

Arrêté n° 224 CM du 25 février 2021 approuvant le principe de la délégation du service public du transport aérien interinsulaire

(NOR : DAC2120347AC-1)

Paru in extenso au journal officiel n°17 NC du 26/02/2021 à la page 4340 dans la partie ARRETES DU CONSEIL DES MINISTRES

Version en vigueur au 26/02/2021

Le Président de la Polynésie française,
Sur le rapport du ministre du logement, de l'aménagement, en charge des transports interinsulaires,
Vu la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ensemble la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;
Vu l'arrêté n° 23-2018 APF/SG du 18 mai 2018 portant proclamation du Président de la Polynésie française ;
Vu l'arrêté n° 650 PR du 23 mai 2018 modifié portant nomination du vice-président et des ministres du gouvernement de la Polynésie française, et déterminant leurs fonctions ;
Vu la loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics ;
Vu l'arrêté n° 2299 CM du 15 décembre 2009 pris en application de la loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics ;
Le conseil des ministres en ayant délibéré dans sa séance du 24 février 2021,

Arrête :

Article 1er

Est approuvé le principe de la délégation du service public du transport aérien interinsulaire dont les principales caractéristiques sont décrites dans le rapport de présentation ci-annexé.

Art. 2

Le ministre du logement, de l'aménagement, en charge des transports interinsulaires, est chargé de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Journal officiel de la Polynésie française.

Fait à Papeete, le 25 février 2021.

Par le Président de la Polynésie française :
Edouard FRITCH.

Le ministre du logement,
de l'aménagement,
Jean-Christophe BOUISSOU.

Annexe - Rapport de présentation relatif aux principales caractéristiques de la délégation de service public aérienne interinsulaire de la Polynésie française

Rapport de présentation relatif aux principales caractéristiques de la délégation de service public aérienne interinsulaire de la Polynésie française

Annexe à l'arrêté n° 224 CM du 25 février 2021 approuvant le principe de la délégation du service public du transport aérien interinsulaire

Ce rapport, annexe du projet d'arrêté approuvant le principe de la délégation du service public du transport aérien interinsulaire constitue le document préalable exigé par l'article LP.3 de la loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française et de ses établissements publics et dont le contenu est précisé par l'arrêté d'application n° 2299 CM du 15 décembre 2009.

1. Présentation du service public du transport aérien

L'activité de transport aérien interinsulaire en Polynésie française constitue une activité de service public. Ce dernier a été consacré en tant que tel par l'Assemblée de la Polynésie française dans sa délibération n° 85-1144 AT du 19 décembre 1985, habilitant le Président à signer le projet de convention pour le développement harmonieux du transport aérien intérieur dont le préambule rappelait sa mission de service public.

Le préambule de ce texte présente par ailleurs l'activité de transport aérien comme un « outil fondamental de développement économique (...) indispensable au soutien des politiques de désenclavement et de revitalisation des archipels ainsi qu'à la politique de développement touristique définies par le gouvernement du territoire ».

1.1. Présentation succincte du service public polynésien du transport aérien interinsulaire

L'insularité dominante de la Polynésie française sur une surface aussi grande que l'Europe confère aux services aériens réguliers un rôle clé en termes de désenclavement et de développement économique. Le Pays s'est en conséquence doté sur les quarante dernières années d'un réseau aérien constitué de 47 aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique répartis sur l'ensemble des cinq archipels de la Polynésie française.

Depuis 1986, la SA Air Tahiti a mis en place une offre globale de transport aérien desservant les 47 aérodromes de la Polynésie française. La compagnie, dont le Pays est actionnaire minoritaire a assuré cette offre de service globale en finançant les dessertes déficitaires essentiellement fréquentées par des résidents, par les destinations excédentaires majoritairement fréquentées par les touristes. Cette organisation qui a indiscutablement satisfait à l'objectif de désenclavement des îles a eu pour revers le renchérissement du prix des billets sur les lignes touristiques.

Une grande majorité de ces aérodromes est desservie par les aéronefs de type ATR sauf pour certaines îles telles que : Takume et Apataki qui sont desservies en Beechcraft ainsi que le réseau inter-Marquises desservi en Twin Otter.

1.2. Le dispositif contractuel en vigueur

Depuis 1990, la desserte régulière des îles relevait de la convention n° 900970 passée entre le Pays et la société Air Tahiti pour le développement harmonieux du transport aérien interinsulaire, conclue le 5 octobre 1990, et de la convention n° 30648 du 23 octobre 2003 de mise à disposition d'un aéronef de type Twin Otter DHC 6-300 par la Polynésie française. Ces conventions ont été reconduites quatre fois consécutivement à trois appels à candidatures déclarés infructueux ou sans suite, et dont les échéances ont été fixées au 31 décembre 2015.

1.3. Ses objectifs et ses principes directeurs

Les conventions précitées ne confèrent pas l'exclusivité du transport aérien intérieur à la compagnie aérienne Air Tahiti bien qu'elles englobent l'ensemble des dessertes sur le territoire de la Polynésie française. Elles fixent des objectifs et des principes directeurs ciblés sur :

- la mise en place, dans un but de croissance harmonieuse, de structures juridiques et économiques propres à faciliter l'expansion du transport aérien interinsulaire de passagers comme de fret ;
- l'association à la maîtrise de ce transport des principaux acteurs de la vie économique du territoire ;
- la recherche de l'amélioration constante du service offert à la clientèle au moindre coût en respectant les contraintes de service public ;
- le développement du progrès social dans le domaine de l'aéronautique, notamment par une politique active de formation du personnel, et d'océanisation dans ce secteur ;
- la garantie de la sécurité des vols dans les domaines relevant de sa compétence.

1.4. Les engagements des parties

Les engagements d'Air Tahiti tels qu'ils résultent des conventions portent principalement sur :

- l'exécution d'un programme minimal de vols réguliers ;
- la recherche de l'amélioration constante du service offert, de la productivité, de la rentabilité et de la sécurité de ses vols ;
- la transparence de sa gestion, ainsi que de participer activement à une concertation permanente avec le Pays et les utilisateurs du transport aérien ;
- le respect des plafonds tarifaires réglementés.

En contrepartie, le Pays s'est engagé à faire bénéficier Air Tahiti du régime de péréquation des hydrocarbures (prise en charge du fret des fûts de carburant-avion consommés dans les archipels autres que les îles-du-vent en 2012), à appliquer un régime d'exonération de droits d'entrée et de droits de douane aux produits destinés aux aéronefs civils, à appuyer toute demande d'aval pour les emprunts contractés par Air Tahiti nécessaires au renouvellement de sa flotte aérienne. Le Pays ne prévoit sa participation au déficit éventuellement constaté que sur les dessertes complémentaires et vols exceptionnels.

2. La proposition de recourir à une convention de délégation de service public

2.1. La justification du choix de la gestion déléguée du service public

Après les quatre tentatives infructueuses de lancement d'une délégation de service public (DSP), l'idée d'une libéralisation du secteur du transport aérien interinsulaire a fini par s'imposer avec la loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien. Ce texte proclame simultanément le principe selon lequel cette activité de transport interinsulaire s'exerce dans un cadre concurrentiel tout en comportant l'exigence d'obligation de service public (OSP).

Les obligations de service public

Par un projet de délibération, la mise en place d'OSP sur le réseau du transport aérien interinsulaire est proposée afin de garantir l'accessibilité et le désenclavement à l'ensemble de la Polynésie française.

Il est donc défini dans ce texte, le principe selon lequel les 47 aérodromes publics de la Polynésie française doivent être desservis par les opérateurs selon une fréquence minimale tenant compte de la population de ces îles, des volumes de trafic passager et de fret nécessaires et de leur accessibilité.

Les aérodromes desservis par des lignes aériennes régulières sont répartis en quatre zones géographiques et en deux catégories, sur la base de critères objectifs, pertinents et non discriminatoires (volume du marché, difficulté d'accès, distance et éloignement de l'île, population de l'île, évolution de la population et du développement économique de l'île).

On distingue ainsi deux catégories d'aérodromes :

Les aérodromes de libre concurrence situés sur une île de plus de 2 700 habitants ou présentant plus de 1 000 mouvements commerciaux par an ou de plus de 16 000 passagers transportés par an, pour lesquels la concurrence peut s'appliquer librement. Les aérodromes de libre concurrence sont les suivants : Moorea, Bora Bora, Huahine, Maupiti, Raiatea, Fakarava, Rangiroa, Tikehau, Hiva Oa, Nuku Hiva, Rurutu, Tubuai.

Les aérodromes de désenclavement, situés sur une île de moins de 2 700 habitants et présentant moins de 1000 mouvements commerciaux et moins de 16 000 passagers transportés par an. Leurs dessertes aériennes régulières sont réalisées dans le cadre d'une obligation de service public.

Le fonds de continuité territoriale aérienne interinsulaire

Afin de compléter le cadre réglementaire imposé par la loi du pays de 2016, un fonds de continuité territoriale aérienne interinsulaire (FCTAI) a été créé. Ce dispositif est encadré par les textes suivants :

- la délibération n° 2020-80 APF du 15 décembre 2020 portant création d'un compte d'affectation spéciale dénommé « fonds de continuité territoriale aérienne interinsulaire » (DL-FCTAI) ;
- le projet de loi du pays relative à la contribution de continuité territoriale aérienne interinsulaire (LP-CCTAI) ;
- la loi du pays n° 2020-44 du 18 décembre 2020 portant institution d'une contribution de solidarité de la continuité territoriale du transport aérien interinsulaire (LP-CSCTAI).

Ce fonds a pour objet de réduire, par le biais des transports aériens, l'enclavement de la population de la Polynésie française en participant, de manière directe ou indirecte, aux déplacements de ses habitants.

Ce dispositif prévoit d'accorder des compensations financières forfaitaires aux transporteurs aériens titulaires d'une licence d'exploitation exploitant des liaisons aériennes soumises à des obligations de service public. Ces compensations prennent la forme d'une contribution financée par le FCTAI.

Il a été créé une taxe affectée de continuité territoriale aérienne interinsulaire (LP-CSCTAI), permettant de participer, de manière directe ou indirecte, aux déplacements des passagers des lignes aériennes régulières interinsulaires. Cette taxe viendra abonder le FCTAI.

Les ressources du fonds sont constituées par :

- le paiement de la taxe de continuité territoriale aérienne interinsulaire et de ses pénalités ;
- toutes subventions de la Polynésie française ;
- la participation de l'Etat à la continuité territoriale intérieure en application du second alinéa de l'article L1803-4 du code des transports.

2.2. La justification du choix de la délégation de service public

Accord entre la Polynésie française et Air Tahiti du 1er juillet 2020

L'apparition du COVID-19 au début de l'année 2020 en Polynésie française est venue perturber la mise en place de ce nouveau cadre réglementaire.

Les mesures prises par le gouvernement en matière de confinement pour lutter contre la COVID-19 ont entraîné l'interruption des vols réguliers de la compagnie aérienne domestique sur l'ensemble du réseau interinsulaire pour plusieurs semaines.

Constatant par la suite une amélioration de la situation sanitaire, le Pays a décidé de prendre des nouvelles mesures visant à alléger les conditions du confinement. Dans ce contexte, Air Tahiti a envisagé une reprise lente de son activité à partir du mois de mai 2020. Cependant, cette reprise ne couvre pas l'ensemble du réseau aérien domestique.

Un accord provisoire de reprise des dessertes aériennes interinsulaires a donc été conclu entre le Pays et Air Tahiti en date du 1er juillet 2020.

Dans cet accord, Air Tahiti s'engage à reprendre la desserte aérienne sur l'ensemble du réseau à compter du 7 juillet jusqu'au 31 décembre 2020 selon un programme de vols établi conjointement avec le Pays.

Le Pays consent au versement d'une subvention à Air Tahiti d'un montant de 450 millions F CFP. Au-delà de la date du 31 décembre 2020, le fonds de continuité du transport aérien interinsulaire évoqué supra viendra compenser l'exploitation des lignes aériennes présentant des déficits structurels à compter du 1er janvier 2021.

Cet accord provisoire prévoit dans son article 4, qu'un appel d'offres ouvert de délégation de service public sera lancé par le Pays pour desservir les lignes présentant des déficits structurels d'exploitation pour une mise en œuvre dès le 1er janvier 2021.

Il est à noter que la mise en place de cette nouvelle délégation de service public porte uniquement sur les lignes structurellement déficitaires contrairement aux quatre tentatives de DSP de 2010.

Accord relatif à la desserte aérienne interinsulaire du 1er janvier au 30 juin 2021

Par arrêté n° 2214 CM du 4 décembre 2020, la procédure de passation de délégation de service public du transport aérien régulier interinsulaire de 34 îles de la Polynésie française a été déclarée infructueuse sur le lot 1.

AIR TAHITI a délibérément pris l'initiative de modifier le projet de contrat pour remettre une offre ne correspondant pas à ce qui est demandé par le pouvoir adjudicateur.

Afin de ne pas causer une interruption de la desserte des aérodromes dits de désenclavement, il a été proposé d'approuver un nouvel accord de desserte aérienne interinsulaire portant sur l'ensemble du réseau domestique polynésien. L'arrêté n° 2689 CM du 29 décembre 2020 approuve l'accord relatif à cette desserte aérienne interinsulaire.

Dans cet accord, Air Tahiti s'engage à assurer la desserte aérienne sur l'ensemble du réseau à compter du 1er janvier 2021 jusqu'au 30 juin 2021, selon un programme de vols minimum établi, pour cette période, en annexe de l'arrêté n° 218 CM du 16 février 2018 (licence de transporteur aérien d'Air Tahiti).

Ce programme garantit l'exploitation des lignes aériennes desservant les 34 aérodromes dits de désenclavement définis par la délibération n° 2020-33 APF du 30 juillet 2020 sur tous les aérodromes de la zone sous obligation de service public en Polynésie française.

En contrepartie de la desserte aérienne interinsulaire, le Pays s'engage à accompagner Air Tahiti dans la réalisation de cette desserte par le biais d'une subvention fixée à 450 millions F CFP qui sera versé au plus tard le 30 juin 2021. Cette subvention est destinée à compenser financièrement et forfaitairement les déficits dans l'exécution du programme minimal de vols.

3. Les principaux éléments du contrat envisagé

Ce nouveau projet de DSP du transport aérien interinsulaire porte sur un lot unique de 32 îles en procédure ouverte.

Les candidats devront obligatoirement remettre :

- Une offre de base établie selon les fréquences minimales visées dans le cahier des charges ;
- Une offre variante proposée par le candidat, comportant des fréquences supérieures aux fréquences minimales visées dans le cahier des charges établies pour chacune des cinq années de la délégation. Le candidat devra alors justifier les évolutions de fréquences, ainsi que l'évolution des coûts et des recettes justifiant le montant de la contribution forfaitaire sollicitée.

Durée et entrée en vigueur

La durée de la délégation de service public est fixée à 5 ans à compter du 1er juillet 2021, date de prise d'effet de la délégation.

Périmètre géographique

Le schéma d'organisation est articulé sur un lot unique décrit comme suit :

- Lot unique Tuamotu-Gambiers et Australes : Ahe, Anaa, Apataki, Aratika nord, Arutua, Faaite, Fakahina, Fangatau, Hao, Hikueru, Katiu, Kauehi, Kaukura, Makemo, Manihi, Mataiva, Napuka, Niau, Nukutavake, Puka Puka, Pukarua, Raroia, Reao, Takapoto, Takaroa, Takume, Tatakoto, Totegegite, Tureia, Vahitahi, Raivavae, Rimatara.

Pièces constitutives du contrat

Conformément aux dispositions de la loi du pays n° 2009-21 du 7 décembre 2009 susvisé, un dossier de consultation est présenté et est composé des éléments suivants :

- un règlement de consultation ;
- un avis d'appel d'offres à candidatures ;
- un cahier des charges ;
- un projet de contrat pour le lot unique.

Responsabilité et assurance

Cette DSP sera assurée aux risques et périls du délégataire.

Compte-tenu des responsabilités qui lui incombent, le futur délégataire sera tenu de souscrire, auprès d'une compagnie, toutes les assurances nécessaires à la couverture des risques induits par l'exploitation du service public délégué.

Garanties financières

Le Délégataire constitue deux garanties bancaires, l'une relative à l'exécution du contrat proprement dite, l'autre relative à la fin du contrat.

Ces garanties sont émises par un établissement bancaire de premier rang et implanté en Polynésie française. L'organisme apportant sa garantie est choisi parmi les tiers agréés par l'autorité de contrôle prudentiel mentionnée à l'article L. 612-1 du Code monétaire et financier.

Le coût de ces garanties bancaires reste à la charge du Délégataire pendant toute la durée du contrat

Consistance et Modifications de l'offre de transport

Le Cahier des charges de cette DSP sur ce lot unique définit des obligations minimales portant uniquement sur le nombre de fréquences.

Les obligations minimales sur le nombre de sièges offerts et la capacité minimale de fret ne font plus partie du Cahier des charges car ces obligations posaient une contrainte trop importante.

Le candidat proposera un programme de vols réguliers par liaison de desserte aérienne au départ de Tahiti Faa'a à destination d'un aéroport de désenclavement. Ce programme sera défini en fréquences hebdomadaires ou mensuelles.

Le candidat sera libre d'organiser la desserte de l'ensemble des liaisons suivantes à partir d'un réseau constitué en « Point à Point » ou en « Rotation ».

Pour chaque liaison, le candidat devra indiquer la charge marchande offerte ainsi que les capacités de sièges offertes.

Une capacité minimale doit être offerte sur chaque vol ou sur chaque étape de vol afin de répondre à la demande de trafic de passager.

La capacité minimale, qui s'entend pour les passagers comme la somme des sièges disponibles sur les deux sens d'une liaison doit être déterminée par la « Charge marchande offerte » pour chaque vol ou pour chaque étape ou tronçon d'un vol.

A l'initiative du Pays ou sur proposition du futur délégataire, il sera possible de modifier la consistance et/ou les modalités d'exploitation du service de transport.

Il ne sera pas prévu de fixer une capacité minimale offerte en terme de transport de fret.

Gestion des biens affectés au service

Le Pays met à la disposition du délégataire un ensemble de biens corporels et incorporels. On distingue 3 catégories de biens :

- Un inventaire A regroupant l'ensemble des biens de retour ;
- Un inventaire B regroupant l'ensemble des biens de reprise du contrat ;
- Un inventaire C regroupant l'ensemble des biens propres du délégataire.

Une modification de la Loi du pays n° 2009-21 relative au cadre réglementaire des délégations de service public de la Polynésie française est prévue afin de préciser le régime des aéronefs qui sont utilisés par un exploitant pour réaliser à la fois des vols relevant du secteur de libre concurrence, et des vols relevant d'une délégation de service public.

Ainsi, un projet de loi de pays modificatif de la LP n° 2009-21 sera examiné en séance plénière de l'Assemblée de Polynésie française très prochainement.

La version finalisée de ce projet de loi du pays prévoit une exclusion des aéronefs apportés par le délégataire d'une délégation de service public (DSP) de la notion de biens de retour.

Cette exclusion permet de ne pas intégrer les aéronefs acquis pendant la période de la délégation de service public dans les biens de retour. De même, les aéronefs intégrant la flotte de l'attributaire durant la période de la DSP ne seront pas considérés comme des biens de retour.

Étant donné le caractère déficitaire de la desserte des aéroports de désenclavement, ces aéronefs devront également être exploités pour la desserte des aéroports de libre concurrence telle que définit dans la délibération n° 2020-33 APF du 30 juillet 2020.

Dès lors, ces aéronefs ne peuvent pas entrer dans les biens de retour puisqu'ils ne seront pas exclusivement dédiés à la desserte des aéroports de désenclavement.

Les actifs relevant notamment de l'assistance en escale dans les aéroports (chariots, tracteurs, remorques...) font partie des biens de retour.

Fixation des tarifs plafonds et compensation financière

La convention avec le délégataire fixera les tarifs des destinations du lot unique compte tenu de l'octroi de la compensation financière sans péréquation des tarifs. Les tarifs plafonds seront fixés dans le cahier des charges de la consultation.

Le montant des tarifs a été fixé en appliquant une réduction de 20% sur le tarif standard en basse saison.

Le délégataire bénéficiera d'une compensation financière conformément aux dispositions du projet de loi du pays relative à la contribution de continuité territoriale aérienne interinsulaire.

La compensation financière est fixée pour un montant maximal forfaitaire par ligne déficitaire et ne couvre pas les risques d'exploitation.

Afin de ne pas grever les coûts d'exploitation de la délégation et de favoriser des tarifs plafonnés favorables tant au désenclavement des îles qu'au développement de l'industrie touristique, il est introduit une interdiction de recourir, pour les investissements, à un amortissement de caducité.

En ce qui concerne le tarif de fret, le délégataire devra préciser ses tarifs pour chaque liaison dans son offre. Le montant hors taxe facturé à l'utilisateur ne devra pas dépasser les plafonds suivants :

- 560 F CFP du kg au départ de Tahiti ;
- 490 F CFP du kg au départ des îles.

Contribution forfaitaire du Fonds de continuité territoriale aérienne interinsulaire

Le Délégrant reversera une contribution du fonds de continuité territoriale aérienne interinsulaire destiné à compenser les pertes du Délégataire dûment justifiées sur l'exploitation de la délégation, et ce, dans la limite de neuf cent millions de francs pacifique (900.000.000 XPF) par an.

Une organisation du contrôle

Une organisation du contrôle de la délégation de service public et un régime de sanctions correspondant sont prévus.

Le Pays disposera d'un droit de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière de la délégation. A ce titre, il organise librement tout contrôle.

Le futur délégataire devra répondre à toute demande de communication de pièces émises tant par les agents du Pays que par les personnes ou organismes mandatés par ce dernier.

Un compte d'exploitation et une comptabilité analytique, par ligne aérienne, seront exigés, ainsi que le détail de leur mode d'élaboration (structure tarifaire).

Un comité de coordination de la DSP sera créé et son secrétariat sera assurée par la Direction de l'aviation civile. Un rapport d'activité de la Délégation de service public sera présenté à chaque réunion du comité de suivi et en Conseil des Ministres.

A tout moment, l'autorité délégante peut procéder à toute vérification utile sur place et sur pièces, ou exiger sans délai toute remise de pièces qu'elle jugera nécessaire pour s'assurer que le service est exploité dans les conditions prévues par la convention.

L'absence de production des documents dans les délais impartis constitue une faute contractuelle et un manquement grave sanctionnés par des dispositions pouvant aboutir à la résiliation de la convention.

Enfin, pour éviter toute rupture de continuité du service, le délégant pourra imposer que le délégataire poursuive l'exploitation dans les conditions prévues par la convention jusqu'à la sélection du nouvel exploitant.

4. Calendrier

Le calendrier d'exécution de la délégation de service public est programmé pour s'organiser comme suit :

- Parution de l'avis d'appel public à candidature : 2 mars 2021 ;
- Date limite de remise des candidatures et des offres : 6 avril 2021 ;
- Commission DSP pour l'ouverture des plis : 6 avril 2021 ;
- Phase d'analyse des candidatures et des offres : 6 avril 2021 au 22 avril 2021 ;
- Commission DSP pour l'analyse des candidatures et des offres : 28 avril 2021 ;
- Phase de négociation : 28 avril 2021 au 14 mai 2021 ;
- Commission DSP Rapport final + décision s/offres DSP : 17 mai 2021 ;
- Adoption en Conseil des ministres du choix du délégataire : 2 juin 2021 ;
- Signature de la convention DSP à la Présidence : 15 juin 2021.