

**Avis n° 2017-AO-01 du 7 février 2017
relatif au projet de délibération
relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service
public dans le transport interinsulaire maritime et aérien**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 6 décembre 2016, enregistrée le 7 décembre 2016 sous le numéro 16/0027 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, d'une demande d'avis sur le projet de délibération relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-2 I et II ;

Vu la loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien ;

Vu la délibération n° 77-47 AT du 15 mars 1977 modifiée portant création en Polynésie française de la licence d'armateur et fixant certains principes d'organisation des liaisons maritimes interinsulaires ;

Vu la délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée réglementant l'autorisation donnée aux entreprises de transport aérien établies en Polynésie française d'exercer une activité de transport aérien public ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les éléments complémentaires transmis par les parties au cours de l'instruction ;

Les rapporteurs, le rapporteur général, le conseiller technique en charge des transports du ministère de l'équipement et des transports, représentant du Président de la Polynésie française, les représentants de la direction de l'aviation civile, de la direction polynésienne des affaires maritimes, de la confédération des armateurs de Polynésie française et de la société Air Tahiti entendus lors de la séance du 1^{er} février 2017 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

I. LE SECTEUR DU TRANSPORT INTERINSULAIRE	4
A. LES ACTEURS DU SECTEUR.....	4
B. LES PRINCIPALES DONNEES DU SECTEUR	5
1. <i>Sur le transport de passagers</i>	6
2. <i>Sur le transport de marchandises</i>	7
C. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE EN VIGUEUR	7
1. <i>Le schéma directeur des déplacements durables interinsulaires 2015-2025 de la Polynésie française</i>	9
2. <i>La loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016</i>	10
II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE	11
A. UN CADRE MODERNISE ET FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE	12
1. <i>Un accès au marché facilité</i>	12
a) La création d'une zone de « libre concurrence »	12
b) L'ouverture du transport aérien aux sociétés à capitaux étrangers	14
c) La délivrance d'autorisations exceptionnelles pour le transport maritime	15
2. <i>Une régulation plus forte et efficace</i>	16
3. <i>Une amélioration de la transparence et de la concertation</i>	17
a) La communication d'informations par les exploitants	17
b) La création d'un observatoire du transport interinsulaire	18
B. LES POINTS D'AMELIORATION RECOMMANDES	19
1. <i>Sur la délivrance de la licence d'exploitation</i>	19
a) Les conditions d'octroi des licences d'exploitation	19
b) La durée des licences d'exploitation	20
c) Les obligations de service public	21
2. <i>sur le régime comptable d'exploitation</i>	23
a) Les exigences relatives aux comptabilités générale et analytique	23
b) L'interdiction de compensation entre navires	24
CONCLUSION	26

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 6 décembre 2016, reçu et enregistré le 7 décembre 2016, le Président de la Polynésie française a saisi l’Autorité polynésienne de la concurrence, sur le fondement de l’article LP 620-2 du code de la concurrence, pour avis sur le projet de délibération relative à licence d’exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien.
2. L’article LP 620-2 du code de la concurrence prévoit que *« l’Autorité polynésienne de la concurrence est obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération (...) qui institue un régime nouveau ayant pour effet :*
 - 1° de soumettre l’exercice d’une profession ou l’accès à un marché à des restrictions,*
 - 2° d’établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d’activité,*
 - 3° d’imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente ».*
3. Dans son courrier, le Président de la Polynésie française accorde un délai de deux mois à l’Autorité pour rendre son avis.
4. Le projet de délibération relative à la licence d’exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien soumis à l’Autorité polynésienne de la concurrence *« complète les dispositions de la loi du pays n° 2016-03 du 25 février 2016 »* relative à l’organisation du transport interinsulaire maritime et aérien (article 1). L’article LP 10 de la loi du pays précise ainsi qu’une *« une délibération de l’assemblée de la Polynésie française détermine les conditions d’octroi et de retrait de la licence d’exploitation »*. De la même manière, l’article LP 5 indique que les obligations de services public *« sont définies par délibération de l’assemblée de la Polynésie française pour l’ensemble des opérateurs et sur l’ensemble du territoire de la Polynésie française »*.

I. LE SECTEUR DU TRANSPORT INTERINSULAIRE

A. LES ACTEURS DU SECTEUR

5. *S'agissant du transport maritime interinsulaire*, les armateurs opèrent sur des zones de desserte (archipels ou sous-ensembles d'archipel) : Îles du Vent, Îles Sous-le-Vent, Tuamotu Ouest, Tuamotu Centre, Tuamotu Est, Tuamotu Nord-est, Gambier, Marquises et Australes.
6. Un panorama des zones et des navires présents sur chaque zone est donné annuellement par la direction polynésienne des affaires maritimes (ci-après « DPAM ») au moyen de son Atlas des lignes maritimes de la Polynésie française¹.
7. Une vue simplifiée² des principaux armateurs et de leurs zones de desserte figure dans le tableau ci-dessous :

Zones desservies par les principaux armateurs

Armateurs	Navires	IDV	ISLV	Tuamotu				Gambier	Marquises	Australes	Zones de desserte	
				Ouest	Centre	Est	N-E					
CFMT	Taporo VI, VII et VIII	3		X		X	X		X	X		5
Degage	Aremiti ferry 2, Aremiti 5 Dory	3	X		X							2
SNT	St Xavier Maris Stella III et IV	2			X	X	X	X				4
SNP	Nuku Hau, Hawaiki Nui	2		X		X	X					3
Hargous	Cobia III	1			X	X						2
TMTO	Mareva Nui	1			X							1
Vaipihaa	Taporo IX	1		X								1
CPTM	Aranui 5	1								X		1
SNGV 2 Moorea	Terevau	1	X									1
SNA	Tuhaa Pae 4	1									X	1
Parts de fret concernées (PF)			35%	33%	9%	4%	5%	1%	1%	7%	5%	

Source : données DPAM ; tableau : APC

8. Il ressort de ce tableau que sur chaque zone de desserte, un à quatre armateurs sont présents.
9. La plupart des navires sont des navires de charge de type « cargo » ou « cargo mixte », polyvalents concernant le transport des marchandises. La plupart transporte des passagers en pont ou en cabines, dans le cadre d'une réglementation contraignante pour des raisons de sécurité (l'offre est souvent retrainte à 12 passagers). Le fret est l'activité principale du transport

¹ http://www.maritime.gov.pf/IMG/pdf/atlas_2016.pdf

² Une simplification à deux titres :

- Il n'est ici question que des licences entre Tahiti et les îles. Des dessertes « intra-archipel » existent aux Îles Sous-le-Vent, exploitées par les armateurs SARL Enota Transport (navires Te haere Maru) et Maupiti Express (navire Maupiti Express) ;
- Les licences des navires prévoient des « rotations » (des trajets allers-retours) depuis Papeete, qui peuvent inclure des îles d'autres archipels ou zones de desserte. Par exemple, les 2 navires desservant les Marquises (Aranui 5 et Taporo IX) desservent au passage quelques îles des Tuamotu Ouest (Takapoto, Rangiroa) ou Bora Bora aux Îles Sous-le-Vent. La vue schématisée ci-dessus ne reflète pas ces dessertes accessoires

maritime interinsulaire, loin devant le transport de passagers. C'est donc le fret qui détermine les choix d'investissement et d'exploitation des armateurs.

10. *S'agissant du transport aérien interinsulaire*, les lignes régulières domestiques sont principalement assurées par Air Tahiti ou par une de ses filiales, Air archipel, à laquelle elle sous-traite les liaisons vers les îles à pistes trop courtes pour accueillir un ATR.
11. Face au groupe Air Tahiti, ne subsistent que quelques compagnies de taille modeste, qui n'assurent que des vols à la demande ou vers des pistes privées³, le nombre d'offreurs est donc très limité :

COMPAGNIES AÉRIENNES	TYPE D'AÉRONEF	NBRE D'AERONEFS	EFFECTIFS
Air Tahiti	ATR 42-600	2	696 CDI 24 CDD
	ATR 72-500	6	
	ATR 72-600	3	
Air Archipels	Beech 200	3	nd
	DHC6-300	2	
Pol' Air	Beech 1900D	1	5
Air Tetiaroa	BN2T	2	9
Tahiti Helicopters	AS350B2	2	18
	AS355N	1	

Source : SEAC PF, rapport annuel 2015; Retraitement APC.

12. Depuis 2000, seules trois autres sociétés, Rangiroa Hélicoptères, Air Lagon et Wanair ont eu une licence d'exploitation pour le transport aérien régulier⁴. Aucune n'est encore opérationnelle aujourd'hui.

B. LES PRINCIPALES DONNEES DU SECTEUR

13. Les données relatives au transport maritime sont regroupées dans un document unique établi par la DPAM ; celles relatives au transport aérien résultent de sources multiples (direction de l'aviation civile, service d'Etat de l'aviation civile (ci-après « SEAC-PF »), Aéroport de Tahiti, direction générale de l'aviation civile⁵ (ci-après « DGAC »), Institut de la statistique de la Polynésie française (ci-après « ISPF ») ou compagnie aérienne concessionnaire) et souffrent d'un manque de cohérence en raison des normes de comptabilisation non homogènes pratiquées par ces organismes.

³ Notamment, Air Tetiaroa qui ne dessert que l'île du même nom

⁴ Air Lagon autorisé par arrêté n° 1707 CM du 14 décembre 2000, jamais abrogé, Wan Air autorisé par arrêté n° 324 CM du 8 mars 2002 (abrogé par arrêté n° 76 CM du 31 mars 2005) et Rangiroa Hélicoptères autorisé par arrêté n° 846 CM du 20 juin 2002 (abrogé par arrêté n° 749 CM du 5 mai 2004)

⁵ Administration centrale de l'Etat

1. SUR LE TRANSPORT DE PASSAGERS

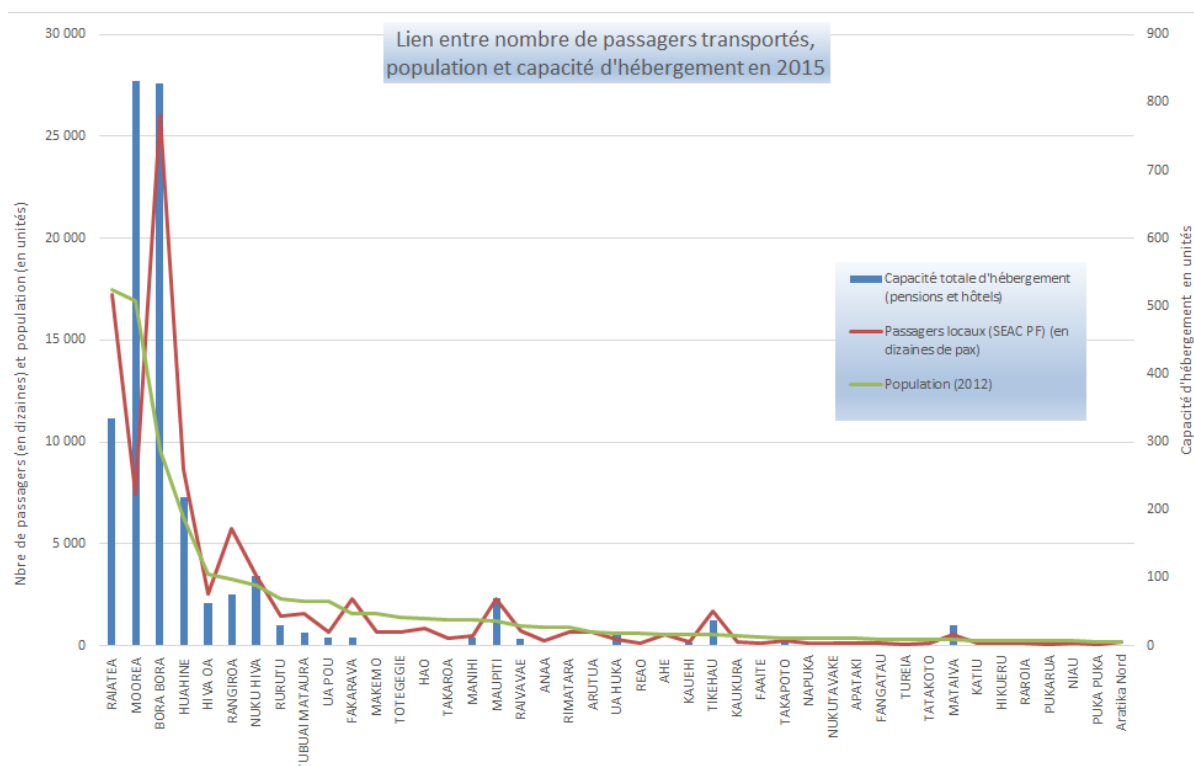
14. La ventilation du trafic de passagers par mode de transport pour 2015 met en évidence l'importance de la voie aérienne pour la desserte des archipels hors Iles du Vent⁶. Pour ces dernières, le transport interinsulaire est en effet assuré essentiellement par ferries pour les résidents, seuls les touristes ayant recours à la voie aérienne.

Répartition des passagers selon les modes de transport

2015	IDV	Autres archipels
Voie maritime à destination	1 569 705	13 182
Voie aérienne à destination	683 089	898 610
<i>Total</i>	<i>2 252 794</i>	<i>911 792</i>

Sources : Pour l'aérien, SEAC-Polynésie française / Pour le maritime, DPAM

15. Le trafic aérien de passagers inter-îles est lié à deux éléments majeurs⁷ :
- l'importance de la population de l'île ou des îles desservie(s) par l'aérodrome concerné ;
 - le développement d'une activité touristique dans l'île (ou les îles desservies).
16. La superposition graphique du trafic de passagers, de la population de l'île (ou des îles) desservie(s) par l'aérodrome concerné, ainsi que la capacité d'hébergement (pensions et hôtels) disponible montre les liens étroits entre ces critères:



⁶ Ces données ne concernent pas Tetiaroa ou Moruroa, qui ne sont pas des pistes ouvertes à la desserte aérienne publique

⁷ Ces liens sont connus et documentés depuis au moins 1996 (cf. « transport aérien interinsulaire », Manureva n°79-80, 4ème trim. 1996, édité par le SEAC-PF)

17. Seule la desserte de Moorea apparaît dissonante, en raison du manque de compétitivité du couple prix/rapidité du transport aérien par rapport au transport maritime sur de courtes distances. En d'autres termes, le transport maritime ressort plus performant que l'aérien sur cette courte distance.

2. SUR LE TRANSPORT DE MARCHANDISES

18. La ventilation du trafic de marchandises par mode de transport pour 2015 montre que les marchandises sont essentiellement transportées par voie maritime en Polynésie française. L'expédition par voie aérienne reste limitée, en raison de son coût, à certaines catégories de produits (fret urgent ou transport des produits ultrafrais).

Répartition des marchandises selon les modes de transport (en tonnes)

2015	Fret aller-retour		Fret aller	
	IDV	Autres archipels	IDV	Autres archipels
Voie maritime	150 197	273 793	103 380	227 922
Voie aérienne	1 707	1 375	1 207	993
<i>Total</i>	<i>151 904</i>	<i>275 168</i>	<i>104 587</i>	<i>228 915</i>

Sources : Pour le maritime, DPAM / Pour l'aérien, DGAC pour le trafic aller-retour, Air Tahiti pour le trafic aller

19. Le marché se présente donc ainsi :

FRET	IDV	Autres archipels	Total
Voie maritime	31,0%	68,3%	99,3%
Voie aérienne	0,4%	0,3%	0,7%
Total	31,4%	68,6%	100,0%

PASSAGERS	IDV	Autres archipels	Total
Voie maritime	49,6%	0,4%	50,0%
Voie aérienne	21,6%	28,4%	50,0%
Total	71,2%	28,8%	100,0%

C. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE EN VIGUEUR

20. Historiquement, les transports interinsulaires maritimes et aériens ont été encadrés par deux délibérations spécifiques :
- La délibération n° 77-47 du 15 mars 1977 modifiée portant création en Polynésie française de la licence d’armateur et fixant certains principes d’organisation des liaisons maritimes interinsulaires, et ses arrêtés d’application, fixent les conditions d’attribution de la licence d’armateur. La licence d’exploitation et/ou son cahier des charges précisent les capacités du navire, la ligne maritime, le nombre de touchées minimum et la fréquence de la liaison. Si l’article 3 précise que la licence d’armateur se conformera, le cas échéant, aux plans d’organisation générale ou sectorielle définis par l’assemblée de la Polynésie française, ces outils de pilotage n’ont pas été employés depuis 2005⁸ ;
 - La délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée réglementant l’autorisation donnée aux entreprises de transport aérien établies en Polynésie française d’exercer une activité de transport aérien public, est complétée par la convention n° 90-0970 du 5 octobre 1990 pour le développement harmonieux du transport interinsulaire, passée entre la Polynésie française et la société anonyme Air Tahiti. Cette convention définit un cadre contractuel entre les parties permettant d’assurer la continuité territoriale en Polynésie française en imposant des obligations de service public au transporteur aérien Air Tahiti, tout en maintenant une liberté d’accès au ciel polynésien pour d’autres transporteurs potentiels. Bien que cette convention ne présente pas de durée d’application, les parties ont convenu que cette durée était de 20 ans, et ladite convention a été régulièrement prorogée depuis octobre 2010. Quatre tentatives de mise en place d’une délégation de service public pour le transport interinsulaire aérien ont eu lieu entre 2010 et 2014. Ces appels d’offres se sont révélés infructueux et ont occasionné les prorogations successives de la convention de 1990.
21. Pour faire face à la nécessité d’adopter un cadre juridique approprié et conforme aux intérêts de la Polynésie française, et en raison du caractère intermodal du transport interinsulaire en Polynésie française indispensable pour assurer la continuité territoriale, les objectifs et orientations de la politique des transports ont été définis dans un schéma directeur⁹. La loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016¹⁰ prévoit l’existence (articles LP 2 et LP 8) du schéma directeur et constitue la première étape de sa mise en œuvre. Elle apporte un cadre global pour l’organisation de l’ensemble du transport interinsulaire et la définition de l’activité de transporteur public interinsulaire en Polynésie française.

⁸ Cf. schéma directeur 2015-2025, p. 8 (cote 243) : le dernier schéma directeur date de 1996 et est arrivé à terme en 2005

⁹ Schéma directeur des déplacements durables interinsulaires 2015-2025, arrêté n° 1400 CM du 24 septembre 2015

¹⁰ La loi du pays promulguée le 25 février 2016 à l’issue d’un recours contentieux a été adoptée le 22 septembre 2015.

1. LE SCHEMA DIRECTEUR DES DEPLACEMENTS DURABLES INTERINSULAIRES 2015-2025 DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

22. Le schéma directeur des déplacements durables interinsulaires 2015-2025 de la Polynésie française, a été adopté le 24 septembre 2015¹¹. Il a pour objet de présenter les objectifs et orientations qui constitueront le cadre stratégique du pilotage de la politique des transports interinsulaires pour la décennie 2015-2025.
23. Il définit trois objectifs stratégiques¹² et identifie vingt-cinq orientations pour les mettre en œuvre, dont deux intéressent plus particulièrement le présent avis.
24. L'orientation A1 recense l'échec des quatre procédures de délégation de service public lancées sur le secteur aérien entre 2010 et 2014, le caractère ancien du régime des licences maritimes, l'absence de réglementation transversale couvrant à la fois les secteurs maritime et aérien et le peu de réglementation sur le droit des usagers. Compte tenu de ces constats, le schéma directeur prône l'application d'un régime juridique rénové pour l'organisation des dessertes de transports interinsulaires. Il considère que les délibérations permettant la mise en œuvre effective et complète d'un régime concurrentiel avec obligation de service public (ci-après « OSP »), souhaité par le Pays, devront préciser les éléments suivants :
- définition d'un seuil minimum de dessertes aérienne et/ou maritime sur les îles de la Polynésie française (dessertes OSP avec un minimum de touchées) ;
 - délivrance aux opérateurs de licences d'exploitation sur l'intégralité du territoire en tenant compte du minimum de desserte OSP fixé par délibération ;
 - détermination d'un mode de financement des dessertes déficitaires par une participation des opérateurs sur les lignes hors OSP, à un fonds de désenclavement mais également par une contribution financière du Pays et d'autres acteurs publics (Etat et communes) ;
 - fixation, dans les licences d'exploitation, d'obligations spécifiques à l'égard des opérateurs de transport (ex : rapport annuel, meilleur efficacité énergétique, programme de renouvellement de matériel...) ;
 - libéralisation de tout ou partie des tarifs pour les opérateurs de transport, leur permettant de dégager davantage de recettes par une approche commerciale plus développée ;
 - définition d'un régime de sanctions, notamment financières, des opérateurs en cas de non-respect des OSP.
25. L'orientation A2 constate un contrôle actuel des opérateurs faible voire inexistant, un suivi insuffisant des aides accordées par le Pays, une absence de données consolidées du secteur et l'absence de sanctions financières aux opérateurs en cas de non-respect de leurs engagements

¹¹ Arrêté n° 1400 CM du 24 septembre 2015 arrêtant le schéma directeur des déplacements durables interinsulaires 2015-2025 de la Polynésie française (la date de l'arrêté a été corrigée par erratum publié au JOPF du 6/10/2015).

¹² Ces objectifs sont :

- Objectif A : Donner au Pays les moyens d'assurer pleinement son rôle d'Autorité organisatrice des transports interinsulaires avec une coordination accrue entre les acteurs institutionnels (Pays-Etat-Communes) et une meilleure régulation des transports.
- Objectif B : Améliorer l'efficacité des transports interinsulaires en matière de réponse aux besoins des usagers, d'efficacité énergétique, d'intermodalité et de préservation de l'environnement en facilitant l'accès de tous à tout le territoire.
- Objectif C : Favoriser le développement économique durable du Pays et de ses archipels à travers des mesures d'accompagnement à la politique des transports interinsulaires

de services. Compte tenu de ces constats, le schéma directeur prône la création d'un organe *ad hoc* de suivi et de contrôle des opérateurs et de l'action du Pays en matière de transport interinsulaire.

26. Cet organe serait notamment chargé de :
- formuler un avis sur les demandes de licences d'exploitation formulées par les nouveaux opérateurs et préparer les conventions avec les opérateurs ;
 - consolider l'information relative aux transports (trafics, infrastructures, aides...) ;
 - contrôler les opérateurs sur la base de documents comptables, techniques et statistiques normalisés, y compris en ce qui concerne les OSP ;
 - proposer des sanctions à appliquer aux opérateurs en cas de non-respect des OSP ;
 - produire annuellement un rapport d'activité sur les secteurs.
27. Le Comité consultatif de la navigation maritime interinsulaire (ci-après « CCNMI »), organisme consultatif paritaire, serait remplacé par un « comité des transports » qui n'aurait plus droit de regard sur les licences d'exploitation à accorder aux opérateurs (pour éviter les potentiels conflits d'intérêts). Il permettrait néanmoins aux opérateurs et aux représentants du pays de discuter des problématiques de transport rencontrées sur le territoire.

2. LA LOI DU PAYS N° 2016-3 DU 25 FEVRIER 2016

28. Cette loi du pays a pour objectif de poser les principes d'organisation du transport interinsulaire dont la compétence échoit à la Polynésie française, sous réserve des compétences communales (transport intra-communal) et de l'Etat (mise en œuvre du principe de continuité territoriale).
29. Elle prévoit que l'activité de transport s'exerce dans un **cadre concurrentiel**, par l'attribution d'une **licence d'exploitation** qui fixe individuellement les obligations de service public y afférant (article LP 1-II). La licence précise, pour une durée déterminée, la consistance générale et les conditions de fonctionnement du service de transport assuré par l'exploitant. Une délibération de l'assemblée de la Polynésie française détermine les conditions d'octroi et de retrait de la licence d'exploitation (article LP 10).
30. La loi du pays précise la **notion d'obligations de service public** en indiquant qu'elles « *ont pour objet, [...], de fournir des services réguliers de transport suffisants au regard des besoins, répondant à des exigences de régularité, de fréquence, de qualité de service, de sécurité, de capacité d'emport et le cas échéant, dans le respect d'une politique tarifaire* ». « *Elles sont définies par délibération de l'assemblée de la Polynésie française pour l'ensemble des opérateurs et sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française. Leurs conditions d'exécution sont déterminées dans les licences d'exploitation* » (article LP 4).
31. Elle encadre également les **conditions tarifaires** : « *Les exploitants des entreprises de transport public interinsulaire réguliers sont rémunérés par les recettes perçues sur les usagers.*
La Polynésie française fixe ou homologue les tarifs dans les conditions prévues par l'article 90 (6°) de la loi organique.
Les tarifs doivent correspondre à des conditions normales d'exploitation compte tenu des aides et participations de la Polynésie française au financement des obligations de service public » (article LP 6).
32. Elle instaure enfin un mécanisme de **sanctions financières** en cas de non-respect des obligations de service public, pouvant atteindre 3 % du chiffre d'affaires annuel hors TVA de

l'exploitant, encadré par une procédure contradictoire : « *Les manquements aux obligations de service public font l'objet de procès-verbaux établis par des agents assermentés de l'administration. Le procès-verbal ainsi que le montant maximum de l'amende encourue sont notifiés à l'exploitant en cause, lequel dispose d'un délai d'un mois pour présenter ses observations. A l'expiration de ce délai, l'amende administrative peut être prononcée, par le ministre en charge des transports. La décision motivée est alors notifiée à l'exploitant* » (article LP 11).

II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

33. Le projet de délibération relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence vient compléter les dispositions de la loi du pays n° 2016-3 relatives aux licences d'exploitation et aux obligations de service public contenues dans ces licences. Elle crée également un observatoire du transport interinsulaire.
34. Un projet de texte normatif réglementant l'accès à une activité économique ou son exercice limite de façon directe ou indirecte le nombre d'opérateurs sur le marché pertinent. Il est ainsi susceptible de restreindre la concurrence. La limitation directe du nombre d'opérateurs concurrents sur un marché peut résulter d'un mécanisme d'autorisation administrative, de quotas, d'exigences de qualifications professionnelles ou de restrictions quantitatives. Elle érige des barrières à l'entrée, peut empêcher les opérateurs plus efficaces que ceux qui disposent d'autorisations ou se conforment au texte de développer leurs services, et/ou réduire les opportunités d'économies d'échelle et le choix offert aux consommateurs. Dans l'exercice de ses fonctions consultatives, l'Autorité détermine si de telles limitations résultant d'un projet de texte ont un effet sensible sur le marché. Dans cette hypothèse, elle vérifie que ces limitations sont justifiées par un objectif d'intérêt général, qu'elles sont nécessaires, adaptées et proportionnées à cet objectif, et qu'il n'existe pas de méthode moins restrictive de concurrence. L'Autorité propose, le cas échéant, des mesures moins restrictives de la concurrence que celles qui sont envisagées.
35. Dans le cas présent, la délibération soumise à l'examen de l'Autorité polynésienne de la concurrence projette diverses mesures d'effet sensible sur les facultés des acteurs économiques à répondre à la demande de transport, le nombre de licences d'exploitation maritime pour certaines îles pouvant par exemple être limité. Il ressort de l'examen du schéma directeur, de la loi du pays et du projet de délibération que ces limitations directes à l'activité s'inscrivent dans l'organisation d'un système de transports aérien et maritime à l'échelle de l'ensemble de la Polynésie française, visant la fourniture de services réguliers de transport, suffisants au regard des besoins et répondant à des exigences de régularité, de fréquence, de qualité de service, de sécurité et de capacité d'emport.
36. Il en résulte que les contraintes prévues pour les activités de transporteurs apparaissent globalement justifiées par un objectif d'intérêt général, tenant à l'effectivité et à l'efficacité du système de transport ainsi organisé. L'Autorité doit cependant vérifier si les limitations à l'activité économique résultant de la délibération qui s'inscrit dans le cadre juridique décrit ci-dessus sont nécessaires, adaptées et proportionnées, ou, le cas échéant, s'il existe d'autres moyens de concilier efficacement l'activité économique concurrentielle et les besoins de transport de l'ensemble du territoire.

37. L’Autorité estime que le projet de délibération constitue un cadre modernisé et favorable au développement de la concurrence dans les transports interinsulaires en Polynésie française (A). Elle considère néanmoins que des améliorations sont souhaitables, pour mieux concilier l’action publique et des activités libres et concurrentielles (B).

A. UN CADRE MODERNISE ET FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE

38. Le dispositif réglementaire présenté propose une approche novatrice en Polynésie française dans un contexte de politique économique marquée par un interventionnisme des pouvoirs publics et par une réglementation protectionniste, en identifiant des marchés dont la demande est suffisante pour envisager son ouverture à la libre concurrence, et en mettant en place un système de licence d’exploitation dont l’objet est d’assurer de la lisibilité aux usagers, de permettre un pilotage par les données et de suivre les contraintes imposées aux opérateurs (obligations de service public ou « OSP ») garantissant aux îles une qualité et un nombre minimum de dessertes.
39. Plusieurs axes favorisant la concurrence sont ainsi développés et tendent à renouveler la gouvernance économique et administrative des secteurs concernés au profit du consommateur.

1. UN ACCES AU MARCHÉ FACILITE

40. La délibération soumise à l’examen de l’Autorité polynésienne de la concurrence tend à faciliter les conditions d’accès aux marchés en créant une zone « *où la concurrence peut s’appliquer librement* » (a) en favorisant l’implantation d’opérateurs étrangers dans le secteur aérien (b) et en octroyant des autorisations exceptionnelles dans le secteur maritime, abaissant ainsi les barrières à l’entrée sur les marchés.

a) LA CREATION D’UNE ZONE DE « LIBRE CONCURRENCE »

41. Le projet de délibération prend en compte les spécificités géographiques et propose une approche par zones et catégories de desserte qui doivent refléter les considérations de développement économique et de marché tenant principalement à la rentabilité (ou non) attendue de ces dessertes pour les opérateurs. Elles détermineront l’imposition de régimes juridiques différents.
42. L’article 4 de la délibération relatif au transport maritime définit trois catégories de zones, qui donnent lieu à des régimes distincts en terme d’accès à la desserte :
- « a) *Les îles ne présentant pas de problème particulier de desserte, où la concurrence peut s’appliquer librement : Moorea, Bora Bora, Raiatea, Huahine, Tahaa. Tout opérateur peut solliciter la desserte de ces îles dans sa ligne régulière.*
- b) Les îles pouvant être ajoutées aux dessertes régulières sur autorisation du ministre en charge des transports maritimes, sous réserve de ne pas déséquilibrer les autres dessertes régulières desdites îles autres îles que celles citées aux points a et c du présent article.*
- c) Les îles isolées ou mal desservies en terme de desserte maritime pour lesquelles la mise en place d’une desserte régulière pourrait faire l’objet de dispositions particulières d’exploitation ou de restriction d’octroi de licences : Rapa, Maupiti, Fatu Hiva, îles des Tuamotu du Nord-Est, îles des Tuamotu de l’Est, îles Gambier ».*

43. L'article 5 qui traite du transport aérien, répartit les îles en deux catégories :
- « a) *Les îles présentant 1 000 mouvements commerciaux ou plus par an, où la concurrence peut s'appliquer librement.*
 - b) *Les îles présentant moins de 1 000 mouvements commerciaux par an, pour lesquelles la mise en place d'une desserte aérienne régulière pourrait faire l'objet de dispositions particulières d'exploitation* » (article 5).
44. En premier lieu, l'Autorité polynésienne de la concurrence constate que les zones de libre concurrence créées concernent plus de la moitié de la population hors Îles du Vent. Elles concentrent plus de 99 % du flux maritime de passagers et plus des 2/3 des tonnages de marchandises transportées par voie maritime. Dans le secteur aérien, elles représentent près de 70 % de la population hors Tahiti et concentrent environ 50 % du flux aérien de passagers et près de 20 % du fret transporté par voie aérienne. Une concurrence par les mérites entre un nombre indéfini d'opérateurs pourra donc s'installer, sur une partie substantielle des marchés concernés. Certes, des restrictions d'accès pour certaines îles ont été maintenues par la délibération mais elles paraissent à l'Autorité justifiées et nécessaires pour assurer la continuité territoriale.
45. Cependant, le caractère limitatif des listes d'îles pour les catégories a) et c) en matière de transport maritime présente le risque de figer la situation et d'empêcher de tenir compte des éventuelles évolutions du secteur. **L'Autorité suggère d'améliorer le texte en prévoyant que ces listes seront réactualisées périodiquement en tant que de besoin.**
46. De plus, dans l'ensemble des zones et par conséquent dans celles où « la libre concurrence peut s'appliquer », la délibération prévoit un garde-fou dans l'octroi des licences d'exploitation : « *Afin de garantir la réalisation des missions de service public qu'elle souhaite mettre en œuvre, l'autorité compétente peut [...] refuser la mise en service d'un matériel de transport, navire ou aéronef, si [...] les conditions économiques ne le permettent pas ou sont susceptibles de générer un déséquilibre structurel de la desserte* » (dernier alinéa de l'article 9).
47. **L'Autorité polynésienne de la concurrence considère que pour permettre au marché, et non à l'autorité publique, de déterminer le nombre d'opérateurs optimum pour les zones de « libre concurrence » définies aux articles 4a) et 5a), celles-ci ne devraient pas être soumises à l'application des dispositions prévues au dernier alinéa de l'article 9 du projet de délibération.**
48. En deuxième lieu, l'Autorité remarque que la délibération ne traite pas de tarification des services de transports. Or en matière maritime, ces contraintes sont fortes et complexes, concernant les marchandises notamment¹³. L'Autorité regrette l'absence de perspectives quant à la levée progressive de ces contraintes pour les marchés où la concurrence se développe. Il

¹³ Comme pour de nombreux secteurs d'activités en Polynésie française, les activités de transport maritime font l'objet de tarifs réglementés, distincts selon l'archipel desservi. Ainsi, l'arrêté n° 767 CM du 20 juin 2012 modifié fixe les tarifs maximaux de fret et des passages maritimes interinsulaires applicables aux liaisons entre Papeete et les Îles du Vent. La réglementation des tarifs ne porte que sur le fret qui fait l'objet d'une réglementation des prix de la tonne métrique transportée par la fixation d'un prix plafond sur une liste déterminée de marchandises : produits de première nécessité, produits de grande consommation, matériaux de construction, coprah, hydrocarbures et gaz. En dehors de ces catégories, les prix sont librement fixés par les opérateurs notamment pour les PPN en transport frigorifique. Les tarifs relatifs au transport des passagers et des véhicules sont quant à eux librement fixés par les opérateurs, sous réserve de dépôt préalable auprès de la direction générale des affaires économiques qui doit homologuer toutes les modifications ultérieures. Pour le transport aérien, la convention liant Air Tahiti au Pays prévoit que l'opérateur a la capacité d'ajuster librement ses tarifs dans la limite d'une part, des plafonds tarifaires fixés par le conseil des ministres (article 17), et d'autre part, de l'évolution de l'indice des prix (article 18). Toute augmentation supérieure à l'inflation doit être argumentée et validée par le gouvernement

est toutefois vrai qu'il peut être jugé opportun de faire entrer des acteurs et d'accroître ainsi l'offre avant de supprimer les plafonds tarifaires. En tout état de cause, l'Autorité polynésienne de la concurrence considère que, en attendant sa libéralisation, la réglementation actuelle sur les prix n'empêche pas une concurrence en prix dans la mesure où elle se limite à fixer des plafonds tarifaires.

49. **L'Autorité polynésienne de la concurrence considère cependant qu'une modification du texte d'ordre terminologique serait utile** : compte tenu de la persistance d'un certain contrôle « à l'entrée » – bien qu'allégé – sur ces zones, ainsi que des contraintes tarifaires précitées, **il serait plus précis de désigner ces zones non pas comme « où la concurrence peut s'appliquer librement », mais « où l'offre de transport peut être accrue » ou « où les conditions d'entrée peuvent être facilitées » ...**
50. En troisième lieu, il convient de constater que les catégories de zones sont établies de manière différente pour le transport maritime (trafics actuels passagers et fret, distance de Papeete, évolution de la population et développement économique de l'île) et pour le transport aérien (1000 mouvements commerciaux). Ainsi, pour le transport maritime, ce sont plutôt des critères de demandes potentielles qui orientent l'ouverture à la concurrence, alors que pour le transport aérien, il s'agit d'un critère unique fondé sur l'offre (un seuil des mouvements commerciaux).
51. Or, comme exposé aux paragraphes 16 et suivants, la fréquentation aérienne dépend de deux critères principaux : le niveau de population et la capacité d'hébergement touristique, ce dernier indicateur pouvant être rattaché à la notion de « développement économique de l'île » sous réserve des contraintes géographiques ou techniques particulières (absence de passe, longueur réduite des pistes d'aérodrome...).
52. En outre, bien que les segmentations opérées pour les dessertes aériennes semblent refléter la réalité des îles concernées, telle qu'elle transparaît des documents et des données actuellement disponibles, les dispositions retenues à l'article 5 de la délibération expose certaines îles aux effets de seuil, ce qui nuit aux anticipations des acteurs économiques par manque de prévisibilité. Les mêmes critères auraient donc pu être retenus pour catégoriser les dessertes maritimes et aériennes.
53. **L'Autorité suggère d'améliorer le texte en définissant une catégorie a) listant les îles où la concurrence peut se développer au lieu de conserver une définition sur la base d'un critère quantitatif qui, pour quelques îles, peut varier annuellement au-dessus ou au-dessous du seuil et une catégorie b) composée des autres îles « pour lesquelles la mise en place d'une desserte aérienne régulière pourrait faire l'objet de dispositions particulières d'exploitation ».** Comme pour le secteur maritime, ces listes seront réactualisées périodiquement en tant que de besoin.

b) L'OUVERTURE DU TRANSPORT AERIEN AUX SOCIETES A CAPITAUX ETRANGERS

54. L'article 18 II du projet de délibération limite l'application des alinéas 2 à 8 de l'article 4 de la délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée aux seules « *compagnies réalisant des liaisons internationales à partir de la Polynésie française* ». Ces alinéas disposent que : « *Dans les sociétés par actions, le capital doit être représenté, pour moitié au moins, par des titres nominatifs appartenant à des actionnaires de nationalité française. Dans les sociétés à responsabilité limitée, le capital doit être représenté, pour moitié au moins, par des parts sociales appartenant à des associés de nationalité française. Doivent être de nationalité française et jouir de leurs droits civiques :*
- *dans les sociétés à responsabilité limitée : le ou les gérants ainsi que la majorité des associés ;*
- *dans les sociétés par actions : le président, la majorité des membres du conseil*

d'administration ainsi que le directeur général ;

- dans les sociétés de personnes : tous les associés en nom ;

- toutes personnes physiques ayant en propriété ou exploitant une entreprise de transport aérien ».

55. Le projet de délibération abaisse donc les barrières règlementaires à l'entrée sur le marché du transport aérien interinsulaire en permettant aux compagnies à capitaux majoritairement étrangers de solliciter une licence de transporteur aérien.
56. Il ne lève cependant pas toutes les barrières à l'entrée dans le secteur dans la mesure où l'octroi de la licence d'exploitation (tant maritime qu'aérienne) est subordonné à l'établissement préalable d'un siège social en Polynésie française et à l'exploitation d'un navire armé au commerce immatriculé en Polynésie française ou d'une flotte d'aéronefs relevant d'un certificat de transporteur aérien valide sur le territoire français (article 6).
57. De même, le projet de délibération soumis à l'examen de l'Autorité polynésienne de la concurrence n'exclut pas l'application des délibérations n° 96-141 APF du 21 novembre 1996 portant réglementation des investissements étrangers en Polynésie française et n° 2001-165 APF du 11 septembre 2001 modifiée relative à la carte d'identité de commerçant pour les étrangers. Si la première ne soumet les investisseurs étrangers possédant une citoyenneté autre que celle d'un pays membre de l'Union européenne qu'à une déclaration préalable, la seconde soumet les dirigeants de sociétés de nationalité étrangère à l'obtention préalable d'une carte d'identité de commerçant étranger.
58. Il n'en reste pas moins que l'accès des investisseurs étrangers au marché du transport interinsulaire constitue une réelle avancée d'ouverture à la concurrence, sur au moins une fraction du territoire polynésien, pouvant permettre aux usagers d'en tirer les bénéfices à moyen terme.

c) LA DELIVRANCE D'AUTORISATIONS EXCEPTIONNELLES POUR LE TRANSPORT MARITIME

59. L'article 5 de la délibération n° 77-47 AT du 15 mars 1977 modifiée relative au transport maritime prévoyait la possibilité d'accorder des autorisations d'exploitation exceptionnelles (dites « dérogations ») mais les conditions d'octroi n'y étaient pas énumérées. L'autorisation était délivrée pour une période maximale de 6 mois, par un arrêté pris en conseil des ministres après avis du CCNMI (incluant les armateurs).
60. L'article 10 du projet de délibération vient clarifier le texte :
 - il précise de façon exhaustive cinq cas d'octroi d'une autorisation exceptionnelle dans le domaine du transport maritime : défaillance, indisponibilité ou incapacité d'un navire, desserte spécifique d'une île privée ou soumise à autorisation particulière, transport de matériels lourds ou volumineux, transport de scolaires ou de groupe de passagers spécifiques, surcroît d'activité sur une île ;
 - l'autorisation n'est plus limitée dans le temps, pour tenir compte du fait que les dérogations ont souvent été renouvelées au-delà du plafond de durée fixé par le texte, à cause de défaillances ou d'avaries durables ;
 - la procédure est allégée puisque l'autorisation est délivrée par l'autorité compétente, sans avis préalable.
61. L'Autorité constate donc d'une part, que le cadre administratif s'est assoupli, la défaillance d'un opérateur pouvant être plus rapidement compensée par le nouveau dispositif d'autorisation

et, d'autre part, que l'énumération exhaustive des cas de délivrance permet à la fois de rendre plus transparente la procédure mais également d'éviter la compensation mise en place entre navires et armateurs qui avait cours jusque-là.

62. De plus, le bénéfice des exonérations fiscales en matière de consommation de carburant est exclu dans le cadre des autorisations exceptionnelles (sauf défaillance du titulaire de la desserte régulière). Cela peut avoir pour conséquence de réduire l'intérêt d'organiser son activité sur le seul mode dérogatoire ou de venir disputer par des actions ponctuelles la place sur la ligne régulière d'un opérateur. Cependant, afin d'ouvrir la possibilité de ces exonérations pour les transports scolaires ou pour d'autres raisons d'intérêt général, l'autorité compétente pour accorder ces autorisations exceptionnelles pourrait préciser au cas par cas sur la base de critères non discriminatoires la possibilité d'en bénéficier.

2. UNE REGULATION PLUS FORTE ET EFFICACE

63. Le projet de texte complète le régime de sanction, les pouvoirs et les attributions conférés aux autorités compétentes s'en trouvent renforcés.
64. La loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016 prévoit dans son article 11 qu'au cas où l'opérateur manquerait aux obligations prévues par le texte ou celles spécifiques mentionnées dans sa licence, l'autorité administrative peut prononcer, après avoir respecté une procédure contradictoire, une amende administrative pouvant atteindre au maximum 3 % du chiffre d'affaires annuel hors taxe. La sanction administrative est fixée par arrêté pris en conseil des ministres.
65. Le projet de délibération prévoit en complément, la suspension ou la suppression des exonérations fiscales et/ou des aides et subventions publiques en cas de non-respect par l'opérateur des règles générales définies par le texte et des règles spécifiques définies dans la licence (article 15).
66. Si de telles sanctions étaient prévues dans la délibération n° 77-47 du 15 mars 1977 modifiée (article 7) relative au transport maritime, elles étaient absentes de la délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée (article 12).
67. En revanche, un retrait temporaire ou définitif de la licence n'est plus prévu pour le secteur du transport maritime¹⁴. Il convient cependant de noter que cette sanction n'a jamais été prononcée dans le cadre de la délibération n° 77-47 précitée en cas de non-respect manifeste des obligations prévues dans une licence d'armateur.
68. Dans la mesure où le non-respect des règles fixées par le dispositif réglementaire aurait pour effet d'altérer le libre jeu de la concurrence entre compétiteurs, la mise en place d'un régime de sanctions suffisamment dissuasives, effectives et s'appliquant de manière non discriminatoire selon les opérateurs, constitue une pièce essentielle du dispositif réglementaire visant à maintenir une concurrence saine et loyale dans le secteur des transports aériens et maritimes.

¹⁴ Pour le secteur du transport aérien la possibilité de retrait temporaire ou définitif de l'autorisation est maintenue à l'article 12 de la délibération n° 99-128 précitée, cette dernière n'étant pas abrogée par le projet de délibération

3. UNE AMELIORATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA CONCERTATION

69. Le projet de délibération apporte, par ses annexes notamment, une vue complète, chiffrée et précise des besoins de transports aériens et maritimes, par zones, et des obligations associées aux activités de transporteur. En complément du schéma directeur 2015-2025, la délibération améliore la transparence du secteur, la lisibilité et la prévisibilité de l'action publique, au bénéfice des acteurs économiques en facilitant leurs choix d'investissements.
70. De plus, le projet met en place plus de transparence dans les données et informations du transport interinsulaire, transparence susceptible de favoriser la connaissance des secteurs, l'adaptation de l'offre à la demande, la réalisation des investissements et l'amélioration de la qualité des services offerts (a). Il favorise également la concertation par la mise en place d'un observatoire du transport interinsulaire maritime et aérien (b).

a) LA COMMUNICATION D'INFORMATIONS PAR LES EXPLOITANTS

71. L'article 12 du projet de délibération prévoit que *« tout titulaire d'une licence d'exploitation est tenu de présenter, annuellement et au plus tard à la fin du 4^{ème} mois suivant la date de clôture des comptes, au service en charge du transport interinsulaire maritime ou aérien, ainsi que¹⁵ les pièces et données comptables et statistiques relatives à son activité et à son personnel.*

Un arrêté pris en conseil des ministres fixe la liste des données et des pièces justificatives à fournir et le contenu du rapport d'activité.

Le service visé au premier alinéa du présent article s'assure du respect de la réglementation et du respect des dispositions figurant dans chaque licence d'exploitation. Il est habilité à solliciter tout élément complémentaire qu'il estime nécessaire pour l'exercice de sa mission ».

72. L'Autorité polynésienne de la concurrence considère que le traitement des données ainsi collectées permettra de mieux appréhender la question de la concurrence, de l'adéquation de l'offre et de la demande, des opportunités de marché ou de complémentarité entre les modes.
73. A titre d'illustration, le rapport d'activité 2015 de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières « ARAFER » de métropole, qui s'applique donc à une activité de transport, indique que le recueil, l'analyse et la restitution de données dans le secteur du transport terrestre, *« visent à améliorer les connaissances du régulateur sur les marchés des transports terrestres afin d'éclairer et d'objectiver le débat public par la publication d'analyses de marchés et la diffusion d'indicateurs quantitatifs fiables et réguliers. Ces travaux contribueront à une meilleure compréhension collective des évolutions sectorielles, en permettant de suivre finement les conditions de fonctionnement et d'ouverture à la concurrence des marchés... ».* Il ajoute que *« si la diffusion d'indicateurs rendant compte du niveau et de l'évolution des performances d'acteurs régulés n'a pas les mêmes vertus disciplinantes que l'exercice d'un pouvoir coercitif comme celui d'approuver les tarifs ou d'imposer des sanctions, ... »*, elle comporte un effet incitatif. *« Le recours à ce que les Anglo-saxons appellent la « sunshine regulation », la régulation par la transparence, peut permettre d'actionner des mécanismes « d'incitation réputationnelle » dont il serait dommage de se priver »¹⁶.*

¹⁵ Une coquille apparaît dans le projet mais l'esprit du texte rendant obligatoire la transmission des données comptables et statistiques est bien compris par l'Autorité pour formuler son avis.

¹⁶ <http://www.arafer.fr/publications/rapport-annuel-2015/>

74. Au-delà de l'éclairage qu'elle peut apporter aux instances publiques aux fins de son intervention régulatrice dans la sphère économique, une telle collecte d'information peut apporter aux opérateurs des effets bénéfiques importants.
75. Les chargeurs et les voyageurs pourront bénéficier d'une vue d'ensemble, objective et fiable, sur les services proposés pour faire leurs arbitrages.
76. Pour les exploitants, les données recueillies et restituées pourront mettre en lumière des opportunités économiques, et même susciter des investissements ou des efforts d'adaptation à la demande.
77. Cependant, le projet de délibération renvoie à un arrêté pris en conseil des ministres pour la fixation de la liste des données et des pièces justificatives à fournir. **L'Autorité recommande que la liste de données soit fixée en adéquation avec l'objectif poursuivi.**

b) LA CREATION D'UN OBSERVATOIRE DU TRANSPORT INTERINSULAIRE

78. L'article 16 du projet de délibération prévoit la création d'un « *observatoire du transport interinsulaire maritime et aérien réunissant l'ensemble des titulaires d'une licence d'exploitation* », sous la présidence du ministre en charge du transport interinsulaire.
79. La création de cet observatoire va au-delà de la loi du pays n° 2016-3 qui n'aborde pas cette thématique mais est en deçà du schéma directeur qui prévoit la régulation sectorielle (cf. § 26 et s). Cependant le schéma directeur préconise également le remplacement du CCNMI par un « comité des transports » permettant aux opérateurs et à des représentants du Pays de discuter des problématiques de transport rencontrées sur le territoire.
80. Il semble que l'observatoire du transport interinsulaire maritime et aérien du projet de délibération remplisse cette seconde fonction puisque le projet précise que « *peuvent être débattus dans cet observatoire, à la demande des titulaires de licence d'exploitation, l'ensemble des sujets relatifs au transport interinsulaire maritime ou aérien* ». L'exposé des motifs le définit comme « *un véritable lieu de concertation et de débat entre le ministre des transports interinsulaires, les élus des archipels et les titulaires des licences d'exploitation. Cet observatoire remplace, en ce qui concerne la desserte maritime, l'ancien comité consultatif de la navigation maritime interinsulaire « dont les prérogatives n'étaient plus adaptées au contexte économique et concurrentiel actuel »* » et dont le texte de création¹⁷ est abrogé à l'article 18 du projet de délibération.
81. L'Autorité polynésienne de la concurrence prend acte du fait que la création de la fonction de régulateur sectoriel indépendant n'est pas prévue par les textes. Cette fonction a pourtant une utilité établie en matière d'intervention publique dans l'économie et en particulier dans le cadre des démarches d'ouverture de marchés à la concurrence devant concilier la prise en compte d'obligations de service public. La fonction de régulation présente l'intérêt i) de détenir l'expertise et la légitimité techniques dans son domaine, ii) d'exercer des actions proportionnées et progressives dans la sphère économique et ii) d'offrir des garanties fortes d'impartialité vis-à-vis des acteurs économiques.
82. Cependant, il convient de noter que la délibération utilise fréquemment la notion d'« autorité compétente » pour désigner l'entité décisionnaire. Cette terminologie confère au texte une

¹⁷ Délibération n° 77-46 AT du 15 mars 1977 modifiée portant création d'un comité consultatif de la navigation maritime interinsulaire

plasticité louable, pour le cas où une évolution aurait lieu tendant à transférer la régulation en matière de transports maritimes et aériens à une instance indépendante.

83. **L’Autorité regrette à cet égard que la rédaction du texte relative à la collecte de données ne retienne pas la formulation « autorité compétente », le texte de l’article 12 prévoyant une transmission au « service en charge de transport interinsulaire maritime et aérien », expression qu’il serait utile de modifier dans le projet de délibération.**

B. LES POINTS D’AMELIORATION RECOMMANDES

84. En dépit du caractère pro-concurrentiel du projet de délibération, certaines dispositions atténuent la capacité à atteindre l’objectif annoncé d’ouverture à la concurrence, en introduisant un interventionnisme allant au-delà de ce qui est strictement nécessaire concernant tant la délivrance des licences d’exploitation (1) que le régime d’exploitation de ces licences (2).

1. SUR LA DELIVRANCE DE LA LICENCE D’EXPLOITATION

a) LES CONDITIONS D’OCTROI DES LICENCES D’EXPLOITATION

85. L’article 7 du projet de délibération dispose que « *toute personne désirant obtenir ou modifier une licence d’exploitation doit, au préalable, déposer un dossier* » qui « *comporte, a minima :*
- *Une présentation et les caractéristiques techniques du matériel de transport (navire et flotte d’aéronefs) concerné, la date prévisible de mise en service de ce matériel de transport, et un descriptif de la ligne sollicitée [...] ou des liaisons sollicitées [...]*
- *Un plan de financement (sans recours aux aides fiscales à l’investissement).*
- *Un compte d’exploitation prévisionnel sur la durée de la licence exploitée.*
- *Une présentation du marché visé et de la concurrence existant sur ce marché* », étant précisé que « *la composition du dossier et les pièces justificatives requises sont précisées par arrêté pris en conseil des ministres* ».
86. Selon les termes de l’exposé des motifs, ces exigences sont légitimées, par la volonté des pouvoirs publics « *de vérifier la rentabilité du projet* ».
87. Cependant, il semble en préalable qu’il appartient à la collectivité d’apprécier plutôt la viabilité d’un projet que de vérifier sa rentabilité. De plus, au regard de la durée envisagée des licences d’exploitation (jusqu’à 30 ans), exiger un compte d’exploitation prévisionnel sur la durée de la licence exploitée paraît excessif, sinon irréaliste, compte tenu des aléas d’exploitation.
88. S’agissant de l’octroi des licences d’exploitation sur des zones non ouvertes à la libre concurrence, les documents demandés permettront à l’autorité compétente de déterminer, sur des critères objectifs et selon l’évaluation faite par les opérateurs, le niveau d’aides nécessaires au vu des besoins d’emport de l’île.
89. Concernant l’octroi des licences d’exploitation sur la zone de « libre concurrence », les documents demandés sont pertinents pour permettre à l’autorité compétente de vérifier si les infrastructures, les aménagements ou les conditions économiques permettent la mise en service d’un matériel de transport ou si cette mise en service est susceptible de générer un déséquilibre structurel de la desserte (article 9). Cependant, dans la mesure où l’Autorité polynésienne de la concurrence recommande de ne pas appliquer le dernier alinéa de l’article 9 du projet de délibération sur les zones de « libre concurrence », la communication d’éléments visant à

vérifier la viabilité du projet de desserte semble excéder ce qui est nécessaire puisque, dans ces zones, seul l'opérateur concerné devrait apprécier la viabilité et rentabilité de son projet.

90. **En conséquence, dans la mesure où un simple régime de déclaration ne peut être inséré dans la délibération¹⁸, l'Autorité recommande que, sur des zones de « libre concurrence », les documents exigés par l'article 7 du projet de délibération soient allégés pour l'octroi des licences, les obligations de service public pour ces zones figurant en annexe 2 et 3 du projet de délibération s'appliquant indistinctement aux opérateurs concernés.**

b) LA DUREE DES LICENCES D'EXPLOITATION

91. Les délibérations n° 77-47 AT et n° 99-128 APF précitées ne prévoyaient aucune durée pour les autorisations d'exploitation. S'agissant du transport maritime, les licences attribuées étaient ainsi illimitées dans le temps et suivaient l'exploitation du navire par l'armateur titulaire. A chaque remplacement de navire, une nouvelle licence était exigée. Dans le transport aérien, la licence attribuée à Air Tahiti « *ne demeure valable qu'autant que subsistent les conditions ayant présidé à sa délivrance* »¹⁹ sans plus de précision.
92. L'article 8 du projet de délibération prévoit des durées d'exploitation, qui sont différentes selon le mode de transport. Dans le transport maritime, pour la mise en service d'un navire neuf, la durée de la licence d'exploitation est limitée à 30 ans, alors qu'elle ne dépend que de la durée normale d'exploitation pour un navire d'occasion. Pour le transport aérien, la durée d'exploitation est de 15 ans, quel que soit l'âge de la flotte, sauf si l'exploitant demande une réduction.
93. S'agissant du transport aérien, la durée de la licence de 15 ans n'est pas corrélée avec la durée d'exploitation ou la durée normale d'amortissement du matériel de transport ; ce que prévoyait pourtant l'article LP 10 de la loi du pays n° 2016-3²⁰. En pratique, la compagnie Air Tahiti renouvelle les aéronefs de sa flotte avant 15 ans.
94. Or, en matière de concurrence, l'attribution de droits spécifiques, qui peuvent être exclusifs, sur une zone et/ou une activité, peut produire des effets non concurrentiels s'ils ne sont pas périodiquement remis en jeu ou susceptibles d'être élargis à d'autres offreurs, notamment après évaluation de leurs effets. La détention de droits sur une longue période, sur un marché à concurrence faible ou nulle, peut en effet inciter le titulaire d'une licence à ne pas optimiser ses coûts, à ne pas s'adapter à la demande ou, sous certaines conditions, à réduire la propension à investir pour maintenir son matériel aux normes.
95. En conséquence, pour les îles isolées ou mal desservies, dans la mesure où il est peu probable que l'offre concurrentielle se développe, l'octroi d'une licence d'exploitation sur une longue période pourrait, à défaut d'un risque de remise en cause de ce droit plus fréquente, être une

¹⁸ La loi du pays n° 2016-3 prévoit que les activités de transport public de personnes, de biens ou de marchandises par voie maritime ou aérienne « *s'exercent, dans un cadre concurrentiel, par l'attribution d'une autorisation préalable dénommée licence d'exploitation* »

¹⁹ Arrêté n° 1768 CM du 4 octobre 2010 modifié portant octroi de licence de transport aérien à la société Air Tahiti

²⁰ L'article LP 10 de la loi du Pays n° 2016-3 précitée dispose que « *la licence d'exploitation [...] fixe, pour une durée déterminée, fixée notamment en fonction de la durée d'exploitation ou de la durée normale d'amortissement du matériel de transport, la consistence générale et les conditions de fonctionnement du service de transport assuré par l'exploitant et le cas échéant les obligations de service public y afférant. Une délibération de l'assemblée de la Polynésie française détermine les conditions d'octroi et de retrait de la licence d'exploitation* »

incitation pour son titulaire à ne pas optimiser ses coûts ou à dégrader la qualité de ses services, au détriment des usagers. Ce risque est amplifié par le fait que la pratique est majoritairement de mettre en ligne des navires particulièrement anciens (en moyenne, les navires actuellement exploités comptaient 12,8 ans de navigation au moment de leur mise en service en Polynésie française, un tiers ayant été mis en service en Polynésie française alors qu'ils avaient déjà été construits depuis 20 ans ou plus²¹).

96. Par ailleurs, le choix du projet de délibération de corrélérer la durée de la licence avec la durée d'exploitation et non avec la durée normale d'amortissement pour les navires d'occasion pourrait avoir pour effet, d'allonger la licence au-delà des 30 ans d'exploitation cumulée pour un navire de charge.
97. Dans le prolongement de ces éléments d'analyse, **l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande de limiter la durée des licences d'exploitation à 15 ans maximum, tous modes de transport confondus, cette durée étant réduite de l'âge réel du moyen de transport lorsqu'il s'agit d'un moyen de transport d'occasion (modulée le cas échéant en fonction des contraintes créées par les « OSP » sur les lignes non ouvertes à la concurrence)**. Cette mesure aurait par ailleurs pour effet incident d'inciter les opérateurs à acquérir des matériels neufs, dont le coût peut être minoré, le transport interinsulaire faisant partie des secteurs d'activité ouvrant droit au crédit d'impôt mentionnés à l'article LP 912-1 du code des impôts.

c) LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

98. La licence impose des contraintes particulières de desserte à l'opérateur, sous le vocable d'obligations de service public. Celles-ci peuvent relever de la capacité minimale à déployer sur la desserte, d'horaires à respecter, de régularité ou d'informations à communiquer aux usagers ou aux communes de destination ou encore d'îles à desservir.

i. Le cadre de fixation des obligations de service public

99. L'article 9 du projet de délibération indique que des obligations de service public peuvent être rattachées à la délivrance d'une licence. Elles concernent notamment « *la régularité, la fréquence, la qualité de service, la sécurité, la capacité d'emport, les horaires, l'information des usagers et de l'administration, pour les îles composant la ligne régulière concernée* ». Ces obligations de service public, « *qui sont précisées dans chaque licence d'exploitation en tant que de besoin, sont définies par île ou archipels en annexes 2 et 3 de la présente délibération* ».
100. Il ressort de l'instruction que les obligations de service public listées en annexe du projet résulte non de tests économiques visant à évaluer les marchés mais d'une volonté des pouvoirs publics « *de tenir compte de l'existant* ». Les obligations qui figurent dans les annexes concernées ne constituent pas des contraintes exorbitantes susceptibles d'évincer un opérateur en place. Elles ne sont pas non plus de nature à faire supporter des prescriptions supérieures à un nouvel entrant.
101. Cependant, le dernier alinéa de l'article 9 du projet prévoit qu'« *afin de garantir la réalisation des missions de service public qu'elle souhaite mettre en œuvre, l'autorité compétente peut,*

²¹ En effet, selon l'atlas des transports maritimes de 2016 édité par la DPAM, trois navires (Taporo VII, Taporo IX et St Xavier Maris Stella IV) avaient déjà plus de 30 années d'activité lorsqu'ils ont été mis en service sur le territoire et cinq autres plus de 20 années (Taporo VI, Dory, Mareva Nui, St Xavier Maris Stella III et Taporo VIII)

selon les cas, imposer la réalisation d'obligations de service public aux opérateurs, répartir les obligations de service public [...] ».

102. Cette disposition pourrait permettre à l'autorité compétente d'imposer des obligations de service public non prévues en annexes 2 et 3 du projet de délibération, distinctes selon les opérateurs ou de les répartir suivant une distribution qui peut être inégale. Elle peut donc ajouter des charges aux opérateurs de manière non transparente et potentiellement discriminatoires. Or, pour que les contraintes de service public soient proportionnées à l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics, il faut qu'elles soient établies sur des critères objectifs, transparents et non discriminatoires.
103. Si l'Autorité polynésienne de la concurrence admet que l'entrée sur le marché d'un nouvel opérateur peut nécessiter une nouvelle répartition de ces obligations entre les opérateurs, le texte devrait se limiter à permettre une diminution des obligations de service public de chaque opérateur en cas d'entrée sur le marché.
104. De même si l'évolution des conditions de marché (notamment la disparition d'un opérateur) peut imposer des modifications dans les obligations de service public des opérateurs, le projet de texte doit le préciser clairement.
105. **En conséquence, l'Autorité recommande de modifier le dernier alinéa de l'article 9 du projet de délibération en précisant que les obligations de service public des opérateurs ne peuvent être modifiées, de façon non discriminatoire, sur une zone donnée, que dans deux cas limitatifs, la modification des conditions de marché ou l'arrivée d'un nouvel opérateur, ce dernier cas entraînant un allègement des obligations de service public des opérateurs déjà présents, en raison du partage de la charge qu'elles représentent**

ii. Les restrictions à la « vente à l'aventure »

106. La pratique de vente à l'aventure consiste, pour l'armateur, à acheter un stock de marchandises, notamment des biens alimentaires et de consommation courante, pour les revendre au détail dans les îles, tel un magasin ambulant. Cette activité est particulièrement opportune dans les îles peu peuplées ou occupées de manière saisonnière (pour l'exploitation du coprah notamment) en raison de l'absence ou de la faiblesse du commerce permanent de détail.
107. L'annexe 2 du projet de délibération, relative aux obligations de service public applicables selon les archipels précise, en ce qui concerne l'archipel des Tuamotu, que i) « *chaque navire doit effectuer de la vente à l'aventure sur les îlots ne disposant pas de magasin* » et ii) « *elle n'est par contre pas autorisée sur les îlots présentant au moins 2 magasins* ».
108. La disposition précitée présente tout d'abord des problèmes d'applicabilité.
109. L'Autorité relève que la vente à l'aventure n'est pas définie dans la délibération. En poussant le comportement à l'extrême, il pourrait dès lors suffire à l'armateur de présenter quelques produits à revendre pour remplir son obligation. De plus, cette forme de vente peut dans la pratique se confondre avec une deuxième modalité de vente de biens pratiquée dans les îles : la vente sur commande. Dans ce cas, l'armateur achète puis revend des biens sur commande, voire sur paiement préalable de clients dans les îles. L'intérêt est de limiter les aléas d'invendus et de défauts de paiement. Le texte de la délibération ne permet pas de savoir si l'obligation est remplie dans ce cas.
110. Enfin, et surtout, le marché paraît répondre correctement aux besoins exprimés :
 - les armateurs ont en pratique une incitation à proposer de la vente à l'aventure, car elle permet notamment de « capter » le coprah récolté par les copraculteurs : lorsqu'ils remettent le coprah à l'armateur ils se fournissent en biens de grande consommation à l'aventure ;

- lorsqu'il y en a, les commerçants des îles sont clients des armateurs, qui n'ont pas intérêt à les concurrencer trop frontalement.

111. **L'Autorité recommande que cette disposition ne figure pas dans les obligations de service public en ce que ces restrictions sont peu applicables et disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. La vente à l'aventure ne semble donc pas devoir être réglementée.**

2. SUR LE REGIME COMPTABLE D'EXPLOITATION

112. Afin de disposer d'une information claire et transparente sur le coût du service et sa rentabilité, le projet de texte impose dans son article 11 aux opérateurs « *tenir une comptabilité conforme aux dispositions du plan comptable général [...].*

Dans le cas où l'opérateur réalise avec la même structure juridique d'autres activités que celles directement liées à l'activité de transport régulier visée par la licence d'exploitation, il doit tenir une comptabilité analytique spécifique dont les clés de répartition et les éléments doivent être approuvés par le service administratif en charge du secteur d'activité.

Les subventions ou compensations financières entre navires ou sociétés sont prohibées. Les recettes et charges de chaque navire ou flotte d'aéronefs doivent refléter la réalité de l'exploitation normale d'un opérateur de transport, avec une marge bénéficiaire raisonnable ».

113. Le principe de l'exploitation aux risques et périls par le détenteur de la licence, présent dans les textes actuellement en vigueur et réaffirmé par la loi du pays n° 2016-3, est repris une nouvelle fois dans le projet de délibération au premier alinéa de l'article 11. Cependant, les dispositions de cet article restreignent la liberté des opérateurs dans leur gestion des dessertes et multiplient les interventions des autorités compétentes dans cette gestion.

a) LES EXIGENCES RELATIVES AUX COMPTABILITES GENERALE ET ANALYTIQUE

114. En premier lieu, le projet de texte prévoit l'obligation d'une comptabilité analytique dans certains cas, dont « *les clés de répartition et les éléments doivent être approuvés par le service administratif en charge du secteur d'activité* ».

115. L'Autorité remarque qu'il est courant que des autorités de régulation sectorielle disposent de compétences propres pour la précision des règles comptables, qu'elles élaborent en liaison avec les acteurs concernés (consultations, réunions multilatérales, etc.).

116. **Il conviendrait donc, pour anticiper et préparer la mise en œuvre de la régulation sectorielle, de prévoir que le contrôle sera effectué par l'autorité compétente chargée de cette fonction, et non par le service administratif en charge du secteur d'activité.**

117. Le texte pourrait par ailleurs, déjà prévoir que la comptabilité analytique des opérateurs distingue, par lignes (et non par navire ou flotte d'aéronefs), les activités de fret, de transport de passagers et les activités annexes (par exemple la vente à l'aventure) ou mutualisées (personnels navigants par exemple).

118. En second lieu, le texte impose aux opérateurs, une « *marge bénéficiaire raisonnable* », avoir des recettes et charges reflétant « *la réalité de l'exploitation normale d'un opérateur de transport* ».

119. Dans les secteurs règlementés, les autorités de concurrence²² considèrent que les prix doivent être fixés à un niveau permettant de dégager une marge raisonnable, en évitant aussi bien un niveau excessif qui créerait une rente injustifiée qu'un niveau insuffisant qui conduirait à la raréfaction de l'offre. En revanche, sur un marché ouvert à la concurrence où les prix sont libres, une fois les charges de personnel acquittées, une entreprise efficace couvre ses autres coûts et dégage une marge correspondant à la rémunération attendue par ses actionnaires, compte tenu du risque spécifique à son activité et des possibilités alternatives de placements qui s'offrent à eux. Aucune notion de marge raisonnable n'a donc à être édictée. La référence à un niveau de marge raisonnable devrait donc être limitée à la mise en adéquation avec les prix régulés.
120. De la même manière, « *la réalité de l'exploitation normale d'un opérateur* » entre en contradiction avec le principe de l'exploitation aux risques et périls de l'exploitant, principe réaffirmé dans l'article 11 du projet de délibération (« *tout titulaire d'une licence d'exploitation exploite à ses risques et périls* ») et qui a pour effet de laisser supporter à l'exploitant les conséquences de ses choix.
121. **L'Autorité recommande donc que le dernier alinéa de l'article 11 relatif à la « marge bénéficiaire raisonnable » soit retiré.**

b) L'INTERDICTION DE COMPENSATION ENTRE NAVIRES

122. L'article 11 du projet de texte consacre également l'interdiction de toute subvention ou compensation financière entre navires ou sociétés.
123. Dans son avis n° 2016-A-01 du 31 août 2016 relatif à la situation de la concurrence sur la desserte maritime entre Tahiti et Moorea, l'Autorité a rappelé que l'article LP 6 de la loi du pays n° 2016-3 disposait au titre du financement du service et de la fixation des tarifs que « *les exploitants des entreprises de transport public interinsulaire réguliers sont rémunérés par les recettes perçues par les usagers* » et que « *la rédaction de ce texte ne laisse en revanche pas la possibilité d'un financement par les usagers d'un autre navire exploité ou non par un autre armateur* ». L'Autorité a ainsi conclu que « *si le principe d'une comptabilité par navire n'est pas clairement indiqué et affirmé par les textes, l'arrêté octroyant la licence pourrait être conditionné à la tenue de comptabilités séparées entre les SNC Aremiti Ferry et Aremiti et à l'absence de subvention ou compensation financière, de quelque nature que ce soit, entre ces deux sociétés* ».
124. Sur la base de cet avis, qui se limite pourtant à l'examen de la situation particulière d'une entreprise leader sur son marché, le projet consacre une interdiction globale de toute subvention croisée.
125. Or, s'il est certain que des pratiques de subventions croisées peuvent fausser la concurrence entre transporteurs, l'effet de ces subventions doit être apprécié au cas par cas, selon les marchés concernés, selon les tarifs des services et produits qu'ils permettent de soutenir et selon la position des concurrents en présence.
126. De plus, une telle interdiction tend à priver les opérateurs de possibilités de gestion bénéfique (synergies et autres gains d'efficacité). Elle augmenterait la contribution de la collectivité en cas de « *déficit structurel dument justifié* » (article 14 du projet). En interdisant de manière générale la compensation interne dans une entreprise privée et en mettant en place un dispositif d'équilibrage par les pouvoirs publics, l'adaptation aux modifications de conditions

²² Voir notamment l'avis de l'Autorité métropolitaine de la concurrence n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées

économiques apparaît moins souple, le mécanisme de compensation « publique » étant plus lourd que des compensations entre navires et sociétés en prise directe avec l'évolution du marché et des charges et recettes de l'entreprise. L'aide financière octroyée par la collectivité ne peut en effet intervenir qu'une fois le déficit structurel constitué et après vérification des justifications apportées. Ce manque de souplesse financière peut ainsi être fatal à une activité et conduire à l'arrêt de plusieurs navires ou sociétés.

127. En outre, l'articulation de ces dispositions peut conduire les transporteurs à ne pas maîtriser leurs coûts. Un opérateur pourrait en effet être incité à ne faire que peu d'efforts de maîtrise des coûts sur une desserte déficitaire dans la mesure où une aide financière de la collectivité peut être obtenue.
128. **L'Autorité recommande que cette interdiction générale de subventions ou de compensations financières entre navires ou sociétés soit retirée afin de permettre une analyse au cas par cas reposant sur des critères objectifs.**

CONCLUSION

129. La réforme en cours de mise en œuvre est en cohérence avec les constats et les orientations résultant des différentes consultations publiques réalisées depuis 2010. Elle opère un choix clair entre qualification de service public du transport public régulier de personnes et ouverture du secteur à la libre concurrence (mais avec une surveillance étroite des marchés), en se fondant notamment sur l'échec des appels à candidature pendant quatre années consécutives pour la délégation de service public du transport aérien interinsulaire. La réforme insiste sur le caractère intermodal du transport à promouvoir pour assurer le désenclavement des îles et ménager les domaines de compétences relevant des communes (transport intra-communal) et de l'Etat (continuité territoriale).
130. Le projet de délibération relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien, soumis à l'examen de l'Autorité polynésienne de la concurrence, s'inscrit dans ce schéma.
131. L'Autorité estime cependant, que le gouvernement aurait pu aller plus loin en instaurant une véritable fonction de régulation sectorielle et en prévoyant un mécanisme de dérèglementation progressive des prix, pour les marchés où la concurrence se développe.
132. Cependant, plusieurs axes favorisant la concurrence sont inscrits dans ce projet de délibération et tendent à renouveler l'approche économique et administrative du secteur du transport au profit du consommateur.
133. En premier lieu, il contribue à abaisser les barrières à l'entrée sur les marchés en facilitant l'accès aux licences sur les zones de libre concurrence, en permettant à des opérateurs étrangers d'entrer sur le marché du transport aérien interinsulaire et en clarifiant et assouplissant le régime des dérogations sur les marchés du transport maritime. Cette réforme va ainsi opérer un changement de paradigme qui devrait porter ses effets essentiellement sur les îles dont la desserte est rentable.
134. En second lieu, il contribue à la transparence et à l'objectivité sur les marchés définissant clairement les obligations de service public auxquelles les opérateurs seront soumis, organisant la collecte d'informations à des fins statistiques et de suivi du secteur et en détachant l'organe de concertation (l'observatoire du transport interinsulaire), de l'organe chargé de l'attribution des licences et du contrôle de leur respect.
135. Enfin, le projet de délibération semble amorcer la régulation sectorielle en introduisant des procédures claires d'octroi des licences d'exploitation et de sanction, ainsi que le suivi général du secteur et individuel des opérateurs.
136. Cependant, l'Autorité polynésienne de la concurrence estime que la conservation par les pouvoirs publics de pouvoirs discrétionnaires comme le fait de pouvoir refuser une licence, en zone de libre concurrence, si « *les conditions économiques ne le permettent pas ou sont susceptibles de générer un déséquilibre structurel de la desserte* » ou de modifier les obligations de service public en cours d'exploitation d'une licence (dernier alinéa de l'article 9) ne garantit pas toute la transparence dont le marché a besoin.
137. De même, les dispositions relatives à la « vente à l'aventure » au titre des obligations de service public, à l'interdiction générale des subventions croisées et au contrôle du caractère « normal » des comptes d'exploitation des opérateurs, apparaissent trop intrusives sur le marché.
138. De manière générale enfin, l'Autorité considère que les règles concernant le domaine maritime et le domaine aérien pourraient encore être rapprochées pour certaines d'entre elles.

En conséquence, l'Autorité polynésienne de la concurrence, tout en soulignant son avis globalement favorable au projet de délibération qui lui a été soumis, formule les recommandations suivantes :

– **Les recommandations de modifications de fond :**

- Réactualisation périodique des catégories d'îles (articles 4 et 5) ;
- Révision du critère de distinction des zones aériennes non pas sur la base d'un seuil de mouvements commerciaux mais sur une liste d'îles à l'instar des zones maritimes (article 5) ;
- Allègement des documents exigés pour les opérateurs demandant une licence sur les zones de « libre concurrence » (article 7) ;
- Limitation de la durée des licences d'exploitation à 15 ans maximum, tous modes de transport confondus, cette durée devant être réduite de l'âge réel du moyen de transport lorsqu'il s'agit d'un matériel d'occasion (modulée le cas échéant en fonction des contraintes générées par les «OSP» sur les lignes non ouvertes à la concurrence) (article 8) ;
- Exclusion du contrôle prévu au dernier alinéa de l'article 9 du projet de délibération pour les zones de « libre concurrence » (articles 4a) et 5a) ;
- Limitation des cas où les obligations de service public des opérateurs peuvent être modifiées sur une zone donnée, de façon non discriminatoire : 1) lors de la modification des conditions de marché ou 2) lors de l'arrivée d'un nouvel opérateur, ce dernier cas ne pouvant entraîner qu'une diminution des obligations de service public des opérateurs déjà présents (dernier alinéa de l'article 9) ;
- Suppression du dernier alinéa de l'article 11 relatif à la « marge bénéficiaire raisonnable » ;
- Tenue d'une comptabilité analytique précise par ligne (et non par navire ou flotte d'aéronefs) en distinguant les activités de fret, de transport de passagers et les activités annexes ou mutualisées ;
- Suppression de l'interdiction générale des subventions ou des compensations financières entre navires ou sociétés (4^{ème} alinéa de l'article 11) ;
- Suppression de l'encadrement portant sur la vente à l'aventure (annexe 2 relative aux obligations de service public applicables à l'archipel des Tuamotu).

– **Les recommandations de modification rédactionnelle :**

- A l'article 4a), modification de la notion d'îles « où la concurrence peut s'appliquer librement » par une formule plus représentative de la réalité telles que « où l'offre de transport peut être accrue » ou « où les conditions d'entrée peuvent être facilitées » ... ;
- A l'article 11 du projet de délibération, remplacement par le terme « le service administratif en charge du secteur d'activité » par « l'autorité compétente » ;
- A l'article 12 prévoyant une transmission « au service en charge de transport interinsulaire maritime et aérien », modification par « à l'autorité compétente » ; revoir la rédaction du premier alinéa.

Délibéré sur le rapport oral de MM. Alexandre Beaudouin-Viel et Christophe Psychogios, *rapporteurs*, et l'intervention de Mme Gwenaëlle Nouët, *rapporteur général*, par M. Jacques Mérot, *président*, MM. Jean-Christophe Lau, Florent Venayre et Julien Vucher-Visin, *membres*.

Le président,

Jacques Mérot