les obligations de service public (OSP) – qui peuvent être imposées par un Etat membre sur certaines liaisons – peuvent être étendues au domaine tarifaire. Deux situations peuvent exister, avec ou sans compensation financière :

⁵ Sauf la Guyane

- pour compenser au transporteur le manque à gagner résultant d'un plafonnement des tarifs, le règlement précité ne prévoit cette possibilité qu'en cas de constat de carence de l'offre de transport, ce qui n'est manifestement pas le cas. Au demeurant, si cette possibilité trouvait à s'appliquer, il faudrait recourir à un appel d'offre avant de concéder l'exploitation du service à un seul exploitant. Il est bien évidemment impossible d'imaginer rétablir un tel monopole sur les dessertes entre la métropole et les DOM, ce qui irait à l'encontre de l'évolution intervenue depuis 20 ans⁶;
- par conséquent, en l'état du droit, des prix plafonds ne pourraient être imposés qu'en l'absence de compensation financière.

Or, le plafonnement des tarifs pourrait affecter la rentabilité – nécessaire – des transporteurs, ce qui aurait comme effets de dégrader le service, de se traduire par un rééquilibrage des tarifs, les plus bas se mettant au taquet du tarif plafond, ou de réduire l'offre par la disparition de certains opérateurs. Le consommateur y perdrait les tarifs plus économiques de basse et moyenne saisons.

Dès lors, on pourrait imaginer une version « dégradée » de l'idée de tarif-plafond : les effets économiques seraient les mêmes qu'il s'agisse de tarifs plafonds sur toutes les tranches de réservation, des tarifs les plus flexibles c'est à dire les plus élevés, ou bien de la limitation des tarifs de haute saison. Dans le cas d'une différenciation entre classes de réservation, il est à craindre que la péréquation tarifaire de la classe « affaires » vers la classe économique disparaisse. Dans celui d'une limitation des tarifs saisonniers élevés, c'est la desserte des périodes creuses qui pourrait être réduite, car la haute saison finance la basse saison. Dans ces conditions, c'est l'économie domienne qui serait pénalisée par un appauvrissement de sa desserte et une raréfaction de l'offre, inévitablement liés à l'établissement de tarifs plafonds.

Ainsi, la mission préconise d'écarter la mise en place de tarifs – plafonds. Un tel mécanisme tendrait à fonctionner comme un prix unique, en contradiction avec le système du « yield management » qui permet une adaptation de l'offre à la demande et rend disponible, à côté des pics tarifaires, une gamme de tarifs accessibles. Un tel remède engendrerait des effets négatifs plus difficiles à corriger que les pics tarifaires actuellement critiqués.

Pour autant, des marges d'amélioration existent dès lors qu'on ne cherche pas des mesures spectaculaires mais plutôt des actions de moyen / long terme et qu'on veille à ne pas déstabiliser brutalement un marché dont l'équilibre reste fragile.

⁶ S'agissant de l'obligation de rétablir un monopole temporaire pour autoriser le versement d'une compensation tarifaire, on pourrait s'interroger sur la compatibilité de cette restriction à la concurrence avec l'article 86 du traité CE, notamment quant à son caractère nécessaire et proportionné à la mission d'intérêt économique général que constitue le maintien de la qualité de certains services aériens. L'existence de plusieurs transporteurs, dont les OSP en matière de tarif plafond seraient compensées, pourrait paraître a priori plus respectueuse de la concurrence. Cependant, rien n'indique qu'une telle évolution réglementaire soit envisagée par la commission. En outre et surtout, elle devrait s'accompagner de ressources budgétaires que ni les collectivités régionales des DOM ni l'Etat ne seraient susceptibles de mobiliser, sauf à prélever sur des transferts existants.

III – DES MARGES D’AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ SUR LA DESSERTE DES DOM, QUI PASSENT PAR DES ACTIONS SUR L’OFFRE DE TRANSPORT ET LE LISSAGE DE LA DEMANDE

La desserte aérienne des DOM prend place dans un contexte de libéralisation continue du transport aérien dans le cadre européen, tendance confirmée par la négociation en cours du « troisième paquet » de mesures en vue de la création d’un « Ciel européen ». Les DOM disposent d’une place spécifique puisque des mesures, généralement notifiées à la Commission européenne, permettent certains aménagements significatifs au bénéfice des régions ultrapériphériques : prise en compte de l’éloignement par la dotation de continuité territoriale, accès des jeunes aux études en métropole par le passeport mobilité, obligations de service public (OSP).

En toute hypothèse, une certaine amélioration du fonctionnement du marché pourrait être recherchée, au moins sur certaines périodes de l’année, en agissant sur l’offre de transport et / ou sur la demande. Dès lors, quatre questions concrètes se posent : faut-il assouplir les OSP en escomptant un fonctionnement plus fluide du marché ? Peut-on intégrer une offre nouvelle de type charter ? Ne convient-il pas de favoriser une offre nouvelle en direction de passagers européens ? Enfin, compte tenu de leur poids dans la période de « l’hyperpointe », peut-on envisager un lissage des congés bonifiés ?

A - Accroître l’offre de transport par un assouplissement des OSP

S’agissant de l’offre, le régime juridique applicable aux transporteurs aériens est encadré par le droit communautaire : le règlement du 23 juillet 1992⁷, d’application directe, porte sur « *l’accès aux liaisons intracommunautaires pour les services aériens réguliers et non réguliers* ».

Une définition précise des transports réguliers figure à l’article 2 de ce texte⁸.

En vertu de l’article 4 de ce règlement, les Etats membres peuvent imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers vers une zone périphérique si la liaison est considérée comme vitale économiquement, afin d’assurer une prestation adéquate en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix.

La France a appliqué ces dispositions pour le trafic aérien vers les quatre DOM⁹ et adressé à la Commission des OSP¹⁰. Ces obligations, qui ne font pas l’objet d’une compensation financière au profit des transporteurs, sont de deux types :

⁷ Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l’accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.

⁸ Service aérien régulier : série de vols qui présente les caractéristiques suivantes :

- il est effectué à titre onéreux au moyen d’aéronefs destinés à transporter des passagers, du fret et/ou du courrier, dans des conditions telles que, sur chaque vol, des sièges, vendus individuellement, sont mis à disposition du public (soit directement par le transporteur aérien, soit par ses agents agréés) ;
- il est organisé de façon à assurer la liaison entre les mêmes deux aéroports ou plus soit selon un horaire publié, soit avec une régularité ou une fréquence telle qu’il fait partie d’une série systématique évidente.

⁹ La desserte de Mayotte n’est pas concernée par les OSP.

¹⁰ OSP publiées au JOCE. La dernière actualisation date du 21 juin 2005 (2005/C 149/04).

- des obligations concernent plus particulièrement certaines catégories de personnes et prévoient notamment des réductions tarifaires pour les enfants et adolescents, des priorités d'accès en cas de décès d'un parent proche ou d'évacuation sanitaire. Ces obligations ont été renforcées à la suite du rapport Beaugendre. Elles s'apparentent à des mesures à caractère commercial et ne posent pas de difficultés ;

- d'autres obligations portent sur la consistance de la desserte, la continuité, la régularité et la capacité, mais pas sur les prix, comme il a été précisé ci-dessus (Cf. partie II sur les tarifs-plafonds). La mission a examiné ces OSP au regard du fonctionnement du marché :

* l'ensemble des transporteurs doit offrir sur la desserte des 4 DOM une capacité minimum de près de 3 millions de sièges (répartis entre ces DOM) durant deux saisons aéronautiques consécutives. Cette obligation est de portée limitée car sa répartition entre les transporteurs n'est pas précisée. En tout état de cause, elle ne freine pas l'arrivée d'un nouvel entrant et, dans l'état actuel du droit communautaire¹¹, elle permet de conserver des créneaux horaires pour les liaisons soumises à OSP ;

* chaque transporteur doit assurer une desserte tout au long de l'année, exploiter la liaison à raison d'au - moins une fréquence hebdomadaire et assurer une desserte minimale : pour les quatre semaines les plus creuses, celle-ci ne doit pas être inférieure au quart de la capacité offerte lors des quatre semaines les plus chargées. Ces dispositions sont susceptibles de constituer un frein à une optimisation de l'offre.

B – La question des charters

Il s'agit d'une question complexe. En effet, les OSP ne sont pas applicables aux charters touristiques, incluant vol et hébergement, qui sont exclus explicitement *in fine* (« vols affrétés dont la totalité des sièges sont commercialisés sous forme de vente à forfait »). Personne ne remet en cause cette exclusion que la Commission européenne défend comme un principe essentiel pour favoriser la libre concurrence dans le secteur du tourisme. Mais, à l'évidence, ceci ne règle en rien le problème du trafic affinitaire, confronté à un manque de place lors de la saison estivale, alors que les charters, au demeurant trop peu nombreux, interviennent plutôt lors de la période hivernale.

La question se pose en revanche de savoir si la présence sur le marché de charters secs (sans séjour associé) serait envisageable. Les OSP ne l'excluent pas par elles-mêmes. Mais le règlement (CE) n°2408/92 a prévu (article 4 j), qu'en cas d'OSP, comme c'est le cas des DOM, « les transporteurs ne peuvent procéder à la vente de sièges que si le service aérien en question répond à tous les critères fixés dans le cadre des obligations de service public. En conséquence, ce service aérien est considéré comme un service aérien régulier ».

Ces dispositions n'ont pas été interprétées par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), aucune compagnie n'ayant cherché à remettre en cause l'équilibre actuel. L'interprétation de ces dispositions a donc été recueillie par la mission auprès de la Commission européenne (direction générale des transports et de l'énergie : DG TREN), des services de la direction générale de l'aviation civile ou de la direction des affaires juridiques du ministère des finances. Elle converge vers les points suivants :

- d'une part, il est loisible à un affréteur – collectivité publique ou organisme privé – d'organiser des charters vers les DOM à condition d'affréter un vol pour compte propre et

¹¹ Règlement (CE) n° 793/2004 du 21 avril 2004 (règles communes sur l'attribution des créneaux horaires).

donc, sans « vente de sièges » qui est un critère d'application de l'article 4j du règlement. Dans ce cas, les OSP ne sont pas applicables ;

- d'autre part, il n'est possible pour une compagnie charter d'organiser et de commercialiser des vols secs vers les DOM qu'à la condition de respecter les OSP et donc d'assurer un service aérien régulier – ce qui exclut de développer cette offre sur les seules périodes de pointe ou d'hyperpointe.

Il n'existe pas de jurisprudence autre que celle relative à l'arrêt *Altmark*¹², en matière de transport terrestre. Celle-ci a posé les conditions dans lesquelles une compensation financière intervient pour une entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public. Mais il s'agit d'un cas qui, dans le domaine aérien, correspondrait à l'article 4d du règlement, lorsqu'aucun transporteur n'a commencé des services aériens réguliers sur une liaison, et que l'Etat attribue, après appel d'offres, un monopole d'exploitation assorti d'OSP. Il fait alors l'objet d'une compensation financière qui doit être adéquate et ne pas permettre une aide déguisée. Tel n'est pas le cas de la desserte aérienne des DOM Antilles/Réunion qui est assurée effectivement par plusieurs compagnies et pour laquelle il n'existe pas de fondement juridique pour imposer une délégation de service public donnant lieu à compensation. Le règlement 2408/92 semble d'ailleurs mentionner la possibilité d'une compensation financière seulement dans le cadre de la desserte monopolistique après appel d'offres (article 4h), aucune compensation n'étant envisagée pour les OSP de l'article 4a, applicables pour la desserte des DOM¹³.

Selon les interlocuteurs de la mission, les dispositions du règlement sur les OSP dans le domaine aérien ne seront très vraisemblablement pas modifiées lors de la négociation à venir du troisième paquet de mesures sur la libéralisation du Ciel européen. La DG TREN (transports et énergie) indique que la proposition de la Commission, en cours de consultation interservices, ne le prévoit pas. Elle entend donc maintenir la plus grande liberté pour les charters touristiques incluant vol et séjour, et, à l'inverse, confirmer le principe selon lequel les charters secs ne peuvent pas servir de mode de contournement des OSP.

Dans ce contexte, la mission distingue donc deux voies d'augmentation de l'offre, essentiellement destinées à écrêter la pointe de haute saison :

- l'organisation de vols pour compte propre par les collectivités concernées (Etat, certains établissements publics pour les bénéficiaires de congés bonifiés par exemple). Cette possibilité existe déjà même si elle n'est pratiquement pas utilisée¹⁴. Elle suppose une organisation rigoureuse, une mutualisation de la charge de gestion administrative et le recours à des professionnels, ce qui peut expliquer que les administrations concernées aient préféré, jusqu'à maintenant, s'en remettre aux transporteurs aériens présents sur le marché. En outre, en l'absence de cas concret examiné par la mission, il n'est pas certain que d'importantes économies puissent être réalisées sur le coût des voyages organisés dans ces conditions ;
- l'assouplissement par la France de ses OSP sur la desserte aérienne des DOM afin de rendre possible l'intervention de charters secs, sans préjuger d'ailleurs de la rentabilité économique de l'opération ni sous-estimer les risques de déstabilisation d'un marché fragile. En voulant favoriser la desserte en période de pointe, ne risque-t-on pas de raréfier

¹² Arrêt CJCE du 24 juillet 2003 *Altmark Trans GmbH*, recueil de jurisprudence 2003 p I-07747.

¹³ Ce qui a donné lieu à un florilège d'expressions pour les distinguer des OSP dans le cadre d'un monopole : « OSP souples », « OSP non contraignantes », « OSP non compensées », « OSP légères », toutes approximations qui ont pour inconvénient de paraître diminuer leur effet juridique direct. On remarquera cependant que le non respect des OSP n'est pas assorti de sanctions, directement prévues par le règlement ou les OSP elles-mêmes.

¹⁴ On observera avec intérêt l'expérience en cours à Mayotte (non concernée par les OSP) même s'il ne s'agit pas d'un charter au sens juridique du terme : un vol « dédié » aux enseignants (dans le sens Mayotte – métropole) et aux étudiants mahorais (dans le sens métropole – Mayotte) est organisé en juillet prochain par le vice-rectorat avec vol retour en août.

l'offre hors saison – à laquelle les domiens sont également attachés – et de fragiliser l'exploitation par les compagnies régulières qui compensent leurs surcoûts de la période creuse par les recettes de la haute saison ?

Compte tenu des perspectives de développement de la demande qui résulterait d'une meilleure fluidité du marché, la mission préconise donc un assouplissement des OSP afin de permettre l'apparition d'une nouvelle offre de type charter sec qui fait défaut actuellement. Il est donc proposé de :

- supprimer l'obligation de desserte minimale ou, à tout le moins, de l'alléger substantiellement (diviser par deux ou trois la contrainte) pour laisser le marché assurer l'équilibre entre les dessertes de haute et basse saison, dans la mesure où le taux de remplissage reste assez élevé tout au long de l'année ;
- faire porter sur la communauté des transporteurs l'obligation d'assurer un service tout au long de l'année, à raison d'une desserte hebdomadaire minimum, à l'instar de la disposition relative à la capacité en sièges. Pour la mission, il est évidemment indispensable de maintenir une liaison minimum toute l'année et d'éviter qu'un transporteur ne profite de l'absence de concurrence pour pratiquer des tarifs prohibitifs.

Par ailleurs, la mission ne pense pas possible que se développe ou puisse être créée artificiellement une offre « low cost » sur la liaison transatlantique. Sur le plan juridique, il n'y a pas de différence entre ces compagnies et les transporteurs traditionnels. Sur les plans technique et économique, les expériences de compagnies à bas coûts long courrier ont échoué (Laker, Virgin) et il n'en existe plus aux Etats-Unis et dans l'Union Européenne que pour les courts et moyens courriers. Leur système d'exploitation est en effet fondé sur l'utilisation d'avions monotypes à haute densité, permettant de nombreux allers et retours dans une journée, incompatible avec la traversée de l'Atlantique ou la liaison vers l'Océan indien. De plus, ce modèle souffre actuellement de la contre attaque commerciale des compagnies traditionnelles, qui sont mieux placées en terme de modulation tarifaire et de négociation du prix du carburant.

C – Créer une offre mieux orientée sur la captation de flux de passagers européens

Actuellement, la desserte de La Réunion est assurée principalement au départ d'Orly (Air France) mais aussi au départ de Roissy (Air Austral), ce qui permet d'assurer une correspondance avec les vols internationaux, notamment européens.

Cette possibilité n'existe pas sur les Antilles, si bien que d'éventuels touristes européens ainsi que les voyagistes (tours operators) intéressés par la destination des Antilles françaises doivent se rendre à Orly et changer d'aéroport pour aller y chercher un vol opéré par Air France, Air Caraïbes ou Corsair. Dans le cadre d'une expérimentation, Air France a assuré un vol au départ de Roissy. L'entreprise a considéré que le taux de remplissage était insuffisant et interrompu la desserte en estimant que la clientèle « affinitaire » préférerait Orly.

Alors qu'on commence à percevoir les prémices d'un éventuel redémarrage du tourisme aux Antilles (rénovation et réouverture du « Club Med » de Martinique, dossiers de rénovation d'hôtels en préparation...), il serait dommage de ne pas accompagner ce mouvement par la mise en place de vols réguliers au départ de Roissy. Il ne s'agit évidemment pas de transférer la desserte des DOM vers Roissy mais seulement de permettre aux touristes européens de bénéficier sans changer d'aéroport d'un vol hebdomadaire sur Pointe-à-Pitre et sur Fort-de-France, permettant d'assurer notamment la relève des bateaux de croisières et des hôtels clubs. Il conviendrait donc de réserver les créneaux nécessaires sur Roissy.

Au demeurant, si une telle liaison connaissait des difficultés de remplissage au démarrage, rien n'interdit de compléter ces vols pour accueillir une clientèle captive, celle des congés bonifiés que l'administration peut faire partir de Roissy comme d'Orly. En outre, une aide au démarrage pourrait être apportée, dans un sens, par les chambres de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre et Fort-de-France, gestionnaires des aéroports, dans l'autre par Aéroport de Paris, en modulant le montant des redevances dues sur ces vols.

D – Agir sur le principal dysfonctionnement de la desserte, l'hyper pointe engendrée par les congés bonifiés,

Le fonctionnement du marché du transport aérien entre la métropole et les DOM est fortement perturbé par la nécessité d'acheminer en un temps très court un grand nombre de fonctionnaires bénéficiant d'un congé bonifié ainsi que leur famille, selon le dispositif rappelé en annexe 10.

La concentration de ces voyages sur quelques jours détermine ou accentue le phénomène « d'hyperpointe monodirectionnelle » de début et de fin d'été et peut se traduire par une insuffisance d'offre pour des passagers potentiels, autres que les agents en congé bonifié. Quand un agent veut bénéficier d'un congé bonifié, il est en effet tenu par la réglementation de prendre un congé de 65 jours, soit plus de 9 semaines, en une seule fois, ce qui contraint les familles avec enfants à se caler sur les vacances scolaires d'été. En outre, la perception de la prime de vie chère dans le département d'outre-mer où se passe le congé bonifié incite à exercer ce droit.

Alors que ce dispositif, dérogatoire du droit commun, est coûteux et contraignant, la mission remarque que, trop souvent, l'Etat ne dispose pas d'un suivi, même succinct, des bénéficiaires de congés bonifiés, tant en nombre d'agents qu'en coût pour l'Etat et les collectivités territoriales et hospitalières. Dans ces conditions, elle a cherché, sans souci d'exhaustivité, à apprécier son importance (Cf. en annexe 10, essai d'évaluation du coût pour l'Etat) dans la fonction publique d'Etat ainsi qu'à l'Assistance Publique de Paris (AP-HP).

A la différence des administrations, les transporteurs aériens ont une bonne connaissance des congés bonifiés, qui leur assurent une part significative de leur chiffre d'affaires. Chaque année, entre 31 000 et 33 000 personnes environ (soit 62 000 à 66 000 passagers) – fonctionnaires et leurs ayants droits – bénéficient d'un voyage entre la métropole et un DOM, en application du régime des congés bonifiés. Ces passagers sont, dans leur très grande majorité (80%), acheminés de la métropole vers un DOM, essentiellement vers les Antilles (plus de 90%).

Deux transporteurs assurent l'essentiel de ce marché, Air France, avec 26 000 personnes en 2005 et Corsair avec un peu plus de 5 000, Air Austral acheminant une partie des fonctionnaires se rendant ou provenant de la Réunion. Air Caraïbes est peu présent.

Ce marché est caractérisé par une extrême concentration des passagers congés bonifiés sur quelques jours. Ainsi, sur Air France, 48% des passagers se rendant de la métropole vers les Antilles ont voyagé sur une période de 5 jours (entre le 30 juin et le 4 juillet 2005). Au retour, 70 % de ces passagers voyagent sur une période de 8 jours (26 août au 2 septembre 2005). A l'AP-HP, le plan de transport pour l'été 2006 prévoit d'acheminer 22% des passagers congés bonifiés vers la Guadeloupe ou la Réunion sur une seule journée, le 1er juillet, et les deux tiers environ sur une période de 8 jours (28 juin au 5 juillet). Au retour, la concentration est un peu moins forte sur une seule journée, mais elle est plus accentuée (70%) sur une période de 8 jours (Cf. annexe 10).

Le poids des congés bonifiés dans l'économie des lignes ultramarines des transporteurs influence la capacité de ce dispositif à engendrer de la marge. S'agissant d'Air France, les congés bonifiés – qui représentent 3 % environ du trafic total de ces lignes (en nombre de passagers) – engendrent une part un peu plus importante de chiffre d'affaires (4,5% environ). Si on considère le taux de remplissage des vols, lors de la période de pointe des congés bonifiés, ce taux dépasse le plus souvent 97% ou 98%, ce qui, compte tenu des tarifs pratiqués, garantit une recette unitaire par siège très élevée. Même si, dans le sens du retour, le taux de remplissage est moindre, il reste significatif¹⁵.

Les tarifs pratiqués par les transporteurs en matière de congé bonifié sont très élevés. Les administrations et organismes, clients des transporteurs aériens, se voient proposer une gamme tarifaire spécifique, à l'issue le plus souvent d'une procédure d'appel d'offres. La tarification habituelle, gérée dans le cadre du *yield management*, est mise de côté et remplacée, pour ces clients, par une tarification plus fruste, fondée sur le partage de l'année en périodes rouge, orange ou verte (pour Air France) : les jours de concentration des congés bonifiés de début et de fin d'été sont tous en période rouge. S'il n'apparaît pas illogique, dans le système actuel de tarification aérienne, de « faire payer la pointe », il faut cependant reconnaître que la négociation entre les transporteurs et les administrations est largement virtuelle : le transporteur propose une remise par rapport à un tarif de référence, dit prix public ou prix catalogue, qui, en pratique, n'est pas commercialisé. La remise qui résulte de cette négociation (la même pour tout le monde, semble-t-il) est donc, elle aussi, assez largement virtuelle, notamment sur les Antilles, destination la plus fréquentée des congés bonifiés (Cf. tableau au paragraphe f de l'annexe 10).

En matière de congés bonifiés, la clientèle des administrations est donc largement captive : chargée d'appliquer une réglementation désuète, dépendante des dates de congés scolaires, elle subit la tarification imposée par les transporteurs aériens sans avoir, jusqu'à ce jour, entrepris de véritable négociation avec ceux-ci ou mis en place les voies et moyens d'une évolution du dispositif.

L'amélioration de la desserte outre-mer passe donc par la recherche de solutions à l'hyperpointe, renforcée par le fonctionnement des congés bonifiés. Deux voies, complémentaires, peuvent être explorées, portant l'une sur l'offre, l'autre sur la demande : on a vu *supra* la possibilité d'accroissement ponctuel de l'offre sur certaines destinations par de l'affrètement, des charters et du transport pour compte propre. Cette voie ne semble pas susceptible de développements importants. Au contraire, la seconde voie, examinée ci-après, le lissage de la demande sur une période plus étendue, paraît offrir davantage de marges de manoeuvre.

Il semble donc possible de faire évoluer le système des congés bonifiés de manière à ce que des gains puissent être constatés tant du point de vue des agents potentiellement concernés, qu'en matière d'offre de sièges disponibles pour d'autres catégories de voyageurs.

A cet effet, plusieurs pistes pourraient être explorées simultanément ou séparément, et notamment :

¹⁵ 87 % en moyenne entre le 26 juin et le 10 juillet dans le sens des DOM vers Paris ou 75% entre le 22 août et le 4 septembre dans les sens de Paris vers les DOM.

- la négociation de la durée de la période de bonification de 30 jours, pour mieux étaler les départs et les retours d'été des agents devant partir lors de la période scolaire ;

- la biennalisation du voyage, au lieu d'un voyage tous les trois ans ;

- l'attribution de chèques - congé bonifié, permettant à l'agent de gérer sa démarche de voyage. Son montant serait établi à partir d'un tarif moyen de haute saison. Deux possibilités existent, soit une liberté totale d'emploi, soit une affectation, partielle ou non, à un achat de billet, le solde éventuel restant acquis au bénéficiaire.

On peut penser que le comportement économique de l'agent concerné serait de nature à optimiser sa dépense de voyage, mieux que le fait actuellement l'administration. Le chèque congé bonifié pourrait être un encouragement à partir hors vacances scolaires pour ceux qui en ont la possibilité¹⁶. En outre, elle déchargerait les administrations d'une tâche que celles-ci ne remplissent pas au mieux.

Les améliorations proposées pourraient aussi permettre de répondre aux dysfonctionnements du système des congés bonifiés (Cf. annexe 10).

Des marges de manœuvre existent donc. Elles ne peuvent être dégagées qu'après concertation et négociation. Cette négociation devrait s'appuyer sur la mise en place des outils de suivi et d'évaluation qui font actuellement défaut (nombre d'agents potentiellement bénéficiaires, nombre d'agents sans ayants droits, dépenses de voyage, coût global...). Elle devrait enfin, notamment pour éviter tout effet d'aubaine, s'accompagner d'une clarification des critères d'éligibilité, de manière à instaurer davantage d'équité.

Les dispositions proposées devraient permettre de mieux répondre à l'organisation actuelle des temps de travail et de loisirs et d'apporter des solutions aux agents pour lesquels le lien avec le centre des intérêts matériels et moraux peut sembler aujourd'hui distendu.

¹⁶ On notera que le nombre d'agents partant en congé bonifié sans enfants d'âge scolaire est rarement connu, ce qui ne permet pas d'apprécier les marges de manœuvre réelles offertes par cette modalité.

IV - DES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DES CONDITIONS TARIFAIRES

La mission ne préconise pas d'instaurer des prix-plafonds. Pour autant, elle estime que plusieurs leviers pourraient être utilisés – ou mieux utilisés – pour obtenir un effet sur la réalité du tarif supporté par le consommateur. Cela passe par :

- la garantie d'une offre tarifaire complète, y compris dans les plus bas tarifs,
- une meilleure prise en charge par les collectivités responsables de la dotation de continuité territoriale,
- une meilleure connaissance des tarifs qui devrait résulter d'une politique résolue de transparence.

A – La garantie d'une grille tarifaire complète, offrant toute l'année – y compris pendant l'hyperpointe – des contingents de tarifs les plus bas

Actuellement, Air France indique qu'il y a toujours, même en période estivale, plus de 52% des places qui sont vendues dans les tarifs les plus bas de la cabine arrière dite économique (tempo 3, 4 et 5) sauf en août sur La Réunion ou Cayenne où ce pourcentage tombe à 40% environ. Il s'agit là de moyennes qui gommant la situation particulière de l'hyperpointe. Pendant ces quelques semaines, en effet, les contingents de places à bas prix (tempo 3, 4 et 5) sont supprimés de la grille tarifaire mise en vente, par anticipation du très haut niveau des taux de remplissage à cette période.

Cette situation est très pénalisante pour les revenus faibles, puisque même en s'y prenant longtemps en l'avance, les candidats au voyage savent qu'ils ne pourront, à certaines périodes de l'année, disposer de tarifs avantageux. Elle l'est d'autant plus pour les personnes originaires des DOM qui vivent en métropole, qu'elles ne bénéficient pas des corrections tarifaires que peut apporter la dotation de continuité territoriale (cf. *infra* §B).

Par conséquent, la mission considère que les entreprises de transport doivent, en toute période, mettre à la vente une gamme tarifaire complète et offrir des contingents suffisants de places à bas prix (référence : classes Tempo 3, 4 et 5 d'Air France).

Bien évidemment, cette obligation devrait s'intégrer dans les OSP notifiées à la Commission européenne et publiées au JOCE. Elle ne pourrait, pour les mêmes raisons que celles exposées pour les prix-plafonds, donner lieu à compensation financière dans le cadre communautaire applicable. Ceci dit, compte tenu du taux de remplissage de la très haute saison, de la possibilité d'ajustement des prix sur d'autres catégories de places pour lesquelles l'élasticité par rapport au prix est plus faible, les compagnies aériennes ne devraient pas être pénalisées. En outre, s'agissant d'Air France, il est rappelé que la mise en service des B 777 doit engendrer une économie d'exploitation, ce qui constitue une condition favorable à la mise en œuvre de l'obligation d'une offre tarifaire complète.

La mesure proposée, le rétablissement d'une grille tarifaire complète, permet d'offrir des conditions de voyage normales, notamment pour les résidents métropolitains originaires des DOM qui souhaiteraient se rendre dans ces départements. La restauration de conditions de marché normales apparaît préférable à la création d'une nouvelle dotation spécifique qui serait insoutenable budgétairement, contestable au plan de l'équité par rapport aux métropolitains éloignés de leur région d'origine et retarderait encore le moment d'une réflexion plus active en faveur d'une plus grande efficacité des transferts vers les DOM.

B - La dotation de continuité territoriale : une innovation tarifaire intéressante, que toutes les collectivités ne maîtrisent encore qu'imparfaitement.

L'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003 a mis en place une dotation de continuité territoriale (DCT). Il s'agit d'une subvention destinée à faciliter le déplacement des résidents d'outre-mer entre leur collectivité de résidence et la métropole. Cette subvention s'applique aussi bien dans les départements d'outre-mer que dans les autres collectivités. Elle est versée par l'Etat à ces collectivités, à charge pour celles-ci de verser une aide à leurs résidents pour contribuer, dans des conditions qu'elles déterminent, au financement de leur voyage aérien.

Mis en place à compter de 2004, le dispositif a tardé à démarrer et n'a pas encore atteint son régime de croisière. Il nécessitait, en effet, outre la disponibilité des crédits sur le budget de l'Etat, une délibération de chaque région ou collectivité d'outre-mer sur les critères et modalités d'attribution puis, s'agissant des quatre départements d'outre-mer, d'une notification à la Commission Européenne. Les éléments de bilan de l'utilisation de cette dotation sont les suivants (Cf. annexe 9) :

- les collectivités bénéficiaires sont tenues de transmettre chaque année au ministère de l'outre-mer un bilan de l'utilisation de la DCT. Ces bilans ne sont pas homogènes, si bien que les données financières fournies sont tantôt des décisions ou des engagements, tantôt des mandatements ou sont de nature indéterminée. De ce fait, l'efficacité du dispositif, après deux années de mise en œuvre, est difficile à apprécier. Pour l'avenir, la politique de l'Etat d'aide à la continuité territoriale au bénéfice des résidents ultramarins doit pouvoir être évaluée. Aussi, la mission recommande que les prochains bilans soient établis, avec l'appui du payeur régional, à partir de rubriques physico-financières précises, en application du décret du 20 janvier 2004¹⁷, qui permet au MOM de fixer les modalités d'établissement du bilan annuel ;
- au 31 décembre 2005, près de 61 millions € ont été attribués aux neuf collectivités d'outre-mer mais un peu plus de 48 millions € seulement ont été délégués : les crédits destinés à la Guyane n'ont pas été versés, la région considérant que cette dotation ne correspondait pas aux besoins des résidents guyanais ; les crédits 2005 destinés à la Réunion ont été restitués au budget de l'Etat, faute d'emploi avant la clôture de l'exercice ;
- au total, 8 collectivités ont mis en place le dispositif d'aide. Elles avaient consommé, au 31 décembre 2005, 24,7 millions € soit 40,5 % des financements prévus au budget de l'Etat, avec des écarts très importants entre collectivités : seul des départements d'outre-mer, la Guadeloupe a consommé la presque totalité (87%) de ses crédits, la Martinique et la Réunion ayant utilisé moins de 4% des crédits attribués ; les autres collectivités ont toutes consommé entre 63 et 83 % de leurs crédits ;
- la répartition de la dotation entre collectivités conduit à s'interroger sur la population prise en compte : au titre de 2006, la population de Nouvelle-Calédonie est en augmentation de 16% par rapport à celle retenue en 2005 – à la différence des autres départements et collectivités dont la population est identique en 2006 à ce qu'elle était en 2005 – ce qui se traduit par une augmentation de même ampleur de la dotation attribuée pour 2006 à la collectivité néo-calédonienne et une réduction ou moindre augmentation de celle attribuée aux autres. L'article 2 du décret du 30 janvier 2004 précité fait référence à deux définitions de la population, l'une applicable aux DOM et à Saint-Pierre et Miquelon, l'autre aux collectivités du Pacifique et à Mayotte, ce qui permet de tenir compte d'un

¹⁷ Décret (après avis du Conseil d'Etat) n° 2004-100 du 30 janvier 2004 (JO du 31 janvier 2004) relatif à la dotation de continuité territoriale instituée par l'article 60 de la LOPOM.

recensement partiel dans le second cas et, ce faisant, d'introduire une distorsion entre les deux catégories de collectivités ;

- en 2005, près de 55.000 personnes (soit 2,3% de la population ultramarine) ont été aidées, les deux tiers étant originaires de Guadeloupe. Les décisions prises par les collectivités bénéficiaires relèvent de deux types de comportement, l'un qui consiste à aider un assez grand nombre de résidents – c'est le cas de la Guadeloupe et de Saint-Pierre et Miquelon qui, en 2005, ont aidé 9 à 10% de leur population avec un montant moyen d'aide de l'ordre de 270 € – l'autre qui consiste à apporter une aide plus importante à un nombre proportionnellement plus faible d'habitants, comme les collectivités du Pacifique, qui ont aidé entre 2 et 3% de leur population, avec un montant moyen d'aide significativement plus élevé (compris entre 500 et un peu plus de 900 €). Il est vraisemblable que, pour les collectivités du Pacifique, l'aide ne peut constituer un facteur déclenchant du voyage qu'au-delà d'un certain niveau, compte tenu du coût du billet.
- Certaines régions ont considéré que le dispositif de gestion du dispositif qu'elles avaient dû mettre en place était coûteux, en moyens humains ou en installations et locaux d'accueil : ce dispositif n'appelle pas d'observations de la mission dès lors que la loi a prévu que cette compétence relevait de la région ou de la collectivité chargée de la répartition de l'aide au passage aérien¹⁸.

Dès lors que le législateur a considéré qu'il fallait apporter une aide aux résidents d'outre-mer qui souhaitent se rendre en métropole, une aide à la personne constitue le système le plus souple et le plus équitable, compatible avec la libéralisation du marché du transport aérien et la réglementation communautaire. Pour autant, la faible consommation des crédits – qui rend inopérante toute comparaison avec le système en vigueur dans la collectivité Corse et a fortiori toute demande d'alignement sur la DCT attribuée à la Corse – met en évidence les difficultés qu'ont eues les collectivités pour définir les critères d'attribution.

Toutes les collectivités ont dû modifier, au moins une fois, leur délibération soit du fait d'une annulation par le tribunal administratif¹⁹ soit pour ajuster les critères qui se sont avérés soit trop larges²⁰ soit – c'est le cas le plus fréquent – trop restrictifs, comme ce fut le cas des régions de Martinique et de la Réunion qui ne sont pas parvenues à consommer leur dotation de manière significative.

Il est certain que la définition de critères à la fois rigoureux et opérationnels n'a pas été facile, les collectivités étant partagées entre une approche « aide sociale » et une approche plus universaliste consistant à accorder une aide tarifaire à tous les résidents, également touchés par l'éloignement, avec, selon un dosage variable, une approche mixte visant selon les cas, les personnes âgées, les jeunes, les familles, les sportifs ou les associations. L'approche « aide sociale » (sous condition de ressources), appliquée au transport aérien, est celle qui a été le plus souvent retenue dans les DOM lors de leur première délibération. Elle a montré ses limites dans la mesure où, d'une part, elle a fortement restreint le nombre de candidats au voyage, bénéficiaires d'une aide, et, d'autre part, elle a mis en évidence qu'il était vain d'aider l'achat d'un billet d'avion par une personne à revenu modeste dès lors que celle-ci n'était pas en mesure de prendre en charge ses autres dépenses de voyage.

¹⁸ Un membre de la mission estime qu'une assistance pourrait être apportée par la direction régionale du tourisme.

¹⁹ Ce fut le cas de la Nouvelle-Calédonie (annulation d'une condition de durée de résidence dans la collectivité).

²⁰ Cas de Mayotte qui a consommé en quatre mois la dotation des deux exercices 2004 et 2005.

Les 3 régions (Martinique, Guadeloupe et Réunion) ont donc décidé de modifier leur délibération pour élargir leurs critères d'attribution. S'agissant de régions ultra périphériques relevant de la réglementation communautaire, ces délibérations ont été notifiées à la Commission où elles sont en cours d'examen. Même si, dans cette attente, ces régions ont la possibilité de continuer à attribuer des aides au voyage en application de leur première délibération, il est prévisible que les dotations 2006 de Martinique et de la Réunion ne seront que faiblement consommées sauf si l'avis de la Commission intervenait rapidement.

Face à ces difficultés de mise en œuvre, la mission formule quatre propositions :

- aider les collectivités d'outre-mer à mieux ajuster leurs critères de répartition en mutualisant leur expérience. A cet effet, une table ronde sur l'optimisation de la DCT (Cf. *infra*) pourrait être organisée par le ministère de l'outre-mer ;
- rendre plus efficace l'aide financière en prévoyant d'exclure son utilisation des périodes de très haute saison à tarification élevée et de la réserver à des périodes de plus faible tarification, lors de périodes « blanche » ou « bleue » pour reprendre une pratique commerciale en vigueur dans le domaine ferroviaire ;
- apporter une réponse aux excédents dont pourraient disposer certaines collectivités. Dans l'état actuel de la réglementation, les collectivités d'outre-mer ne peuvent affecter la DCT à autre chose qu'à cette dotation. Il pourrait être envisagé de prévoir qu'en cas d'excédent constaté, l'Etat et la collectivité se mettent d'accord sur son affectation. En outre, il pourrait aussi être envisagé que, dans le cas où la consommation des crédits est durablement inférieure à ce qui devrait être normalement délégué, le versement pourrait être réduit en fonction des consommations précédentes ;
- enfin, compte tenu des difficultés de mise en œuvre, une évaluation de l'efficacité du dispositif devrait être effectuée au terme de plusieurs années (5 ans par exemple).

C – Améliorer la transparence tarifaire

L'absence de lisibilité et de transparence sur les tarifs ne favorise pas une bonne appréciation du dispositif. La complexité et le caractère érotérique des mentions portées sur les coupons de voyage ajoutent à ces difficultés. La mission n'ignore pas que ces mentions relèvent essentiellement d'accords internationaux (IATA, Commission Européenne). Il lui semble cependant indispensable qu'une action soit entreprise auprès des transporteurs et de ces organismes pour que les coupons de voyage distinguent clairement ce qui relève du prix du billet et donc du transporteur (intégrant normalement le coût du kérosène) et les taxes et redevances, qui relèvent des collectivités publiques et des exploitants d'aéroport. En outre, une désignation en clair des classes tarifaires serait un signe donné au consommateur.

L'« observatoire du transport de l'outre-mer », dont la création a été décidée récemment, a pour objet d'améliorer la transparence sur la politique commerciale des compagnies, de permettre aux usagers d'orienter leur choix et aux associations de vérifier leur bien fondé économique.

Cette transparence n'a cependant de sens que si les usagers sont en mesure d'être informés des tarifs réellement pratiqués, au-delà des tarifs dits public, qui font l'objet d'une publication bi-annuelle et qui, n'étant pratiquement pas commercialisés, sont largement virtuels. Pour les consommateurs, les systèmes de réservation limitent la nécessaire transparence sur une tarification susceptible de modification à tout moment, et sur les capacités disponibles dans chaque catégorie tarifaire. La mission considère donc que, compte tenu du développement des NTIC, la création d'un observatoire portant sur le secteur aérien ne permettra pas d'atteindre les objectifs recherchés. La meilleure information possible est celle apportée par la consultation, en temps réel, des sites commerciaux sur Internet permettant la réservation de places d'avion.

Cela n'exclut pas l'évaluation a posteriori de l'offre réalisée par les différents transporteurs au cours des saisons aéronautiques écoulées. L'exploitation des données de leurs systèmes de réservation doit le permettre. Cette évaluation pourrait être réalisée tous les ans ou tous les deux ans au cours de tables rondes ou de rendez-vous réguliers avec les élus, les associations et les administrations concernées (entreprises de transports, DGAC, DGCCRF, collectivités territoriales, associations de consommateurs...), dans le cadre d'un Comité d'Orientation de l'Outre-mer (à créer) assurant concertation et transparence.

V – DES LEVIERS D’AMÉLIORATION DES CONDITIONS ÉCONOMIQUES DU TRANSPORT AÉRIEN, D’UN EFFET LIMITÉ

Les charges de fonctionnement du transport aérien se sont incontestablement accrues. Si l’on s’en tient à des facteurs spécifiques au transport aérien, hors charges de personnel, on peut relever :

- un quadruplement du prix du carburant depuis 1998 engendrant une hausse de près de 25 % de l’ensemble des coûts d’exploitation ;

- une augmentation des dépenses de sûreté (+ 7%), de contrôle des bagages et d’assurance après le 11 septembre 2001.

Face à ces facteurs d’augmentation du coût d’exploitation – qui évidemment ne sont pas spécifiques aux DOM – trois leviers sont applicables : les exonérations de charges sociales patronales, la défiscalisation des investissements et l’adaptation des taxes et redevances.

A – Les exonérations de charges sociales patronales : une mesure d’application effective mais qui n’a pas bouleversé l’économie du secteur

La desserte aérienne de l’outre-mer a bénéficié, dans des proportions non négligeables, des exonérations de charges sociales prévues par différents textes depuis 1994 (cf. annexe 7).

La répercussion sur le prix du billet d’avion des exonérations de charges sociales est quasiment impossible à identifier dans un contexte d’instabilité des autres facteurs de détermination du coût et des tarifs (évolution de la concurrence, des prix des composants de base tels que le kérosène, les tarifs d’assurance, les coûts d’infrastructure et de sécurité...) qui empêchent de raisonner toutes choses égales par ailleurs. Et ce, d’autant plus que coexistent d’autres mesures d’aides à l’emploi (ainsi, Air France recourt au dispositif de remplacement de salariés âgés par des plus jeunes). Les exonérations ne bénéficient pas seulement aux compagnies faisant de la desserte transatlantique, mais, en nombre de bénéficiaires, principalement à des compagnies locales.

En 2005, les exonérations de cotisations patronales ont représenté un peu plus de 10 millions d’euros, portant sur près de 3 200 salariés. La très forte augmentation, intervenue en 2003 et 2004, a accompagné le développement d’Air Caraïbes, sans toutefois exclure un possible effet d’aubaine.

Accessoirement, on peut considérer qu’un impact positif a été ressenti par les compagnies aériennes dans la mesure où celles-ci – qui tiennent à jour leurs registres de personnel et ont des structures qui leur permettent de déclarer des états de personnel cohérents aux organismes de sécurité sociale – paient effectivement leurs cotisations, ce qui leur permet de bénéficier d’un allègement tout aussi effectif de leurs charges.

On notera une difficulté d’application du texte en ce qui concerne les personnels affectés à la fois sur des liaisons éligibles au dispositif d’exonération et sur des liaisons non éligibles.

B – La défiscalisation des investissements, un outil peu adapté

Depuis qu'il existe un mécanisme de défiscalisation des aides à l'investissement outre-mer, soit depuis la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite loi Pons, les avions sont éligibles dès lors qu'il s'agit d'un investissement réalisé outre-mer. Les entreprises de transport aérien sont considérées comme exerçant leur activité outre-mer lorsque le siège et les installations nécessaires à la maintenance des avions sont situés outre-mer et que les activités de transport aérien ont pour objet exclusif un trafic local ou régional, le département d'outre mer constituant le nœud des liaisons aériennes. La LOPOM n'a pas modifié ces principes.

Lors d'entretiens avec la mission, des arguments ont été avancés par des entreprises de transport aérien en faveur d'une conception plus large de la défiscalisation des investissements réalisés par les compagnies qui opèrent outre-mer.

La mission considère qu'il serait aventureux de modifier les principes précités en raison, d'une part, d'un éventuel risque de distorsion de concurrence pouvant résulter d'une aide fiscale, d'autre part, de son impact budgétaire. En outre, peut-on considérer que la dépense fiscale résultant de la défiscalisation d'un avion est soutenable dès lors que, par construction, elle ne s'accompagne d'aucune contrepartie pour les usagers en termes de prix et de desserte et que cet avion peut être transféré sur une autre ligne, à l'issue d'un court délai, bien inférieur à sa durée de vie ?

En outre, la commission européenne a donné son accord aux dossiers qui lui étaient notifiés et qui bénéficiaient à des entreprises implantées et exerçant leur activité dans les régions ultra-périphériques. Dans un domaine aussi spécifique que le transport aérien, son appréciation ne serait vraisemblablement pas favorable si la défiscalisation se traduisait par une aide générale aux entreprises oeuvrant en direction de l'outre-mer, pour peu que celles-ci y implantent une fraction de leur siège social.

C – Peut-on adapter taxes et redevances ?

Depuis le début de la décennie, l'évolution des taxes et redevance répercutées au passager et identifiées en plus du prix du billet (taxe de l'aviation civile, taxe d'aéroport et redevance passager) a été plus faible au départ des aéroports d'outre-mer qu'au départ d'Orly. Néanmoins, le montant de ces taxes et redevance perçues sur les aéroports des DOM reste plus élevé (Cf. Annexe 8). Ainsi, en 2005, leur niveau dépasse d'environ 50% celui perçu à Orly.

Montant et évolution des taxes et redevance répercutées sur le passager

	Évolution entre 2001 et 2005	Montant total perçu En 2005 (en €)
Fort-de-France	3,9 %	37,22
Pointe-à-Pitre	2,8 %	35,52
Cayenne	8,3 %	32,71
Saint-Denis de la Réunion	14,9%	28,58
Orly	49,8 %	21,51

La dérive constatée sur les taxes de l'aviation civile et d'aéroport concerne toutes les destinations et résulte des nouvelles mesures de sûreté imposées par la réglementation communautaire et internationale. S'agissant de vols long courrier, l'impact sur le prix global du billet concernant l'outre mer reste cependant plus faible que sur le prix des billets des destinations proches.

Outre la redevance passager, les chambres de commerce et d'industrie, gestionnaires d'aéroports, facturent aux transporteurs aériens d'autres redevances réglementées (notamment, pour les prestations rendues en matière d'atterrissage, de stationnement et de balisage). Ces redevances sont fonction du tonnage et des mouvements d'avion, ce qui explique que les transporteurs ne peuvent les répercuter aux passagers. Si on rapporte ces redevances au nombre de passagers, elles varient d'environ 18 €aux Antilles et à la Réunion pour atteindre plus de 28 €à Cayenne. Ces montants sont supérieurs à ceux facturés par les aéroports métropolitains ayant un trafic comparable : ainsi, on peut comparer Cayenne à Tarbes (17,5 € pour 28 €) ou les aéroports antillais à Nantes et Montpellier (11,5 €pour 18 €).

A ces taxes et redevances, il convient d'ajouter les redevances perçues au profit du budget annexe de l'aviation civile et destinées à couvrir les prestations rendues par l'Etat (DGAC) en matière de contrôle en route et de navigation aérienne. A la différence de la métropole, il n'y a pas de redevance pour les services de route outre-mer mais il existe la redevance pour les services terminaux de la navigation aérienne, à laquelle vient de s'adjoindre une nouvelle redevance depuis le 1^{er} janvier 2006 (contrôle technique).

Tous ces prélèvements pèsent sur le coût du transport aérien, certains étant explicitement facturés au passager aérien en plus du billet dit « hors taxes ». Aussi, il serait souhaitable de demander à toutes les parties prenantes de consentir un effort pour les alléger. Deux pistes pourraient être examinées :

- la mise en place d'une taxe de transit pour les passagers en correspondance, de manière à ce que ceux-ci ne soient pas taxés deux fois sur le même aéroport. Une mesure de ce type existe depuis peu à Roissy – CDG ;
- un aménagement plus simple des aérogares permettant un traitement moins coûteux du trafic régional, comparable aux nouvelles installations à « bas coûts » créées récemment à Nice, Lyon, Marseille et Genève.

Les compagnies aériennes ont pris l'habitude de faire apparaître sur le titre de transport, en plus du prix du billet proprement dit, le montant des taxes et de la redevance passager. En outre, elles mentionnent la « surcharge carburants ». Si l'Etat a pu obtenir que cette surcharge ne soit plus assimilée à une taxe, cette charge demeure néanmoins décomptée en plus du billet. Il faut ajouter que ces taxes, redevance et surcharge carburant sont mentionnées sur le billet dans un codage incompréhensible. L'habitude est donc acquise chez les agents de voyages et les transporteurs d'indiquer le prix du billet « hors taxe » et d'externaliser le montant des taxes, redevance et surcharge. On peut d'ailleurs remarquer qu'une part significative des aides à la personne issues de la DCT correspond, en fait, à l'augmentation de ces taxes, redevances et surcharge, intervenue ces dernières années.

Un effort de transparence est nécessaire, comme le recommande d'ailleurs un avis du Conseil de la consommation du 27 septembre 2005. Un tel effort serait particulièrement utile sur les liaisons avec les DOM. A cet égard, ne serait-il pas opportun d'inclure dans les OSP une obligation d'affichage et de transparence en matière tarifaire ?

VI - LES DIFFICULTÉS DE LA DESSERTE GUYANAISE APPELLENT DES SOLUTIONS SPECIFIQUES

Les conditions actuelles d'exploitation de la desserte actuelle de Cayenne diffèrent sur deux points de celle des autres DOM : le monopole d'un seul transporteur d'une part, l'absence de mise en œuvre de la DCT, d'autre part.

A – Favoriser l'arrivée d'un nouvel entrant sur la desserte de la Guyane

Depuis le retrait de Corsair et la cessation d'activité d'Air Lib, la Guyane est desservie par Air France, en situation de monopole de fait. Ce marché, d'importance moyenne, est en effet trop réduit pour plusieurs compagnies. Lorsqu'elle existait, cette situation de forte concurrence a conduit à une offre excédentaire et à l'alignement systématique des tarifs d'Air France sur ceux de Corsair et de ses concurrents. Cela a entraîné un déficit généralisé de la ligne et le retrait du dernier entrant, Corsair, ainsi qu'accélééré la faillite d'Air Lib..

L'exploitation monopolistique d'Air France maintient néanmoins une capacité suffisante, sauf en haute saison, et pratique des tarifs faisant apparaître une hausse moyenne sur les tarifs de la classe économique, comparable à celle des Antilles, mais une hausse plus importante sur la classe affaires (qui constitue, à l'inverse des Antilles, une part substantielle du trafic), dont le niveau reste néanmoins inférieur à celui de l'international.

La mission considère qu'un nouvel entrant sur la desserte de Cayenne est souhaitable et qu'il y a effectivement place pour un second transporteur aérien. Elle partage en cela les conclusions du rapport de l'IGACEM présenté en 2004 qui considérait que deux modalités pouvaient être envisagées :

- sans trafic supplémentaire, une seconde ligne vers la métropole pourrait être exploitée avec une fréquence réduite (en basse saison) ;
- sinon, pour disposer d'une liaison quotidienne toute l'année, des trafics supplémentaires devraient être trouvés en provenance des pays riverains et notamment du Nord Brésil.

Ce diagnostic conserve toute sa pertinence dans la mesure où le trafic transatlantique n'a pas subi de fléchissement en 2005 et où, par ailleurs, de nouvelles lignes régionales ont été ouvertes vers le Brésil. Des lignes restent en outre à reprendre vers le Surinam et à ouvrir vers la Guyana.

La comparaison avec le Surinam, où deux compagnies exploitent la liaison Paramaribo-Amsterdam, tend également à montrer qu'une exploitation par deux compagnies est envisageable, même si les tarifs pratiqués sont supérieurs à ceux en vigueur entre Cayenne et Paris.

Ainsi, tout doit être mis en œuvre pour favoriser l'arrivée d'un nouvel entrant sur Cayenne :

- réserver des créneaux horaires à Orly ou Roissy ;

- aider à la constitution d'un réseau régional sud américain et transatlantique autour d'un transporteur desservant Cayenne, en incitant les transporteurs locaux à conclure des accords commerciaux²¹. Cette dynamique, qui devrait se traduire par une coordination des horaires, pourrait être favorisée par des aides financières – compatibles avec les lignes directrices communautaires – d'une part, de Maison de la France, d'autre part, du comité régional du tourisme, de manière à assurer la promotion des nouvelles lignes ;

- mettre à l'étude, s'agissant du Brésil, un assouplissement du régime des visas pour les passagers aériens se rendant à Cayenne ;

- accompagner le nouvel entrant par une tarification réduite de l'usage de l'aéroport (taxe de transit, réduite de 50% par rapport au niveau actuel et modulation des redevances) ;

- ne pas exclure la possibilité offerte par la LOPOM d'accorder, dès lors que les conditions sont réunies, le bénéfice de la défiscalisation au nouvel entrant, au titre bien entendu de la desserte régionale qu'il est susceptible d'assurer ;

- enfin, l'arrivée d'un nouvel entrant à moyen terme suppose que le transporteur en situation de monopole, Air France, n'augmente pas sa capacité. Or, Air France qui exploite actuellement la liaison transatlantique en A 340, avec quelques vols en B 747 en haute saison, pourrait être tenté d'opérer un B 777 sur cette ligne comme sur les autres dessertes des DOM. Une telle évolution conduirait à une augmentation de capacité de 30% pendant une partie de l'année - sans pour autant résoudre le problème de la très haute saison - puisque la capacité du B 777 est identique à celle du B 747. Une telle perspective rendrait illusoire la mise en œuvre d'une seconde fréquence par un autre transporteur. Mais, pour se concrétiser, cette éventualité supposerait des travaux d'aménagement de la piste et des aires de stationnement de l'aéroport de Cayenne que la situation financière de la CCI ne semble pas pouvoir autoriser.

Ainsi, tant du point de vue de la concurrence que pour économiser des coûts d'aménagement de la piste de l'aéroport de Cayenne, l'arrivée d'un nouvel entrant est souhaitable.

B – Trouver une solution transitoire pour la mise en œuvre de la DCT.

La collectivité régionale de Guyane est la seule à ne pas avoir mis en place la DCT (Cf. partie III). Si cette situation devait perdurer, il apparaît nécessaire de trouver une solution transitoire en instaurant, par la loi, une possibilité de substitution, après constat de carence de l'utilisation de ces fonds par le préfet. Seul, l'Etat semble être en situation de pouvoir se substituer à la région, à charge pour lui de déléguer cette mission.

²¹ Total et TAF pour le Nord Brésil sur les lignes côtières et celle de Manaus, dans le cadre de l'accord aérien existant et Surinam Airways pour le Nord en liant une éventuelle approbation de programme à un accord interligne en l'absence d'accord aérien.

Par contre, une utilisation des crédits non consommés du budget de la continuité territoriale pour le réseau intérieur n'est pas recommandée car il s'agirait d'un détournement de la finalité de cette dotation.

CONCLUSION

La desserte aérienne des DOM ne fonctionne pas aussi mal qu'on pouvait le penser, à l'exception d'une destination et de certaines périodes, qui cristallisent du mécontentement. Celui-ci s'exprime d'ailleurs davantage en métropole que localement. Il importe donc de ne pas déstabiliser un marché fragile, à l'équilibre vulnérable, par des mesures ou des effets d'annonce trop rapides. L'évolution du système, si elle est décidée, doit donc être progressive et intervenir dans le cadre d'une large concertation, afin d'éviter les réactions de rejet d'acteurs clés, publics ou privés.

La question de la desserte aérienne outre-mer est sensible et souvent passionnelle car elle traduit une vraie préoccupation de nos concitoyens pour des voyages fréquents et d'un coût abordable entre la métropole et les départements ultra-marins. Dès lors, on peut regretter que quelques idées reçues, qui ne résistent pas à l'analyse, retardent la mise en œuvre de solutions pragmatiques et adaptées. Il en est ainsi, par exemple, de l'idée de prix plafonds, qui auraient comme principal effet de déstabiliser toute l'offre, des pratiques des opérateurs – et en premier lieu, de la compagnie Air France – présentées comme « scandaleuses » car engrangeant des « profits déraisonnables » ou encore de la pénurie de places pour les touristes ou vers la métropole.

En dépit de l'étroitesse du marché et de ses handicaps structurels (forte saisonnalité, peu de trafic à forte contribution, etc.) des marges de manœuvre existent pour mieux ajuster l'offre et la demande sur les quatre DOM : desserrer la contrainte des obligations de service public, écrêter la pointe estivale par une évolution négociée des congés bonifiés et la mise en place de transport pour compte propre de certains personnels aux dates les plus chargées, rendre plus performant le dispositif de la dotation de continuité territoriale, garantir en toute saison une fraction de places aux tarifs les plus économiques, améliorer la transparence sur les tarifs et la concertation, telles sont les pistes d'action à explorer pour améliorer la concurrence lorsqu'elle existe, sans négliger de la soutenir lorsqu'elle a disparu, comme c'est le cas pour la Guyane.

La mission formule enfin deux recommandations pour la mise en œuvre de solutions :

- veiller à ne pas accroître les effets pervers dus à l'existence de nombreux transferts vers les DOM ;

- porter aussi attention aux dessertes régionales et aux liaisons avec le monde Caraïbes et américain ou l'océan indien. Il est ainsi nécessaire de rechercher une plus grande performance de ces liaisons, par l'émergence de hubs (plate-forme de correspondances) et de compagnies à bas coûts – possibles sur moyennes distances – par le soutien des entreprises locales petites et moyennes, par des politiques de promotion touristique et de communication, pour permettre aux DOM de mieux inscrire leur développement (exportations, échange d'étudiants, tourisme...) dans leur espace géographique.

Paris, le 30 mai 2006

L'Inspecteur général de
l'Administration,



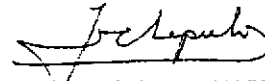
Rémi DUCHENE

L'Inspectrice générale des
Finances,



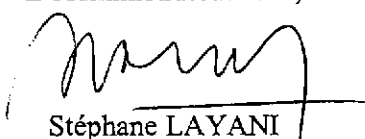
Anne BOLLIET

L'ingénieur général des Ponts et
Chaussées



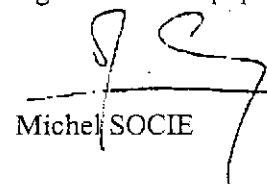
Jean-Noël CHAPULUT

L'Administrateur civil,



Stéphane LAYANI

L'Inspecteur général de l'Équipement,



Michel SOCIE

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : lettre de mission

ANNEXE 2 : liste des personnes et organismes rencontrés

ANNEXE 3 : le « *yield management* »

ANNEXE 4 : évolution des tarifs d'Air France

ANNEXE 5 : parts de marché en 2005 et évolution entre 2001 et 2006

ANNEXE 6 : la question de la rentabilité des dessertes

ANNEXE 7 : les exonérations de charge

ANNEXE 8 : évolution des taxes et redevances

ANNEXE 9 : évolution de la dotation de continuité territoriale

ANNEXE 10 : éléments sur les congés bonifiés

A N N E X E S

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE
L'INTERIEUR ET DE
L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE

MINISTÈRE DE
L'ÉCONOMIE, DES
FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE

MINISTÈRE DES TRANSPORTS,
DE L'ÉQUIPEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER

MINISTÈRE
DE L'OUTRE-MER

Paris, le **23 DEC. 2005**

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur
et de l'aménagement du territoire

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et
de la mer

Le ministre de l'outre-mer

à

Monsieur le chef de service de l'inspection générale des
finances

Monsieur le vice-président du conseil général des ponts et
chaussées

Monsieur le chef de service de l'inspection générale de
l'administration

OBJET : Optimisation du dispositif de la desserte aérienne outre-mer

La France a mis en place, depuis le début des années 1990, divers dispositifs de soutien à la desserte aérienne de l'outre-mer dans le cadre de la continuité territoriale et des obligations de service public afin de faciliter les déplacements des résidents ultra marins au départ et à destination de la métropole.

Cette démarche s'est inscrite dans le cadre de la libéralisation du ciel européen et dans le contexte d'une concurrence entre les compagnies aériennes qui choisissaient d'opérer sur la desserte des collectivités d'outre-mer, de Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie, de Wallis et Futuna, de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

.../...

Au cours des dernières années, les résidents de l'outre-mer ont développé le sentiment que la qualité de ces dessertes était insuffisante, en termes de conditions de vol, de nombre de sièges offerts, de services offerts, et surtout en termes tarifaires, les prix des billets paraissant plus élevés par rapport à des vols de même distance sur des destinations internationales.

Suite à la réunion interministérielle sur la desserte aérienne de l'outre-mer du 25 août dernier, il apparaît nécessaire de conduire une analyse des dispositions législatives et réglementaires en vigueur afin de répondre aux objectifs d'amélioration de la desserte aérienne de l'outre mer, y compris les services de desserte intérieure ou régionale.

En effet, ces services s'exercent dans les conditions particulières suivantes :

- une situation de concurrence de type oligopole, où une compagnie aérienne prédomine et où peu de concurrents s'affichent, les compagnies « low cost » n'opérant pas à ce jour sur ces destinations ;
- une demande de places en classe économique très majoritaire, et donc des vols où le nombre de places à forte contribution tarifaire est réduit ;
- l'existence de phénomènes de pointe de charge en période estivale, dus notamment au régime des « congés bonifiés » pour les fonctionnaires résidant en métropole et regagnant leur région d'origine pendant l'été.

Il en résulte une structure des tarifs peu transparente et donnant une faible souplesse de choix et de coûts pour les passagers.

Nous vous demandons donc de bien vouloir diligenter une mission conjointe sur l'amélioration de la desserte aérienne des collectivités d'outre-mer, portant principalement sur les liaisons avec la métropole, mais aussi sur les liaisons entre les collectivités d'outre-mer et leur environnement régional. Vous traiterez plus particulièrement les points suivants.

1. Vous examinerez les possibilités d'accès au marché de la desserte aérienne outre-mer d'éventuels nouveaux exploitants de lignes régulières ou de vols charters en analysant toutes les barrières potentielles à l'entrée, notamment les conditions de la concurrence tarifaire, l'offre de services au transport aérien (maintenance, services aéroportuaires), et les créneaux horaires délivrés par les autorités aéroportuaires.

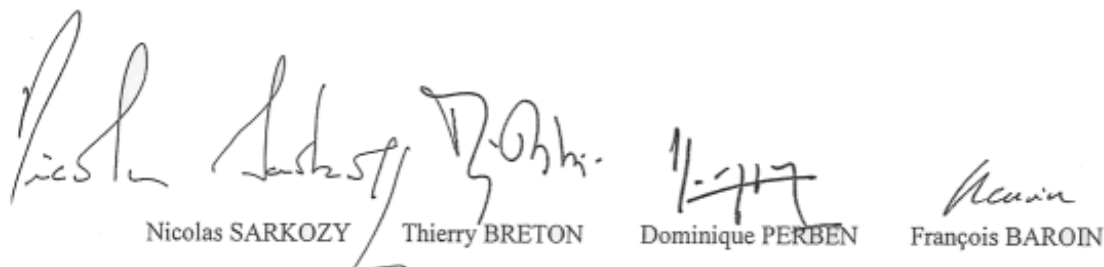
2. Vous dresserez un premier bilan de l'application de la dotation de continuité territoriale instaurée par la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer et proposerez les moyens d'améliorer la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole. Vous apprécierez notamment la faisabilité, l'impact, et les conditions de mise en œuvre d'un plafonnement des prix des billets, qu'il soit restreint aux billets bénéficiant des primes de continuité territoriale, ou étendu aux autres voyageurs dans des conditions que vous préciserez le cas échéant.

3. Vous évalueriez l'impact sur l'emploi et le prix des billets d'avion de l'application de l'article 1^{er} de la loi du 21 juillet 2003, qui a instauré une exonération des cotisations sociales dues par les entreprises du transport aérien assurant la liaison entre les départements d'outre-mer ou les collectivités de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte, ou leur desserte intérieure.

Plus généralement, vous formulerez toute proposition d'amélioration, par l'État et éventuellement les collectivités territoriales concernées, des mécanismes existants d'obligations de service public, d'intervention publique et de l'environnement juridique et technique de l'exploitation des liaisons aériennes, en vue de résoudre les problèmes énoncés en introduction de la présente lettre. Vous explorerez en particulier les possibilités d'optimiser la connaissance des services aériens et la transparence des prix pour les usagers concernés.

Vous démontrerez la faisabilité technique et économique des propositions, en analysant en particulier les distorsions de concurrence éventuelles, et vous vous assurerez du respect du cadre communautaire des transports aériens et de l'égalité des usagers devant le service public du transport aérien dédié à l'outre mer.

Nous vous demandons de rendre votre rapport avant le 1^{er} mai 2006.



Nicolas SARKOZY Thierry BRETON Dominique PERBEN François BAROIN

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Sophie THIBAUT, Conseillère technique au cabinet

Guillaume CERUTTI, Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Jean-Louis GAUGIRAN, Chef de bureau (DGCCRF)

Michel ROSEAU, Chef de bureau (DGCCRF)

Jean-Pierre LIEB, Chef de service (DGI)

Richard HEURTIER, Bureau des agréments (DGI)

Philippe LOGAK, Sous-directeur à la direction des affaires juridiques (DAJ)

Jean-Pierre EMERY, Sous-directeur (direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA)

Didier PETITJEAN, Chef de bureau (DPMA)

Jacques PETIT, Responsable de secteur, bureau 6B (DPMA)

Christel WARIN, Adjointe du pôle reporting décisionnel à l'agence comptable centrale du trésor (ACCT)

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Matthieu LOUVOT, Conseiller technique au cabinet

Olivier BIANCARELLI, Cabinet

Raphaël LE MÉHAUTÉ, Sous-directeur des personnels (secrétariat général)

Jacques SCHNEIDER, Sous-directeur des ressources humaines (DGPN)

MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

Dominique VIAN, Directeur de cabinet

Bernard DUJARDIN, Conseiller technique cabinet

Pierre BRUNHES, Sous-directeur des affaires économiques (DAESC)

Jean-Michel ABIVEN, Chef du département transports

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Didier LALLEMAND, Directeur de cabinet ;

Danièle BENADON, Chef de service (DGAC)

François THÉOLEYRE, Adjoint au sous directeur des entreprises (DGAC)

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU TOURISME

Léon BERTRAND, Ministre délégué

Alain BODON, Directeur de cabinet

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Nicolas NEÏERTZ, Chef de bureau (DGAFP)

ASSISTANCE PUBLIQUE DES HÔPITAUX DE PARIS (AP /HP)

Dominique NOIRE, Directeur du personnel et des relations sociales

UNION EUROPÉENNE

COMMISSION EUROPÉENNE

Dominique RISTORI, Directeur à la DG Transports

Olivier CHASSAGNE, Administrateur à la DG Transport

Pascale WOLF-KARIUS, Chef d'unité à la DG Région

Candida ALDELHUELO, Experte Nationale détachée

REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE
Sujiro SEAM, Conseiller Régions Ultrapériphériques
Thierry BUTIN, Conseiller transports

ASSOCIATIONS

Patrick KARAM, Collectif des Antillais, Guyanais, Réunionnais
M. FRANCO, Coll' Air

ENTREPRISES DE TRANSPORT AERIEN

AIR FRANCE

Guy TARDIEU, Directeur de cabinet du Président Directeur Général
Pierre DESCAZEAUX, Vice-président exécutif Antilles Guyane Océan indien
Francine HEYMONET, Directeur des lignes Antilles, Guyane, Océan Indien

CORSAIR

Hervé PIERRET, Président Directeur Général

AIR CARAÏBES ;

Marc ROCHET, Conseil d' Air Caraïbes
Serge TSYGALNITZKY, Directeur général

AIR AUSTRAL

Gérard ETHÈVE, Directeur général

AIR GUYANE/AIR ANTILLES EXPRESS

M.KOURY, Directeur
M.MARCHAND, Président Directeur Général

STAR AIRLINES

L. MAGNIN, Président du département France du groupe AVION (filiale de STAR)

AUTRES ENTREPRISES

CLUB MÉD/JET TOURS

Mme H. ABRAHAM, Directeur des Transports

PIERRE ET VACANCES

Gérard BREMOND, Président Directeur Général
Serge ROUFFAUD, Directeur des ventes

CARLSON WAGONLIT

Olivier FROSIO, Directeur account management
Lionel MARTINEZ, Account manager

DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

MARTINIQUE

Yves DASSONVILLE, Préfet de la Martinique
Alfred MARIE-JEANNE, Député de la Martinique, Président du Conseil Régional
Claude LISE, Sénateur de la Martinique, Président du Conseil Général
Maurice TUBUL, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR)
Albert PERROUX, (DDCCRF)
Georges YSSA, Président des agents de voyage
Bernard DE GENTILE, Premier vice-président de la CCI
Viviane NAQUIN, Déléguée régionale de l'ANT

GUYANE

Ange MANCINI, Préfet de la Guyane
Antoine KARAM, Président du Conseil régional de Guyane
Roger PARFAIT, CCI de Guyane
Un représentant de Saint Clair Voyages (groupe de tourisme guyanais)

GADELOUPE

Paul GIROT DE LANGLADE, Préfet de la Guadeloupe
Victorin LUREL, Président du Conseil régional
Joël BEAUGENDRE, Député de la Guadeloupe
Jeanny MARC, Première vice-présidente du conseil général
Colette KHOURY, Présidente de la CCI de Pointe-à-Pitre

RÉUNION

Laurent CAYREL, Préfet de la Réunion
Paul VERGÈS, Président du Conseil régional
Jean BALLANDRAS, SGAR
Marc GARCIA, (DGCCRF)

ANNEXE 3

la tarification en temps réel ou « yield management »

Le « Yield management » ou « revenue management » est apparu aux Etats-Unis au début des années 80, avec la déréglementation du transport aérien. Il s'est ensuite étendu à l'ensemble des transporteurs aériens au niveau mondial.

Il n'existe plus dans le domaine aérien d'approbation formelle des tarifs dans l'espace communautaire. Celle-ci demeure dans le domaine international et des clauses tarifaires figurent toujours dans les accords aériens bilatéraux. Sous la pression de la déréglementation du secteur, initiée par les Etats-Unis, la pratique est cependant celle de la plus grande liberté. Sur un plan formel, les instances de concertation des compagnies aériennes, comme IATA, poursuivent leur activité mais elles ne constituent plus des lieux d'ententes tarifaires comme c'était le cas précédemment. Elles traitent désormais des questions de facilitation, de conditions de transport et de compensation permettant l'échange des billets. Les compagnies continuent toutefois à s'échanger des informations sur leurs niveaux tarifaires théoriques, qui après publication, servent de références.

Dans la pratique, toutes les compagnies ont en effet mis en oeuvre, avec plus ou moins de sophistication, un *yield management*, consistant, par le biais de l'analyse informatique en temps réel des réservations, à confronter l'offre et la demande et d'adapter en conséquence les tarifs proposés, afin d'optimiser le remplissage des appareils et la recette unitaire. Dans ce cadre, il est impossible de connaître la réalité des tarifs existant sur chaque relation, les prix d'appel ou, à l'inverse, les prix maxima servant le plus souvent de références.

Air France dispose à cet égard d'un des systèmes les plus performants du secteur, ce qui lui permet d'avoir un coefficient de remplissage très élevé, (de l'ordre de 85 à 90% sur l'ensemble de son réseau) et une recette moyenne, vraisemblablement meilleure que celle de ses principaux concurrents, en dépit de ses coûts longtemps considérés comme supérieurs, la plaçant parmi les transporteurs les plus performants au plan mondial, sachant toutefois que les marges ne dépassent pas, dans le transport aérien, 2 à 3%.

L'originalité du système d'Air France est qu'outre la confrontation classique de l'offre et de la demande, est évaluée la possibilité contributive des clients ainsi que, de façon permanente, l'offre de la concurrence.

Dans le cas de l'outre-mer, la planification à l'avance des congés bonifiés et le niveau élevé auxquels ils sont « négociés » conduisent à « mettre de côté » le yield management pour la vente de billets des jours les plus chargés.

Les propositions de la mission (réforme, d'une part, des congés bonifiés tendant à lisser les pointes de trafic, obligation, d'autre part, de conserver sur tous les vols une capacité minimale dans les bas tarifs de la saison considérée) devraient donc rétablir un nouvel équilibre profitable aux usagers, sans nuire à l'économie des transporteurs. En effet, l'écrêtement des pointes de trafic et l'étalement du trafic des congés bonifiés dégagent de la capacité sur les vols les plus chargés et améliorent le remplissage des autres vols.

Doit-on redouter que la proposition de la mission de garantir une capacité minimale en sièges bas tarifs nuise aux plus petites compagnies comme Air Caraïbes et Air Austral, peu présentes sur le marché des congés bonifiés et dont la flotte est réduite ? Elle devrait au contraire leur être favorable, dans la mesure où, contraintes jusqu'ici de se positionner en priorité sur la basse contribution du fait de leur faiblesse commerciale, elles devraient bénéficier à la fois de l'étalement du trafic des congés bonifiés, permettant un nouveau positionnement sur un marché moins concentré, et d'un certain report du trafic des grandes compagnies dans les tarifs plus rémunérateurs.

ANNEXE 4

EVOLUTION DE LA STRUCTURE TARIFAIRE

1) POINTE À PITRE ET FORT DE FRANCE (les tarifs vers Fort-de-France sont les mêmes que ceux vers Pointe-à-Pitre)

Air France		HS Été 2004		BS Janvier 2005	HS Été 2005		BS Janvier 2006	HS Été 2006	BS Automne 2006
		18/06 - 24/06	25/06 - 08/08	01/01 - 03/02	25/06 - 30/06	01/07 - 04/08	29/12 - 02/02	24/06 - 06/08	07/08 - 28/10
Hors taxes et redevances et hors surcharges <i>Départ Métropole</i>	Plein Tarif Alizé	1 797 €	1 797 €	1 740 €	1 670 €	1 670 €	1 670 €	1 842 €	1 842 €
	Plein Tarif Eco	1 556 €	1 556 €	1 492 €	1 422 €	1 422 €	1 422 €	1 465 €	1 465 €
	Tempo 1	1 255 €	1 255 €	704 €	1 096 €	1 096 €	659 €	1 165 €	679 €
	Tempo 2	1 077 €	1 077 €	634 €	961 €	991 €	623 €	1 021 €	642 €
	Tempo 3	841 €	841 €	564 €	786 €	811 €	551 €	836 €	568 €
	Tempo 4	685 €	685 €	494 €	656 €	677 €	479 €	698 €	494 €
	Tempo 5	575 €	-	424 €	586 €	605 €	407 €	624 €	420 €
Surcharges assurance et carburant de la C ^{ie} (A/R)		14 €	14 €	60 €	76 €	76 € + 8 € au 19/07	96 €	96 €	96 €

HS : Haute Saison

BS : Basse Saison

Corsair			BS Printemps 2005	HS Été 2005	BS Janvier 2006	HS Février 2006	HS Été 2006	BS Automne 2006
			24/02 - 24/06	25/06 - 04/08	29/12 - 03/02	04/02 - 21/02	24/06 - 03/08	04/08 - 19/12
Hors taxes et redevances et hors surcharges <i>Départ Métropole</i>	Grand Large	Niveau J	?	1 504 €	1 157 €	1 504 €	1 504 €	1 157 €
	Horizon	Niveau O	852 €	1 307 €	820 €	1 348 €	1 348 €	846 €
		Niveau B	680 €	1 084 €	620 €	1 118 €	1 118 €	659 €
		Niveau E	614 €	964 €	603 €	994 €	994 €	622 €
		Niveau U	554 €	801 €	541 €	822 €	822 €	556 €
		Niveau L	487 €	670 €	472 €	684 €	684 €	482 €
	Niveau W	419 €	600 €	402 €	614 €	614 €	410 €	
Surcharges assurance et carburant de la C ^{ie} (A/R)			50 € + 4 € au 16/03 +22 € au 19/04	76 € + 8 € au 19/07	100 €	100 €	100 €	100 €

Source : DGAC

- ANNEXE 4, page 2 -

Air Caraïbes			BS Printemps 2005 24/02 - 24/06	HS Été 2005 25/06 - 01/11	BS Janvier 2006 29/12 - 03/02	BS 2 Printemps 2006 24/04 - 23/06	HS Été 2006 24/06 - 06/08	BS Automne 2006 07/08 - 19/12
Tarifs A/R ORY-PTP Hors taxes et redevances et hors surcharges <i>Départ Métropole</i>	Madras	Niveau S		1 809 €	1 410 €	1 463 €	1 754 €	1 463 €
		Niveau A	1 143 €	1 493 €	1 192 €	1 252 €	1 439 €	1 252 €
	Caraïbes	Niveau K		1 146 €	694 €	715 €	1 180 €	715 €
		Niveau H		994 €	643 €	660 €	1 031 €	660 €
		Niveau E	594 €	841 €	581 €	596 €	863 €	596 €
		Niveau I	517 €	710 €	512 €	522 €	724 €	522 €
	Soleil	Niveau Z		640 €	442 €	450 €	653 €	450 €
		Niveau Y		1 422 €	1 100 €	1 133 €	1 465 €	1 133 €
		Niveau M		1 160 €	640 €	658 €	1 192 €	658 €
		Niveau T	544 €	801 €	541 €	556 €	822 €	556 €
		Niveau V	477 €	670 €	472 €	482 €	684 €	482 €
	Niveau W	409 €	600 €	402 €	410 €	614 €	410 €	
	Surcharges assurance et carburant de la C [®] (A/R)			?	?	96 €	96 €	96 €

2) SAINT-DENIS DE LA RÉUNION

Paris - St-Denis Air France		BS Automne 2005 30/10 - 14/12	BS Janvier 2006 27/12 - 12/01	BS 1 Printemps 2006 30/01 - 06/04	HS Pâques 2006 07/04 - 23/04	HS Été 2006 23/06 - 27/08	BS Automne 2006 28/08 - 30/09
Tarifs A/R ORY-RUN Hors taxes et redevances et hors surcharges <i>Départ Métropole</i>	Plein Tarif Alizé	2 361 €	2 361 €	2 432 €	2 432 €	2 432 €	2 432 €
	Plein Tarif Eco	1 820 €	1 820 €	1 875 €	1 875 €	1 875 €	1 875 €
	Tempo 1	1 043 €	1 043 €	1 075 €	1 546 €	1 546 €	1 075 €
	Tempo 2	861 €	861 €	887 €	1 264 €	1 264 €	887 €
	Tempo 3	706 €	706 €	728 €	1 031 €	1 031 €	728 €
	Tempo 4	641 €	641 €	661 €	901 €	901 €	661 €
	Tempo 5	520 €	520 €	536 €	823 €	823 €	536 €
Surcharges assurance et carburant de la C [®] (A/R)		96 €	96 €	98 €	99 €	101 €	102 €

Paris - St-Denis
Corsair

BS Automne 2005	HS Hiver 2005/06	BS 1 Printemps 2006	HS Été 2006	BS Automne 2006
--------------------	---------------------	---------------------------	----------------	--------------------

- ANNEXE 4, page 3 -

			30/10 - 14/12	15/12 - 23/12	30/01 - 06/04	23/06 - 27/08	30/10 - 19/12
Tarifs A/R ORY-RUN Hors taxes et redevances et hors surcharges <i>Départ Métropole</i>	Grand Large	Niveau J	1 380 €	1 671 €	1 380 €	1 671 €	1 380 €
	Horizon	Niveau O	1 150 €	1 532 €	1 186 €	1 580 €	1 186 €
		Niveau B	998 €	1 424 €	1 029 €	1 469 €	1 029 €
		Niveau E	816 €	1 146 €	842 €	1 182 €	842 €
		Niveau U	668 €	946 €	689 €	976 €	689 €
		Niveau L	620 €	850 €	634 €	870 €	634 €
		Niveau W	510 €	779 €	522 €	798 €	522 €
Surcharges assurance et carburant de la C ^{ie} (A/R)			96 €	100 €	100 €	100 €	100 €
			+4 € au 01/11				

Paris - St-Denis			BS	BS	HS	BS	BS
Air Austral			Automne 2005	Janvier 2006	Été 2006	Automne 2006	Automne 2006
			30/10 - 14/12	27/12 - 12/01	23/06 - 27/08	28/08 - 12/10	01/11 - 14/12
Tarifs A/R ORY-RUN Hors taxes et redevances et hors surcharges <i>Départ Métropole</i>	Club Austral	Niveau J	3 174 €	3 174 €	3 174 €	3 174 €	3 174 €
		Niveau D	2 494 €	2 494 €	2 494 €	2 494 €	2 494 €
	Confort	Niveau W	1 682 €	1 682 €	2 058 €	1 682 €	1 682 €
		Niveau O	1 335 €	1 335 €	1 634 €	1 335 €	1 335 €
	Loisirs	Niveau Y	1 410 €	1 410 €	1 634 €	1 410 €	1 410 €
		Niveau T	850 €	850 €	1 154 €	850 €	850 €
		Niveau M	736 €	736 €	1 030 €	736 €	736 €
		Niveau Q	580 €	580 €	851 €	580 €	580 €
Surcharges assurance et carburant de la C ^{ie} (A/R)			?	96 €	96 €	96 €	96 €

3) CAYENNE

- ANNEXE 4, page 4 -

Paris - Cayenne Air France		HS Hiver 2003/04		HS Été 2004	BS Printemps 2005		HS Été 2005	BS Printemps 2006	HS Été 2006
		12/12 - 31/12	01/01 - 06/01	18/06 - 05/09	10/01 - 31/03	01/04 - 16/06	17/06 - 03/09	10/01 - 16/06	17/06 - 03/09
Hors taxes et redevances et hors surcharges <i>Départ Métropole</i>	Plein Tarif Eco	1 356 €		1 404 €	1 404 €	1 334 €	1 334 €	1 374 €	1 374 €
	Tempo 1	1 202 €		1 244 €	927 €	857 €	1 174 €	883 €	1 210 €
	Tempo 2	1 040 €		1 077 €	777 €	747 €	1 047 €	770 €	1 079 €
	Tempo 3	837 €		867 €	645 €	615 €	837 €	634 €	873 €
	Tempo 4	686 €	-	710 €	515 €	485 €	680 €	510 €	701 €
	Tempo 5	599 €	-	620 €	439 €	409 €	590 €	422 €	608 €
Surcharges assurance et carburant de la C [®] (A/R)		8 €		14 € + 20 € au 24/08	60 €	60 € + 16 € au 20/04	76 € + 8 € au 19/07	96 €	96 €

ÉVOLUTION TARIFAIRE SUR CAYENNE ENTRE 2004 ET 2006

Paris-Cayenne		% BS 2006/2004	% HS 2006/2004
Air France			
Tarifs A/R	Plein Tarif Eco	1,33 %	- 2,14 %
	Tempo 1	- 1,34 %	- 2,73 %
Hors taxes et redevances et hors charges	Tempo 2	2,67 %	0,19 %
	Tempo 3	1,77 %	0,69 %
Départ métropole	Tempo 4	2,62 %	- 1,27 %
	Tempo 5	- 0,47 %	- 1,94 %

ÉVOLUTION TARIFAIRE SUR POINTE-À-PITRE ENTRE 2004 ET 2006

AIR FRANCE		% BS 2006/2004	% HS 2006/2004
		07/08 - 28/11	07/08 - 28/12
Tarifs A/R ORY-PTP	Plein Tarif Alizé	6,11 %	6,11 %
	Plein Tarif Eco	1,67 %	1,67 %
Hors taxes et redevances et hors charges	Tempo 1	- 11,01 %	- 3,88 %
	Tempo 2	- 3,60 %	- 1,83 %
	Tempo 3	- 2,07 %	- 0,83 %
Départ métropole	Tempo 4	- 0,60 %	1,75 %
	Tempo 5	10,53 %	12,43 %
Surcharges assurance et carburant de la Cie (A/R)		96 €	96 €

ANNEXE 5

LES PARTS DE MARCHÉ

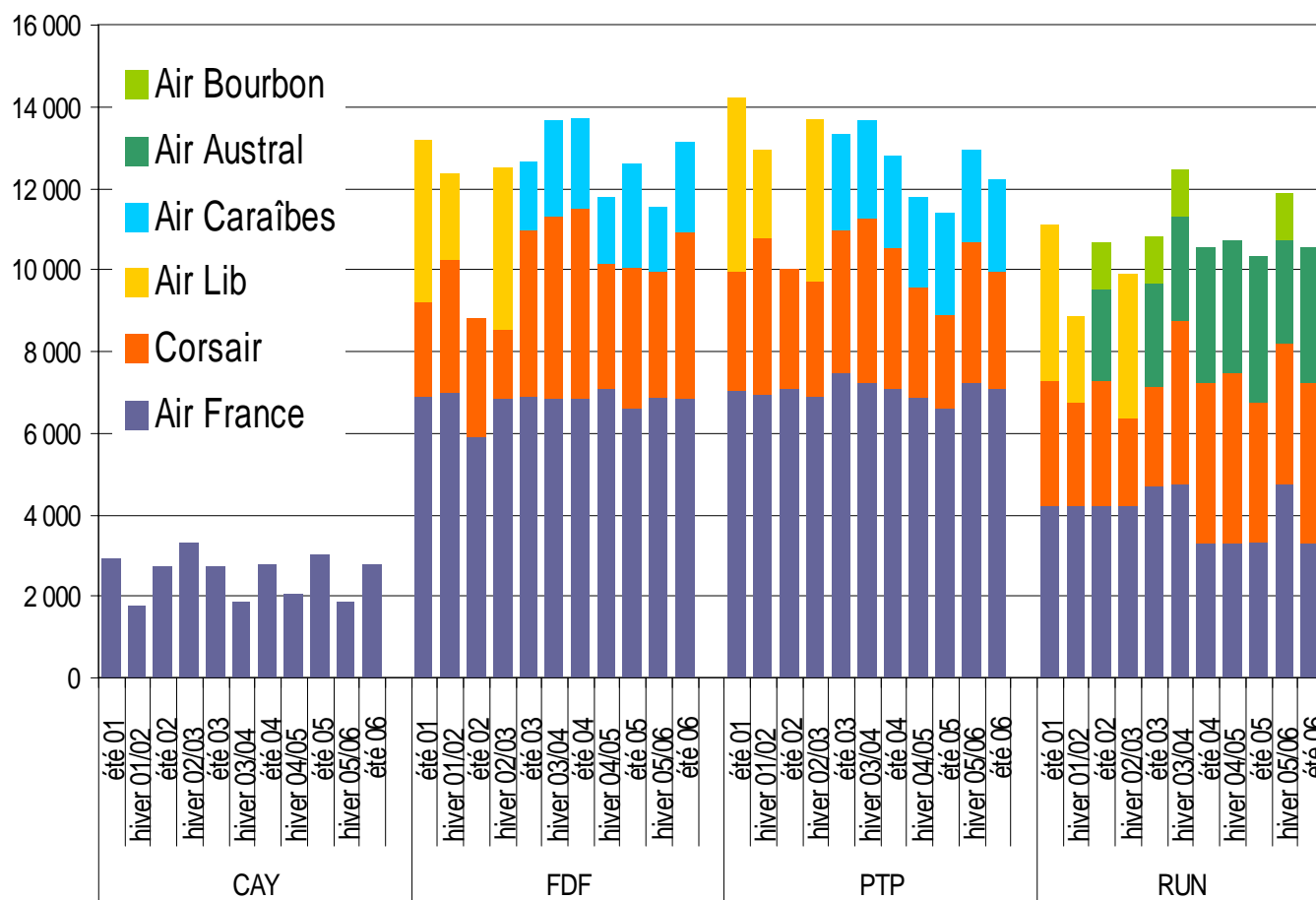
- ANNEXE 5 -

Les parts de marché en 2005

Aéroport	Nombre de Personnes	Évolution (2005/2004)
CAYENNE	370 000	- 5,6%
FORT DE FRANCE	1 518 000	+1,2%
POINTE A PITRE	1 721 000	- 0,9%
ST BARTH	157 000	- 1,2%
ST MARTIN	169 000	+ 5%

Principales lignes	Nombre de personnes	Évolution (2005/2004)
CAY-METROPOLE	191 000	+ 0,5%
FDJ-METROPOLE	967 000	- 0,7%
PTP-METROPOLE	1 033 000	- 1,6%
FDJ-PTP	332 000	+ 4,6%
PTP-ST MARTIN	131 000	+ 6,5%

Evolution des parts de marché entre l'été 2001 et l'été 2006 à partir du volume d'offre en sièges sur une



Source : Air France

ANNEXE 6

LA QUESTION DE LA RENTABILITÉ DES DESSERTES

- ANNEXE 6, page 9 -

La mission a enrichi l'étude initiale faite par l'une des associations rencontrées à partir d'une simulation prenant en compte les recettes unitaires d'Air France (recette moyenne comprenant la surcharge fuel) pour chaque année étudiée et en fonction du cours du carburant :

	IATA 2003/2004			IATA 2004/2005		IATA 2005/2006		IATA 2006/2007	
	B747 - 300	B747 - 300	B747 - 300	B747 - 300	B747 - 300	B747 - 300	B747 - 300	B747 - 300	B747 - 300
Hyp Carburant	24 \$ / baril	29 \$ / baril		38 \$ / baril		55 \$ / baril		73 \$ / baril	
Structure de coûts AF		+ 12%		+ 12%		+ 12%		+ 12%	
Heures de vol	8509	8509	8509	8509	8509	8509	8509	8509	8509
Nb de sièges	517128	517128	517128	517128	517128	517128	517128	517128	517128
Nb de Pax	361990	361990	397500	361990	480860	361990	515300	361990	557070
Coef. de Remplissage "Point Mort"	70%	76,9%		93,0%		99,6%		107,7%	
C.A hors Taxes									
Commissions aux Agences									
Total Produits	107	115	127	106	140	112	160	117	180
Coûts 747-300 hors Carburant	85	95	95	95	95	95	95	95	95
Carburant avions	22	30	30	39	39	57	57	75	75
surcoûts Pax (Commissariat et redevances)			2		6		8		10
Total Coûts	107	125	127	134	140	152	160	170	180
Résultat d'exploitation	0	-9	0	-29	0	-40	0	-53	0
TMC	296	319		292		310		324	

1) En 2003 /2004, la recette moyenne d'Air France est supérieure à celle de l'étude (319 contre 296) et les cours du carburant sont également supérieurs (29 \$ vs 24 \$ le baril). Le point mort est alors de 77 %. Les lignes DOM d'AF ont effectivement été légèrement rentables cette année là.

2) En 2004/2005, la recette moyenne d'Air France se dégrade fortement en raison de la stagnation de la demande (292 vs 319) tandis que le cours du carburant augmente (38\$ contre 29 \$ le baril). Le point mort est alors à 93 %. Les lignes de la compagnie ont donc été fortement déficitaires.

3) En 2005/2006, la recette moyenne s'est améliorée (310 iso 292), mais pas suffisamment pour couvrir l'augmentation du pétrole (55 \$ contre 38\$). Le point mort "théorique" est à 99,3% ce qui démontre que le modèle retenu par l'association n'est pas transposable à Air France. L'introduction du B.747-400 sur les lignes domiennes change forcément la donne en rétablissant la compétitivité coût de cette compagnie.

4) En 2006/2007, Air France a annoncé prévoir une légère augmentation de la recette moyenne (+5%), sans doute grâce au rajeunissement de la flotte. Avec le cours actuel du pétrole de 73 \$ le baril, le point mort de ces lignes domiennes exploitées en 747-300 est à 107.7. Mais, évidemment, Air France profite des mécanismes de couverture (swap ou options) de la hausse du prix du kérosène qui nuance ce résultat bien entendu simulé.

Ces chiffres illustrent :

- La fragilité des résultats aux aléas extérieurs (Pétrole, Chikungunya) ;
- que le 747-300 n'est plus un outil adapté dès que le prix du carburant dépasse un certain seuil ;
- l'introduction du B747-400, puis du B777 permet avant tout de restaurer la rentabilité économique de ces lignes.

ANNEXE 7

**LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES
DES ENTREPRISES DE TRANSPORT AÉRIEN
DESSERVANT LES DOM**

Les mesures adoptées par les articles 1, 2 et 3 de la LOPOM du 21 juillet 2003 reprennent, en les élargissant et en les assouplissant, les mesures adoptées par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, elles-mêmes faisant suite au régime d'exonération institué par l'article 4 de la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Les entreprises de transport aérien et les services d'assistance aéroportuaire peuvent en effet bénéficier de l'exonération dans la limite d'un montant égal au SMIC majoré de 30 %. Il s'agit donc d'une exonération nouvelle et supplémentaire par rapport à la LOOM

Pour le secteur aérien, les exonérations sont cependant limitées dans leur champ d'application. L'exonération est applicable aux entreprises qui sont situées dans les DOM et aux salariés qui y sont employés. Toutes les compagnies d'aviation sont visées dès lors qu'elles assurent la desserte des DOM :

- transports aériens réguliers de personnes sur des lignes régulières et selon des horaires déterminés,
- charters,
- liaison métropole-dom, liaison entre les départements d'outre mer, desserte intérieure.

En revanche, seuls sont pris en compte leurs personnels concourant exclusivement, au sens strict, à ces dessertes et affectés dans des établissements situés dans l'un de ces départements : il s'agit des personnels d'équipage entièrement dédiés. Les équipages dits « rotatifs » travaillant sur des liaisons éligibles et non éligibles ne peuvent en bénéficier. Cette limitation a donné lieu à d'importantes difficultés d'interprétation par les URSSAF et CGSS concernées dans la mesure où certaines compagnies comme Air France ou Corsair ont une grande proportion d'équipages « rotatifs ».

Une circulaire de l'ACOSS, considère qu'en cas d'activité multiple, on calcule la quote-part dédiée aux DOM. Il peut être fait application de l'art R752-21 du code de la sécurité sociale pour déterminer si l'activité ci-dessus représente plus de la moitié du salaire horaire du salarié. Les entretiens avec les différentes parties prenantes témoignent d'une application inégale du dispositif à cet égard.

Les personnels au sol et les services aéroportuaires d'assistance en escale, lorsque l'activité est principalement dédiée aux dessertes, sont également concernés par l'exonération.

Le lieu d'emploi est un autre critère important. Il doit être celui du siège de l'établissement ou du siège social. Pour les transports aériens, à la différence des autres secteurs, les URSSAF exigent en outre une résidence effective dans le dom.

En réalité, les entreprises ont des conditions d'exigibilité différentes car Air France est traité globalement à Marseille avec le reste de son personnel alors qu'il n'en est pas forcément de même pour les autres compagnies. Selon la direction de la sécurité sociale, il devrait être mis fin prochainement à cette pratique du choix de l'Urssaf en cas de versement en un lieu unique.

Cette mesure s'adresse aux bas salaires comme aux salaires supérieurs au SMIC.

La mission n'a pas pu constater un impact sur les prix des billets d'avions compte tenu de la multiplicité des facteurs qui conduisent à la tarification.

En réalité, les entreprises de transport aérien ne distinguent pas, dans leur politique salariale, les raisons qui conduisent à recruter tel ou tel salarié. Air France, en particulier, ne fait pas la part entre cette mesure et une autre mesure en faveur du remplacement des salariés âgés par des plus jeunes. Pour cette entreprise, les emplois créés depuis 2003 ont crû faiblement.

En revanche, ce dispositif constitue un pur effet d'aubaine pour les entreprises en développement à l'instar d'Air Caraïbes créée en 2003. Les chiffres centralisés par l'ACOSS, traduisent bien cet effet d'aubaine :

Évolution du montants des exonérations de charges sociales
spécifiques à l'outre-mer par secteurs (en €)

Secteur	Cotisations exonérées 2001	Cotisations exonérées 2002	Cotisations exonérées 2003	Cotisations exonérées 2004	Cotisations exonérées 2005	Évolution 2005/2001	Évolution 2005/2003
M-TRANSPORTS ET COMMUNICATION	1 197 282	1 602 998	4 048 025	11 258 078	14 361 605	1099,5%	254,8%
Dont transport aérien(1)	482 867	733 160	2 682 581	8 072 781	10 344 629	2042,3%	285,6%
Total secteurs ciblés LOPOM	294 619 349	328 525 685	365 941 274	407 284 528	439 717 499	49,2%	20,2%
Total (2)	511 142 458	586 274 818	660 407 557	734 413 724	782 616 857	53,1%	18,5%

(1) Le transport aérien est l'un des secteurs ciblés pour l'application des exonérations de charge prévues par la LOPOM.

(2) Secteurs ciblés + entreprises de moins de 11 salariés.

On constate que l'essentiel des exonérations accordées au titre de la LOPOM au secteur des transports, l'ont été au secteur aérien, avec une très forte poussée en 2004 qui correspond à la montée en charge d'Air Caraïbes.

Les effectifs ont suivi l'évolution ci-après :

Effectifs des entreprises bénéficiaires des exonérations
prévues par la LOOM puis par la LOPOM

Effectifs salariés	fin 2001	fin 2003	fin 2005	Évolution 2005/2001	Évolution 2005/2003
M-TRANSPORTS ET COMMUNICATION	464	1 584	3 179	85,40%	100,7%
Dont transport aérien	124	1 037	2 260	94,51%	117,9%
Total	159 273	172 291	180 848	11,93%	5,0%

Les compagnies aériennes demandent donc une extension de l'assiette aux personnels itinérants tandis que la direction du budget et la direction de la sécurité sociale souhaitent plafonner les exonérations en fonction du salaire.

ANNEXE 8

ÉVOLUTION DES TAXES ET REDEVANCES

EVOLUTION DES TAXES ET REDEVANCES

Taxes et redevances

Départ ORY vers DOM	01/01/2002	01/01/2003	01/01/2004	01/01/2005	01/01/2006	variation 2006/2002
Redevance passager	6,86 €	7,51 €	7,90 €	8,63 €	9,09 €	32,51%
Taxe d'aéroport	3,58 €	8,05 €	8,20 €	7,95 €	8,50 €	137,43%
Taxe d'aviation civile	3,92 €	3,92 €	4,48 €	4,48 €	3,92 €	0,00%
Total	14,36 €	19,48 €	20,58 €	21,06 €	21,51 €	49,79%
Départ FDF vers Métropole	01/01/2002	01/01/2003	01/01/2004	01/01/2005	01/01/2006	
Redevance passager	17,84 €	17,84 €	17,84 €	18,73 €	18,73 €	4,99%
<i>majoration exceptionnelle</i>	-	-	-	-	-	0,00%
"Taxe d'embarquement"	4,57 €	4,57 €	4,57 €	4,57 €	4,57 €	0,00%
Taxe d'aéroport	9,50 €	9,50 €	9,50 €	7,77 €	10,00 €	5,26%
Taxe d'aviation civile	3,92 €	3,92 €	4,48 €	4,48 €	3,92 €	0,00%
Total	35,83 €	35,83 €	36,39 €	35,55 €	37,22 €	3,88%
Départ PTP vers Métropole	01/01/2002	01/01/2003	01/01/2004	01/01/2005	01/01/2006	
Redevance passager	12,81 €	12,81 €	12,81 €	17,62 €	17,62 €	37,55%
<i>majoration exceptionnelle</i>	3,81 €	3,81 €	3,81 €	-	-	0,00%
"Taxe d'embarquement"	4,57 €	4,57 €	4,57 €	4,57 €	4,57 €	0,00%
Taxe d'aéroport	9,43 €	9,50 €	9,50 €	9,21 €	9,41 €	-0,21%
Taxe d'aviation civile	3,92 €	3,92 €	4,48 €	4,48 €	3,92 €	0,00%
Total	34,54 €	34,61 €	35,17 €	35,88 €	35,52 €	2,84%
Départ CAY vers Métropole	01/01/2002	01/01/2003	01/01/2004	01/01/2005	01/01/2006	
Redevance passager	11,43 €	11,43 €	13,44 €	13,44 €	13,44 €	17,59%
"Taxe d'embarquement"	4,57 €	4,57 €	4,57 €	4,57 €	4,57 €	0,00%
Redevance d'enregistrement	0,78 €	0,78 €	0,78 €	0,78 €	0,78 €	0,00%
Taxe d'aéroport	9,50 €	9,50 €	9,50 €	9,50 €	10,00 €	5,26%
Taxe d'aviation civile	3,92 €	3,92 €	4,48 €	4,48 €	3,92 €	0,00%
Total	30,20 €	30,20 €	32,77 €	32,77 €	32,71 €	8,31%
Départ RUN vers Métropole	01/01/2002	01/01/2003	01/01/2004	01/01/2005	01/01/2006	3,92%
Redevance passager	10,21 €	10,44 €	11,17 €	11,17 €	11,61 €	13,71%
"Taxe d'embarquement"	3,05 €	3,05 €	3,05 €	7,05 €	3,05 €	0,00%
Taxe d'aéroport	7,87 €	9,50 €	9,50 €	9,50 €	10,00 €	27,06%
TAC	3,92 €	3,92 €	4,48 €	8,48 €	3,92 €	0,00%
Total	25,05 €	26,91 €	28,20 €	36,20 €	28,58 €	14,09%

La taxe d'aéroport est perçue au profit des exploitants d'aéroport. Elle est destinée au financement des dépenses de sécurité (incendie, sauvetage, péril aviaire, sûreté...).

La taxe d'aviation civile est perçue au profit du budget de l'Etat, d'une part, du budget annexe de contrôle et d'exploitation aérien, d'autre part.

ANNEXE 9

EVOLUTION DE LA DOTATION DE CONTINUITÉ

TERRITORIALE

1 – ATTRIBUTIONS ET VERSEMENTS PAR COLLECTIVITE (en €)

	2004 attributions	2004 versements	2005 attributions	2005 versements	Total attribué 2004/2005	Total versé 2004/2005	2006 attributions
Martinique	4 913 035	4 913 035	4 815 699	4 815 699	9.728.734	9 728 734	5 047 554
Guadeloupe	6 105 810	6 105 810	6 064 224	6 064 224	12 170 034	12 170 034	6 056 938
Guyane (1)	1 915 812	/	1 956 776	/	3 872 588	/	1 948 910
Réunion (2)	8 111 021	8 111 021	8 418 888	/	16 529 909	8.111.021	8 611 697
Mayotte	1 535 084	1 535 084	1 618 837	1 618 837	3 153 921	3 153 921	1 664 915
SPM	111 397	111 397	123 662	123 662	235 059	235 059	122 115
Wallis et Futuna	273 348	273 348	291 134	291 134	564 482	564 482	280 240
Nouvelle-Calédonie	3 066 629	3 066 629	3 494 039	3 494 039	6 560 668	6 560 668	3 952 445
Polynésie	3 967 864	3 967 864	4 203 690	4 203 690	8 177 554	8 177 554	4 147 295
TOTAL	30.000.000	28.084.188	30.986.949	20.611.285	60.986.949	48.695.473	31.832.109

Source : arrêtés du 2 février 2004 (JO du 12 février 2004), du 17 février 2005 (JO du 2 mars 2005) et du 7 février 2006 (JO du 16 mars 2006) .

(1) non versés en 2004 et 2005

(2) crédits 2005 restitués au budget de l'Etat

2 - CONSOMMATION au 31/12/2005 (en €)

	Consommation 2004	Consommation 2005	Total consommé 2004 et 2005	En % du total attribué 2004/2005	Solde disponible Au 31/12/2005 (4)
Martinique	-	357 519	357 519	3,6%	9 371 215
Guadeloupe	869 545	9 764 650	10 634 195	87,4%	1 535 839
Guyane (1)	-	-	-	/	/
Réunion (2)		355.516	355.516	2,1%	7 755 505
Mayotte (3)	-	2 942 770	2 942 770	93,3%	211 151
SPM	19 960	176 940	196 900	83,7%	38 159
Wallis et Futuna	110 632	307 022	417 654	74%	146 828
Nlle Calédonie	901 855	3 735 427	4 637 282	70,7%	1 923 386
Polynésie	422 341	4 752 212	5 174 553	63,3%	2 997 001
TOTAL(3)	2 324 333	22 392 056	24 716 389	40,5%	23 979 084

Source : bilans d'exécution au 31/12/2005 transmis par les exécutifs des collectivités bénéficiaires de la dotation de continuité territoriale

(1) : subvention non versée

(2) le chiffre de la consommation 2005 a été recueilli sur place, car non disponible dans le bilan d'exécution transmis à la mission

(3) Toutes les factures de 2004 ont été payées en 2005, avec celles de 2005.

(4) Solde par rapport au total versé au titre de 2004 et 2005 (Cf. tableau 1)

3 - NOMBRE DE PASSAGERS AIDÉS ET MONTANT MOYEN DE L'AIDE

	2004 (1)	2005 (2)	Population (3)	Passagers aidés en 2005 / population	Montant moyen de l'aide par passager en 2005 en €(5)
Martinique	0	1872	383.941	0,5%	191
Guadeloupe	3645	36.408	425.368	8,9%	268
Guyane	0	0	157.749	/	/
Réunion	0	849	713.992	0,12%	412
Mayotte (4)	2955	1636	160.506	1,02%	640
SPM	77	696	6.519	10,6%	254
Wallis et Futuna	167	517	15.301	3,4%	594
Nouvelle-Calédonie	2163	7532	227.028	3,3%	496
Polynésie	436	5.207	249.388	2,1%	912
TOTAL(hors Mayotte)	9443	54.717	2.339.792	2,3 %	374

- (1) Selon le relevé de constatations provisoires établi par la Cour des Comptes (4^{ème} chambre) en date du 4 novembre 2005
- (2) Exploitation des bilans d'exécution au 31/12/2005. Les données fournies par ces bilans ne sont pas homogènes et fournissent, selon le cas, le nombre de personnes aidées par rapport aux décisions prises, aux dossiers instruits, aux opérations mandatées... Dans ces conditions, le total doit être interprété avec précaution.
- (3) nombre d'habitants mentionné à l'arrêté du 17 février 2005, conformément à l'article 2 du décret du 30 janvier 2004 relatif à la dotation de continuité territoriale.
- (4) Les factures correspondant aux aides attribuées en 2004 ayant été payées avec les factures 2005, le montant de l'aide par passager aidé en 2005 a été calculé en appliquant au total consommé en 2005 le prorata du nombre d'aides 2005 sur le total des aides des deux années. Il s'agit d'une estimation nécessairement approximative car rien n'indique que les aides attribuées en 2005 soient de même montant que celles de 2004.
- (5) Montant obtenu en faisant le rapport entre la consommation 2005 (cf. tableau 2) – déduction faite, pour Mayotte, d'un prorata représentatif de la consommation 2004 – et le nombre de passagers aidés en 2005. Là encore, les montants obtenus doivent être interprétés avec précaution, compte-tenu de l'absence de cohérence dans les données.

ANNEXE 10

ÉLÉMENTS SUR LES CONGÉS BONIFIÉS

I - CADRE JURIDIQUE

Le décret n°78-399 du 20 mars 1978 (modifié en 1985) institue le régime des congés bonifiés. Il permet à un fonctionnaire de l'Etat (ou à un magistrat) dont le centre des intérêts matériels et moraux se situe :

- dans un DOM ou à Saint-Pierre et Miquelon, et qui exerce en métropole ou dans un autre DOM,
- en métropole, qui exerce dans un DOM ou à Saint-Pierre et Miquelon,

de bénéficier, tous les 3 ans, d'un congé supplémentaire de 30 jours, dès lors qu'il a conservé le centre de ses intérêts moraux et matériels dans son département d'origine. Ce congé s'ajoute aux congés annuels qui ne peuvent être fractionnés, si bien que la durée totale du « congé bonifié » est de 65 jours consécutifs (délais de route inclus). Pour permettre à l'agent de prendre ce congé au lieu de sa résidence habituelle, ses frais de voyage (aller-retour et fret) sont pris en charge par l'administration. Il en est de même des frais de voyage de ses ayants droits, les enfants au sens de la législation sur les prestations familiales et le conjoint (concubin ou pacs), sous conditions de ressources.

Pendant le congé bonifié, le régime indemnitaire de l'agent est celui du département où se prend ce congé : ainsi, l'agent exerçant en métropole perçoit l'indemnité de vie chère (supplément de 40% ou 35%, selon le département) quand il prend son congé dans le département d'outre-mer où il a le centre de ses intérêts matériels et moraux ; l'agent métropolitain exerçant dans un département d'outre-mer perd cette indemnité durant son congé bonifié en métropole.

Le régime des congés bonifiés n'a pas été modifié pour tenir compte des effets de la cinquième semaine de congé payé, intervenue après le décret de 1978, ou de la réduction du temps de travail (semaine de 35 heures et jours de RTT).

Le régime des congés bonifiés a été étendu aux autres fonctions publiques, hospitalière à compter de 1987 et territoriale à compter de 1988 mais au bénéfice des seuls agents exerçant en métropole, dont le centre des intérêts matériels et moraux se situe dans un DOM.

Les fonctionnaires de l'Etat et de la fonction publique territoriale, originaires d'un département d'outre-mer qui exercent dans ce même département, peuvent également bénéficier d'un congé bonifié mais, dans ce cas, la prise en charge des frais de voyage, pour un congé obligatoirement pris en métropole, est limitée à 50% à l'issue de 5 ans de service (ou 100% après dix ans de service).

Ce régime ne s'applique ni dans les territoires d'outre mer ni à Mayotte, qui ont conservé le régime du congé administratif, antérieur au décret de 1978.

L'importance des congés bonifiés – en nombre d'agents potentiellement concernés et en coût pour les administrations publiques – est difficile à apprécier et ne semble pas avoir fait l'objet d'une étude :

- le rapport du groupe de travail présidé par le préfet Vochel ²² avait établi que les administrations à l'origine du plus grand nombre d'agents transportés en 1984 étaient principalement (dans l'ordre) : les PTT, l'Assistance publique de Paris, la mairie de Paris, le ministère des finances et le ministère de l'intérieur ;

²² Groupe de travail réuni pour examiner les problèmes de la desserte aérienne outre-mer (juillet 1985)

- selon le rapport Laffineur ²³ (2003), 70.000 agents seraient susceptibles de bénéficier de congés bonifiés dans la fonction publique d'Etat. Ce même rapport estime à 570 M€ le coût global des congés bonifiés, sans toutefois que la méthode de calcul soit indiquée.

Pour mieux apprécier l'importance des congés bonifiés et surtout repérer le sens des principaux flux, la mission a cherché, sans souci d'exhaustivité, à mieux connaître deux situations, celle de l'Etat et celle de l'AP-HP.

II - LES CONGÉS BONIFIÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ETAT

Le coût pour l'Etat des congés bonifiés de ses agents ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique. La DGAFP, consultée, renvoie au rapport Laffineur. Pour évaluer ce coût, une extraction a été demandée par la mission à l'agence comptable centrale du trésor (ACCT). Cette extraction a consisté à agréger, tant pour les frais de transport que pour les majorations de traitement, les dépenses comportant les mots « congés bonifiés » dans le libellé du paragraphe d'exécution. Ces données ont été demandées sur 3 ans. Il avait été en effet indiqué à la mission à plusieurs reprises que la question des congés bonifiés devait « se résoudre d'elle-même », compte tenu de la décroissance du nombre d'agents concernés.

L'extraction demandée repose bien évidemment sur la manière dont est utilisée par chaque ordonnateur la nomenclature d'exécution. Il convient donc d'en considérer les résultats avec précaution.

Les données fournies par l'ACCT sont résumées dans les deux tableaux ci-dessous. Ces données permettent de connaître le montant des dépenses mais pas le nombre d'agents ou de voyages concernés. Elles incluent des dépenses qui, en tant que telles, ne relèvent pas du régime juridique des congés bonifiés, comme celles du ministère de la défense ou encore celles afférentes à Mayotte et aux collectivités du Pacifique, mais sont en cohérence avec celles-ci puisqu'elles financent le transport afférent au congé ouvert par d'autres dispositifs juridiques à l'issue d'une certaine durée de service.

S'agissant du ministère de la défense, il n'a pas été possible de conserver les dépenses enregistrées dans l'extraction de l'ACCT dans la mesure où la nomenclature, prévoyant « congés bonifiés et autres dépenses », l'essentiel des dépenses correspondaient à d'autres dépenses, afférentes notamment à des transports de troupes et à des relèves. Aussi, l'ensemble des dépenses du ministère de la défense a été soustrait du bilan fourni par l'ACCT. La mission n'a donc conservé que les dépenses civiles de l'Etat, hors ministère de la Défense.

Sous ces réserves méthodologiques, les dépenses de transports afférentes aux congés bonifiés et régimes voisins des fonctionnaires de l'Etat (hors ministère de la Défense) ont représenté 19 M€ environ en 2003 et 2004 et atteint plus de 23 M€ en 2005 :

- entre 55% et 70% de ces dépenses (selon les années) est engendré par des fonctionnaires en service en métropole se rendant dans un DOM pour leurs congés bonifiés. L'extraction demandée ne permet pas de connaître la ou les destination(s) la plus fréquente ;

- le deuxième flux, en masse financière, est constitué des agents en fonction à la Réunion se rendant en métropole ou dans un autre DOM pour leur congé bonifié (de l'ordre de 20 % mais plus de 30% en 2005) ;

²³ Rapport parlementaire d'information sur la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale outre-mer, présenté par le député Marc Laffineur le 25 septembre 2003.

- les dépenses de transport engendrées par les congés bonifiés des agents en poste dans les autres départements et collectivités sont plus faibles, les plus significatives concernant les agents en service en Guyane (entre 3 et 4%) ;

- on notera, enfin, la croissance importante des dépenses entraînées par des agents en poste à l'étranger (ambassades, postes d'expansion, services) enregistrées dans la nomenclature comme des congés bonifiés (8% en 2005).

Evolution, de 2003 à 2005, des frais de transport (en €) afférents aux congés bonifiés des agents de l'Etat (hors ministère de la Défense)

Provenance des Agents	2003	2004	2005
Métropole	13 146 203	13 001 859	12 986 209
dont Éducation nationale	5 838 578	6 010 682	6 529 704
dont Économie/finances	2 155 013	1 729 589	1 733 054
dont Intérieur	2 437 074	1 863 480	1 609 975
Étranger	389 247	1 289 151	1 927 872
Guadeloupe	143 308	257 246	163 565
Guyane	846 900	539 878	680 644
Martinique	214 641	205 939	138 576
Réunion	4 232 829	3 694 064	7 275 289
Saint-Pierre et Miquelon	15 835	21 575	16 233
Mayotte	22 148	39 130	48 494
Polynésie	/	2 738	4 696
Nouvelle-calédonie	9 592	17 840	16 229
Wallis-et-Futuna	/	/	19 793
ENSEMBLE	19 020 704	19 069 420	23 277 606

Source : ACCT

Aux dépenses de transport proprement dites, s'ajoutent les majorations de traitement au titre des indemnités de vie chère pour les agents en service en métropole se rendant dans un DOM pour leurs congés. Si cette dépense est beaucoup plus faible que les dépenses de transport (2,5 M€ en 2005), on notera cependant leur doublement entre 2003 et 2005.

Evolution, de 2003 à 2005, des majorations de traitement (en €) afférentes aux congés bonifiés des agents de l'Etat (hors ministère de la Défense)

	2003	2004	2005
Métropole	1.280.396	1.656.972	2.498.079
Étranger	/	297	22.827
ENSEMBLE	1.280.396	1.657.269	2.520.906

Source : ACCT

On retiendra donc, sur la période étudiée, une dépense globale de l'ordre de 20 M€ environ (allant jusqu'à 25 M€ en 2005), au titre des congés bonifiés des agents de l'Etat (hors ministère de la Défense). Au vu de ces seuls chiffres – dont il est rappelé qu'ils doivent être examinés avec précaution – cette dépense est en augmentation, ce qui ne permet pas d'accréditer l'idée que le nombre des personnels concernés serait en diminution.

III - LES CONGÉS BONIFIÉS À L'AP-HP

L'AP-HP dispose d'un suivi précis des congés bonifiés, ce qui permet de connaître, outre le montant des dépenses, le nombre d'agents concernés ainsi que leurs ayants droits. L'évolution de ces données est suivie depuis 1990.

En 2005, 2573 agents de l'AP-HP ont bénéficié de congés bonifiés, ce qui a induit 5 179 personnes bénéficiaires, compte tenu des ayants droits (soit une moyenne de pratiquement 1 ayant droit par agent bénéficiaire), ce qui ne veut pas dire, bien entendu, que chaque agent voyage accompagné d'un ayant droit). Les agents de l'AP-HP bénéficiant d'un congé bonifié le prennent pour plus de 90 % d'entre eux aux Antilles, comme l'indique le tableau ci-dessous.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	St-P. et M.	TOTAL
2005	1206	1102	48	217	0	2573
%	46,8 %	42,8 %	1,9 %	8,4 %	/	100
% sur période 1999 / 2005	46,25 %	43,69 %	2,16 %	7,89 %	0,01 %	100

A partir de la moyenne mobile des statistiques communiquées par l'AP-HP, la tendance est plutôt à la baisse des effectifs concernés par les congés bonifiés (22 % en 12 ans pour les agents et 30 % environ pour les ayants droits). Ceci dit, l'établissement a augmenté, à partir de 2002, le recrutement d'agents nés dans un DOM.

Pour évaluer le coût global des congés bonifiés, l'AP-HP considère qu'il convient d'ajouter aux dépenses de transport et aux majorations dues au titre de l'indemnité de vie chère, le coût des personnels recrutés pour pallier l'absence des agents en congés bonifiés ainsi que le mois de traitement correspondant au congé supplémentaire de 30 jours.

Evaluation par l'AP-HP du coût global des congés bonifiés depuis 2002 (en M €)

	2002	2003	2004	2005
Nombre agents	2 603	3 443	2 742	2 573
Nombre ayants droits	2 709	3 580	2 862	2 606
Nombre total de personnes	5 312	7 023	5 604	5 179
Frais de transport(*)	5,39	7,25	6,53	6,20
Coût moyen par personne (en €courant)	1 016	1033	1158	1 197
Majoration (vie chère)	3,03	3,87	3,25	nd
Coût des remplaçants	5,59	7,41	5,89	nd
Traitement / congé 30 jrs	7,16	9,14	7,67	nd
Total des coûts	21,18	27,68	23,34	nd
Coût moyen global par agent (en €courant)	8 136	8 039	8 512	nd

(*) Ces frais comprennent les billets d'avion et le supplément de bagages pris en charge par l'AP-HP, qui représente environ 14 % du coût de transport.

La méthode d'évaluation utilisée par l'AP-HP aboutit à un coût global des congés bonifiés variant ces dernières années de 21 à 27 M€ pour un nombre d'agents concernés variant de 2600 à près de 3500. Le coût du transport représente de 25 à 28% de cette dépense, telle que la calcule l'AP-HP. La méthode de calcul de l'AP-HP, qui prend en compte des catégories de dépenses plus importantes que celles regroupées dans l'extraction demandée à l'ACCT pour l'Etat, dégage un coût total plus élevé que celui de l'Etat, proportionnellement aux effectifs.

Le plan de transport pour la saison d'été 2006 (1er avril / 31 octobre) est d'ores et déjà établi. A titre d'exemple, les principales caractéristiques de ce plan sont les suivantes sur deux destinations, conclues avec deux transporteurs différents :

	Aller Paris Guadeloupe	Retour Guadeloupe Paris	Aller Paris La Réunion	Retour La Réunion Paris
Nombre d'agents	1 763	1 773	235	235
Nombre d'ayants Droits	1 405	1 447	211	213
Nombre total de bénéficiaires	3 168	3 220	446	448
% bénéficiaires le 1/7 ou le 31/8	22 %	19 %	23 %	15 %
% bénéficiaires				
- du 28/6 au 5/7 (=8 jrs)	63 %	/	60,7 %	/
- du 26/8 au 2/9 (= 8jrs)	/	69 %	/	71 %

IV - APPRÉCIATION DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION DES CONGÉS BONIFIÉS

Au terme d'entretiens avec divers services de l'Etat (DGAFP, DPMA du MINEFI, direction générale de la police nationale au ministère de l'intérieur ..) ainsi qu'avec l'AP-HP, il est apparu à la mission que le « centre des intérêts matériels et moraux » de l'agent susceptible de bénéficier de congés bonifiés pouvait être apprécié de manière variable d'un service ou d'une administration à l'autre.

Le « centre des intérêts matériels et moraux » d'un agent s'apprécie en fonction d'un faisceau d'indices concordants, dont aucun n'est obligatoire en lui-même. Un avis du Conseil d'Etat (avril 1981) cite, parmi les indices dont il peut être tenu compte, le lieu de résidence des membres de sa famille, de leur degré de parenté, de leur âge, de leurs activités, et le cas échéant de leur état de santé, ainsi que du lieu où le fonctionnaire est soit propriétaire soit locataire de biens fonciers, soit titulaire de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de comptes postaux et de la commune où il paie certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu. L'avis indique que peuvent aussi être retenus d'autres éléments, comme le lieu de naissance de l'agent, son domicile civil avant son entrée dans l'administration, ses affectations précédentes, son lieu d'inscription sur les listes électorales ou l'octroi de congés bonifiés antérieurs. Pour la haute juridiction, ces critères n'ont pas un caractère exhaustif et plusieurs peuvent se combiner, sous le contrôle de la juridiction compétente, selon les circonstances propres à chaque espèce. Mais, l'avis remarque aussi que les éléments d'appréciation peuvent varier avec le temps et conduire à constater le transfert du centre des intérêts matériels et moraux.

L'absence de définition précise et la multiplicité des critères sont à l'origine d'un flou juridique, source de décisions différentes selon les services ou les administrations et, par là même, source d'inéquité.

A titre d'illustration, l' AP-HP liste 5 critères :

- domicile des père et mère ou à défaut, des proches parents (frère, sœur, enfants, grands-parents),
- biens fonciers (et justifications par inscription au rôle des contributions ou sur les listes électorales, quittances de loyer, certificats de scolarité des enfants, attestation du maire...),

- domicile avant l'entrée dans une administration,
- lieu de naissance,
- bénéfice antérieur d'un congé bonifié ou administratif ;

et considère que, si deux de ces critères sont remplis, il convient d'accorder le congé bonifié (Cf. note de la direction du personnel et des relations sociales de l'AP-HP du 11 janvier 2006). Si la preuve ne peut être apportée que pour un seul critère, un faisceau d'indices complémentaires est proposé :

- lieu d'accomplissement de la scolarité obligatoire,
- sépulture des parents,

- billets d'avion AR démontrant la fréquence des voyages,

- factures de téléphone démontrant la fréquence des appels,

- possession d'un compte bancaire ou postal dans le département d'origine avec mouvements financiers.

Enfin, on notera que si, en cas de première demande de congé bonifié, le contrôle des droits doit se faire au vu des pièces justificatives fournies par l'agent, pour le renouvellement, cette fourniture n'est plus demandée.

V - APPRÉCIATION GLOBALE

Le « lissage » de la demande de transport résultant des congés bonifiés, tel qu'il est proposé par la mission, pourrait, outre ses effets sur la desserte aérienne et la résorption de la pointe, permettre d'apporter de premières réponses aux dysfonctionnements et effets pervers du système :

- le coût des congés bonifiés – qui ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique – est très élevé, ces voyages intervenant en pointe tarifaire. On a vu *supra* une estimation des dépenses annuelles de l'Etat et de l'AP-HP. Pour l'Etat (hors ministère de la Défense), la dépense annuelle a varié, ces dernières années, entre 20 et 25 M€ environ ;

- la prime de vie chère en vigueur dans les DOM incite les agents exerçant en métropole à partir en congé bonifié. A l'inverse, des agents métropolitains exerçant dans un DOM peuvent être amenés à renoncer au bénéfice du congé bonifié pour ne pas perdre la prime de vie chère durant ce congé et, dans ce cas, à financer eux-mêmes leur voyage ;

- la durée du congé de 65 jours, qui ne peut être fractionnée, n'est plus totalement adaptée à l'organisation actuelle des loisirs qui tend au contraire à privilégier un plus grand fractionnement des congés tout au long de l'année. La bonification, mise en place lorsque les trajets maritimes entre la métropole et les DOM étaient très longs, n'apparaît plus adaptée aux modes de transport actuels. D'ores et déjà, à la Réunion où les vacances scolaires sont organisées différemment de la métropole, il n'est arithmétiquement plus possible d'organiser des congés de 65 jours ;

- la gestion des congés bonifiés est directement prise en charge par les administrations employeurs, qui doivent mettre en place une véritable « agence de voyages » interne pour

organiser le plan de transport et négocier les contingents de places avec les transporteurs. Très lourde pour les administrations – dont ce n'est pas le métier –, cette gestion est très parcellisée et aucune mutualisation ou économie d'échelle ne semble avoir été mise en place ;

- compte tenu de la durée des congés bonifiés, les administrations doivent assurer le remplacement des personnels pour pallier la désorganisation des services. L'AP-HP impute ainsi au régime des congés bonifiés le coût de ces remplacements ;

- en pratique, le fonctionnement du système est générateur d'inéquités du fait de l'appréciation, différente selon les administrations, des critères qui ouvrent droit aux congés bonifiés : certaines demandent que l'agent soit né dans un DOM, telle autre se contentant d'un parent. Le coût des congés bonifiés pourrait aussi expliquer des comportements inéquitables, contestables s'ils étaient avérés : il a été affirmé à plusieurs reprises à la mission que certaines collectivités territoriales ne voulaient pas recruter d'agents ultra marins, compte tenu de ce coût.

VI - COMPARAISON DES TARIFS ALLER-RETOUR HORS-TAXES (2005/2006) EN PÉRIODE ROUGE ET EN HAUTE SAISON (EN €), HORS FRAIS DE SERVICE

24

	Période rouge : Congé bonifié (après remise)	Tempo 1* Prix public	Ecart en €	Ecart en %
Réunion	1302	1546	244	15,8%
Pte à Pitre ou FDF	1100	1165	65	5,6%
Cayenne	1170	1210	40	3,3%

* Le tarif tempo 1 est le tarif le plus élevé des tarifs TEMPO de la classe économique

²⁴ Dans certains cas, le transporteur facture à l'administration des frais de service de 30 € par billet, s'il s'agit d'un billet électronique, de 45 € en cas de billet papier.