AVIS N° 2025-A-02 DU 28 AVRIL 2025

RELATIF À UNE DEMANDE D'AVIS SUR LA CONFORMITÉ DU PROGRAMME DE FIDÉLISATION KAVEKA DE LA SOCIÉTÉ AIR TAHITI DANS LE CADRE DES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC DONT ELLE BÉNÉFICIE, AU REGARD DES DISPOSITIONS DU CODE DE LA CONCURRENCE

L'autorité polynésienne de la concurrence,

Vu le courrier du 23 janvier 2025, enregistré le 29 janvier 2025, sous le numéro 25/0001 A, par lequel le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis sur la conformité du programme de fidélisation Kaveka de la société Air Tahiti dans le cadre des délégations de service public dont elle bénéficie, au regard des dispositions du code de la concurrence ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP. 620-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le directeur de l'aviation civile, M. Moeroa Marangai, le directeur général de la compagnie aérienne Air Tahiti, M. Edouard Wong Fat, entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 28 avril 2025 ;

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

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 23 janvier 2025, enregistré le 29 janvier 2025 sous le numéro 25/0001 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après l'« **Autorité** ») pour avis sur la conformité du programme de fidélisation Kaveka de la société Air Tahiti (ci-après « **Air Tahiti** ») dans le cadre des délégations de service public (ci-après « **DSP** ») dont elle bénéficie, au regard des dispositions du code de la concurrence.

2. La saisine mentionne notamment les dispositions de l'article LP 620-1 I. du code de la concurrence, qui dispose que « [l'] *Autorité peut être consultée par le Président de la Polynésie française et par le président de l'assemblée de la Polynésie française sur toute question portant sur la concurrence* ».

3. Au cours de l'instruction de la présente demande d'avis, la Direction de l'aviation civile en Polynésie française (ci-après « **DAC** ») a notamment été entendue par le rapporteur en charge du dossier, de même que les compagnies aériennes domestiques Air Tahiti et la SAS Natireva à l'enseigne commerciale « Air Moana » (ci-après « **Air Moana** »).

4. À titre liminaire, il est rappelé que l'Autorité, consultée en application de l'article LP 620-1 du code de la concurrence, ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Il ne lui appartient pas, dans ce cadre, d'apprécier ni à plus forte raison de qualifier des comportements individuels sur un marché au regard des articles LP 200-1 ou LP 200-2 du code de la concurrence. En effet, seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue aux articles LP 630-2 et suivants du même code permettraient d'apprécier la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes ou aux abus de position dominante.

5. Après une présentation du contexte dans lequel s'inscrit la présente demande d'avis (**I.**), les pratiques susceptibles d'être qualifiées au regard des dispositions du code de la concurrence seront examinées (**II.**).

I. LE SECTEUR DU TRANSPORT AÉRIEN INTERINSULAIRE

A. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

6. Le secteur du transport aérien interinsulaire est une activité encadrée par plusieurs textes qui définissent les conditions d'exercice de l'activité des compagnies aériennes domestiques. 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 directeur des déplacements durables interinsulaires 2015-2025 de la Polynésie française »[1].

7. La loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016[2] prévoit l'existence dudit 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. La DAC assure le contrôle de l'application des conventions de DSP dans ce secteur. C'est un service administratif de la Polynésie française[3] qui exerce une compétence générale en matière d'aviation civile, sous réserve des compétences attribuées à l'État dans ce domaine.

9. La DAC a la charge de l'application des règles adoptées par le Pays et de la gestion des aérodromes locaux. Cette dernière tâche représente l'essentiel de son activité. Parmi ses différentes missions[4], figurent les suivantes :

    - élaborer et mettre en œuvre les réglementations en matière d'aviation générale et de transport aérien public ;
    - assurer les études de développement de la desserte aérienne intérieure et internationale ;
    - déterminer et réguler les schémas d'organisation des dessertes aériennes intérieure et internationale ;
    - assurer l'exploitation des aérodromes de la Polynésie française ;
    - assurer le contrôle de l'exécution des conventions ;
    - appliquer et contrôler l'exécution des conventions de DSP ou d'obligation de service public (ci-après « **OSP** »).

10. La loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien, modifiée par la loi du pays n° 2021-19 du 13 avril 2021, a consacré le principe du service public du transport aérien et celui de la libre-concurrence. Le texte dispose, à l'alinéa 2 de l'article LP 1-2, que l'activité de transport public de personnes, de biens ou de marchandises par voie maritime et aérienne « *s'exerce, dans un cadre concurrentiel, par l'attribution d'une autorisation préalable dénommée licence d'exploitation qui fixe, pour*

---

1 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 Journal Officiel de la Polynésie Française (ci-après « **JOPF** ») du 6/10/2015).

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

3 Créé par l'arrêté n° 331 CM du 20 février 2008.

4 La liste exhaustive des missions de la DAC figure à l'article 2 de l'arrêté n° 331 CM du 20 février 2008.

chaque licence, les obligations de service public y afférentes » et que « *cette activité est réalisée aux risques et périls de l'exploitant* ».

11. À l'alinéa suivant, ce même article précise que « *lorsque l'exécution de l'une des missions de service public de transport de personnes ou de marchandises […], sur une desserte spécifique, ne peut être assurée par un transporteur dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, l'exécution desdites missions pourra être exercée en régie ou faire l'objet d'une délégation de service public ou d'un marché public* ».

12. La délibération n° 2020-33 du 30 juillet 2020 est ensuite venue répartir, à l'article 4, les 47 aérodromes de Polynésie française desservis par des lignes aériennes régulières en deux catégories « *sur la base de critères objectifs, pertinents et non discriminatoires* ». Ces critères, listés au même article, sont le volume du marché, la difficulté d'accès, la distance et l'éloignement de l'île, la population de l'île, ainsi que l'évolution de la population et du développement économique de l'île.

13. La délibération susvisée fixe ainsi les aérodromes de libre concurrence comme étant ceux « *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* ». La liste des aérodromes de libre-concurrence définie en 2020 correspond ainsi aux 12 îles suivantes (outre Tahiti) :

Aérodrome	**Population**	**Nombre de mouvements (Réf : 2019)**	**Nombre de passagers transportés (Réf : 2019)**
Moorea	17 718	2 450	70 408
Bora Bora	10 605	7 370	313 959
Huahine	6 178	3 390	114 447
Maupiti	1 295	894	29 323
Raiatea	12 825	5 696	225 150
Fakarava	844	822	31 696
Rangiroa	2 709	2 307	80 493
Tikehau	560	1 170	34 109
Hiva Oa	2 438	1 318	29 044
Nuku Hiva	3 120	1 780	39 653
Rurutu	2 574	572	18 866
Tubuai	2 322	592	17 557

14. À l'inverse, les aérodromes de désenclavement sont définis comme étant ceux « *situés sur une île de moins de 2 700 habitants et présentant moins de 1 000 mouvements commerciaux par an et moins de 16 000 passagers transportés par an* ». Ces aérodromes, au nombre de 34 lors de la délimitation de la zone en 2020, sont les suivants :

Aérodrome	Population	Nombre de mouvements (Réf : 2019)	Nombre de passagers transportés (Réf : 2019)
Ahe	491	350	6 201
Anaa	494	156	3 269
Apataki	442	206	954
Aratika Nord	225	158	1 214
Arutua	808	378	8 422
Faaite	317	128	1 110
Fakahina	161	72	363
Fangatau	135	109	1 251
Hao	1027	686	9 038
Hikueru	179	122	975
Katiu	240	154	1 382
Kauehi	547	156	2 077
Kaulura	414	160	2 575
Makemo	825	417	7 019
Manihi	650	348	5 853
Mataiva	294	236	7 401
Napuka	234	106	1 062
Niau	246	128	1 326
Nukutavake	177	92	667
Puka Puka	163	84	661
Pukarua	236	82	918
Raroia	326	126	1 280
Reao	351	88	1 253
Takapoto	501	158	3 035
Takaroa	674	366	3 383
Takume	152	90	351
Tatakoto	265	84	655
Totegegie	1592	226	9 493
Tureia	336	104	911
Vahitahi	68	80	585
Ua Huka	678	552	3 355
Ua Pou	2295	790	6 300
Raivavae	937	308	8 149
Rimatara	885	318	7 109

15. Par suite de cette délibération du 30 juillet 2020, un arrêté n° 2212 CM du 4 décembre 2020 est venu préciser que, « *sur l'ensemble de la zone de libre concurrence […], toute entreprise de transport aérien détentrice d'une licence d'exploitation doit déposer préalablement ses tarifs aériens à la direction de l'aviation civile de Polynésie française (DAC-PF), pour homologation en conseil des ministres* ». Dans les faits, les compagnies aériennes font valider leurs propositions de tarifs maximum dans un délai de 90 jours précédant leur entrée en vigueur à

chaque nouvelle saison Iata[5]. Les opérateurs ont par la suite la capacité d'ajuster librement leurs tarifs dans la limite d'une part, des plafonds tarifaires fixés par le conseil des ministres, et d'autre part, de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Toute augmentation supérieure à l'inflation doit être argumentée et faire l'objet d'une nouvelle approbation par le gouvernement. Cette réglementation particulière avait été examinée par l'Autorité dans son avis n° 2017-AO-01 du 17 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. À cette époque, aucune compagnie ne venait concurrencer Air Tahiti dans le transport aérien interinsulaire[6].

16. Concernant les aéroports de désenclavement listés *supra*, ceux-ci font l'objet depuis le 17 juin 2021 et le 10 octobre 2022 de deux contrats de DSP conclus avec Air Tahiti, venant là aussi encadrer les tarifs maximums vers les îles concernées comme développé *infra*.

B. LES COMPAGNIES AÉRIENNES

17. Pendant de nombreuses années, Air Tahiti a été le seul transporteur aérien à opérer les lignes régulières domestiques vers les 47 aérodromes que compte la Polynésie française, au besoin au travers de sa filiale Air archipel, à laquelle elle sous-traite les liaisons vers les îles à pistes trop courtes pour accueillir un aéronef de type ATR. Elle a ainsi transporté la totalité des passagers vers ces îles jusqu'à l'arrivée d'un concurrent en février 2023.

1. Air Tahiti

18. La compagnie Air Tahiti est active dans le secteur du transport aérien interinsulaire depuis le 1er janvier 1987[7] avec une flotte conséquente (12 appareils ATR contre 2 pour le concurrent) et bénéficie d'une forte réputation grâce à sa longévité. Elle détient le monopole sur les destinations en DSP et détient une part de marché supérieure à [90-100] % sur les lignes en libre-concurrence (voir *infra* §78).

19. Le 5 octobre 1990, le Territoire de la Polynésie française concluait avec Air Tahiti un contrat intitulé « Convention pour le développement harmonieux du transport aérien interinsulaire ». Dans son article 1er, cette convention stipule que « *la société Air Tahiti s'engage à assurer un programme minimal de vols réguliers incluant des contraintes de service public à sa charge. Ce programme minimal révisable d'accord partie est arrêté en Conseil des Ministres* ».

20. Les articles suivants prévoyaient en outre que la Polynésie française s'engageait à négocier des dessertes complémentaires, « *nécessaires aux politiques de développement économique, social et culturel, de désenclavement et revitalisation des îles et archipels conduites par le Territoire de la Polynésie française* ». Ces dessertes complémentaires pouvaient être exigées soit au

[5] La saison IATA est un calendrier défini par l'Association du transport aérien international (IATA, de l'anglais International Air Transport Association) pour l'attribution d'emplacements aéronautiques. Il y a deux saisons aéronautiques : l'hiver (du dernier dimanche d'octobre au dernier samedi de mars) et l'été (du dernier dimanche de mars au dernier samedi d'octobre).

[6] Aujourd'hui ce n'est plus le cas, ce qui soulève la question de la légitimité du maintien de cette réglementation dans un secteur dont l'animation concurrentielle ne semble plus rencontrer les critères de l'article LP 110-1 alinéa 2 du code de la concurrence, outre le fait qu'elle organise une certaine transparence du marché, les tarifs maximums étant publiés sur le site lexpol.cloud.pf.

[7] Elle opérait jusqu'à cette date sous le nom de « Air Polynésie », succédant lui-même au nom de « RAI » pour « Réseau Aérien Interinsulaire » adopté lors de la création de la compagnie en 1958.

moyen de vols réguliers additionnels au programme annuel d'exploitation, soit à travers des vols intermittents préprogrammés.

21. En contrepartie de ces engagements de service public de la part d'Air Tahiti, l'article 4 prévoyait que le Territoire prenne « *en charge le déficit éventuellement constaté entre les recettes revenant intégralement à la Compagnie et les seuls coûts spécifiques à chaque vol* », les coûts relatifs aux frais généraux et administratifs, aux frais de vente hors commissions, aux charges d'amortissement et aux frais financiers de la Société étant expressément exclus du décompte. Par ailleurs, l'article 6 actait le fait que la Polynésie française délivrait à Air Tahiti un agrément de transporteur aérien sur l'ensemble des aérodromes ouverts à la circulation aérienne pour une durée de 20 ans, tout en lui assurant un volume minimal annuel d'activité de 50 millions de passagers/kilomètres transportés et 300.000 tonnes/kilomètres transportés.

22. La convention arrivée à expiration, le Pays en a prorogé les effets par le biais de plusieurs avenants successifs entre 2010 et 2015, tout en ajoutant des dessertes complémentaires. Pour les années suivantes, entre 2016 et 2021, aucun avenant n'a été signé entre les parties, ce qui n'a pas empêché Air Tahiti de poursuivre son programme de vols des années passées. En l'absence de prorogation de la convention initiale, le Pays n'a procédé à aucune indemnisation de l'exploitation déficitaire des lignes de désenclavement, ce qui a donné lieu à un lourd contentieux devant les juridictions administratives à l'initiative du transporteur aérien. Celui-ci a obtenu partiellement gain de cause pour l'année 2016 mais a été débouté de ses demandes de compensation financière pour les années 2017 et suivantes[8].

23. Cette exploitation sans convention, et les contentieux qui s'en sont suivis, ont conduit le Pays à proposer l'exploitation de la desserte des aérodromes de désenclavement dans le cadre d'une DSP. Le 17 juin 2021, un « contrat de délégation de service public du transport aérien régulier interinsulaire de 32 îles de la Polynésie française[9] » était signé avec Air Tahiti, pour une durée de 5 ans avec une prise d'effet au 1er juillet 2021 (article 4 de la DSP). Le 10 octobre 2022, une seconde convention, ayant pour objet un « contrat de délégation de service public du transport aérien régulier interinsulaire des îles Marquises en Polynésie française[10] » était signée, toujours avec Air Tahiti, pour une durée de 3 ans et 8 mois avec une prise d'effet au 1er novembre 2022. Ces deux DSP ont ainsi la même date de fin, à savoir la date du 30 juin 2026.

24. Elles prévoient toutes deux, au Titre III intitulé « conditions financières du service », que le « *Délégataire exploite le service à ses risques et périls, sous sa responsabilité. Il ne dispose d'aucune garantie du Délégant d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés liés à l'exploitation du service* ». Deux alinéas plus loin, les conventions précisent que le « *Délégant verse une contribution forfaitaire au Délégataire en contrepartie des Obligations de Service Public mises à sa charge. Cette contribution est plafonnée annuellement aux sommes mentionnées en annexe 7 et est destinée à compenser les pertes liées à l'exécution des Obligations de Service Public, en tenant compte des recettes y relatives conservées par le Délégataire ainsi que d'une rémunération raisonnable* ». Le Pays prévoyait ainsi, pour la durée de ces DSP, de verser une compensation financière annuelle de 900 MF CFP pour la desserte

8 Arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris n° 18PA01741 du 14 février 2020, cotes 537 à 546 ; Arrêt du Conseil d'Etat n° 441797 du 30 mars 2021.

9 Les aérodromes concernés sont ceux de Ahe, Anaa, Apataki, Aratika Nord, Arutua, Faaite, Fakahina, Fangatau, Hao, Hikueru, Katiu, Kauehi, Kaukura, Makemo, Manihi, Mataiva, Napuka, Niau, Nukutavake, Puka Puka, Pukarua, Raivavae, Raroia, Reao, Rimatara, Takapoto, Takaroa, Takume, Tatakoto, Totegegie, Tureia, Vahitahi.

10 Les aérodromes concernés sont ceux de Ua Pou et de Ua Huka.

des 32 îles concernées par la première convention, et une compensation financière annuelle de 285 MF CFP pour la desserte des 2 îles concernées par la seconde convention.

25. Concernant les tarifs appliqués aux clients désireux de se rendre sur une des 34 îles sous DSP, chacun des deux contrats prévoit à l'article 22 que « *les niveaux tarifaires de transport des Passagers résidents, Fret et excédents bagages respectent les maximas définis à l'annexe 2 du présent contrat* ». Cette annexe 2, laquelle n'est rien moins que le cahier des charges de la DSP, précise en effet un tarif public maximum résident applicable à chaque destination.

26. En revanche si cette annexe 2 prévoit également la possibilité pour le délégataire de proposer des offres commerciales à des tarifs promotionnels inférieurs au prix maximum défini, elle ne mentionne aucunement la possibilité d'un tarif réduit ou de gratuité de billets appliqués en vertu d'un programme de fidélisation. L'article 23 des deux DSP, relatif aux recettes tarifaires, mentionne les cas de faveurs expressément prévus par la convention. Cet article dispose que « *la perception des recettes tarifaires doit être faite conformément aux dispositions conventionnelles, réglementaires ou légales et, en tout cas, de façon indistincte et sans autre faveur que celles acceptées par le Délégant (groupes de plus de 15 personnes, salon du tourisme, séjour dans les îles, et billets GP non réservés)* ». Cette liste limitative n'inclut pas le programme de fidélisation du délégataire Air Tahiti.

27. Enfin l'annexe 2 de chacune des deux conventions précise les fréquences minimales requises pour chaque aérodrome desservi, exprimées en fréquences hebdomadaires ou mensuelles.

28. Parallèlement à la desserte des destinations visées dans ces DSP, Air Tahiti assure des liaisons aériennes régulières au départ et vers les 13 autres aérodromes de la Polynésie française, situés dans la zone de libre concurrence et listés *supra* au §13.

2. <u>Air Moana</u>

29. Air Moana est un acteur récent du transport aérien interinsulaire opérant uniquement dans la zone libre-concurrence avec une flotte plus limitée et des difficultés financières initiales. Elle a obtenu suivant l'arrêté n° 2708 CM du 12 décembre 2022 une licence d'exploitation lui permettant d'exercer une activité de transport aérien régulier de passagers et de fret en Polynésie française, pour une durée de quinze ans. Cette licence est conditionnée au respect du programme de vol suivant, annexé audit arrêté :

Destination	Fréquences
Bora Bora	Jusqu'à 14 fréquences par semaine
Raiatea	Jusqu'à 14 fréquences par semaine
Rangiroa	4 fréquences par semaine
Moorea	3 fréquences par semaine
Nuku Hiva	3 fréquences par semaine
Hiva oa	3 fréquences par semaine
Tubuai	2 fréquences par semaine
Rurutu	2 fréquences par semaine

30. Air Moana a effectué son vol inaugural le 8 février 2023 et les premières rotations commerciales ont débuté le 13 février de la même année. Tout comme son concurrent Air Tahiti, Air Moana peut effectuer des rotations au départ de Tahiti comprenant plusieurs destinations avant un retour à Tahiti, notamment avec ses destinations dans les Iles-sous-le-vent.

C. LA VENTILATION DU TRAFIC DE PASSAGERS PAR ZONE ET COMPAGNIE

31. La comptabilisation des passagers diffère selon que les chiffres proviennent d'Air Tahiti ou de la DAC. Là où la compagnie aérienne comptabilise un passager pour chaque trajet entre l'aérodrome de départ et celui de la destination finale, qu'il y ait ou non une escale, la DAC comptabilise un passager par tronçon (par exemple, pour un trajet avec un transit par une autre île que celle de la destination finale réalisé par un passager, ce sont deux passagers transportés qui sont comptabilisés).

32. Pour des raisons de commodité, notamment dans les comparaisons entre les deux compagnies concurrentes, ce sont les chiffres fournis par la DAC qui sont ici présentés par l'Autorité. Comme dans bien des secteurs, c'est l'année 2019 qui sert de référence dans le transport aérien interinsulaire de passagers, avant deux années impactées par le Covid.

	Air Tahiti		**Air Moana**		
	DSP	**Concurrence**	**DSP**	**Concurrence**	**Total annuel**
2019	[…]		-	-	**[…]**
2020	[…]		-	-	**[…]**
2021	[…]	[…]	-	-	**[…]**
2022	[…]	[…]	-	-	**[…]**
2023	[…]	[…]	-	[…]	**[…]**
2024	[…]	[…]	-	[…]	**[…]**

Source : chiffres DAC

33. Pour transporter leurs passagers, chacune des deux compagnies opère au moyen d'une flotte composée essentiellement d'aéronefs de type ATR, appareils capables d'atterrir et décoller sur la plupart des pistes courtes qui composent les infrastructures aéroportuaires polynésiennes.

34. En ce qui concerne Air Tahiti, sa flotte est composée de deux ATR 42, dix ATR 72 et deux Twin Otter (dont l'un appartient à la Polynésie française). S'agissant d'Air Moana, ce sont deux ATR 72 qui sont exploités. La composition de ces deux flottes d'aéronefs fait ressortir une capacité maximale théorique pour l'année 2024 de plus de 2,5 millions de sièges, selon les chiffres communiqués par la DAC (2 243 694 sièges pour Air Tahiti, 334 553 sièges pour Air Moana).

35. Cette capacité maximale globale est éventuellement amenée à évoluer dans un futur proche, chacune des deux compagnies ayant annoncé l'entrée en service de nouveaux appareils dans les prochains mois. Cela sera certainement le cas avec Air Moana qui a informé récemment de la mise en exploitation d'un troisième ATR 72 pour le 1er juillet 2025, et qui prévoit ainsi « *une augmentation conséquente des fréquences de vols sur les destinations déjà desservies et l'ajout de deux nouvelles destinations avec Huahine (7 vols hebdomadaires) et Fakarava (4 vols hebdomadaires) sous réserve d'accord gouvernemental*[11] ». S'agissant de la flotte de son concurrent Air Tahiti, celle-ci devrait accueillir prochainement un 13ème ATR mais selon la DAC, « *le nouvel appareil s'inscrit dans une stratégie de renouvellement et de modernisation de sa flotte qui est vieillissante* ». Cet appareil ne devrait vraisemblablement pas modifier de manière notable l'offre de sièges de la compagnie.

[11] Voir article de Polynésie la 1ère du 1er février 2025.

D. LE PROGRAMME DE FIDÉLISATION MIS EN PLACE PAR AIR TAHITI

36. Air Tahiti a mis en place un programme de fidélisation à destination de ses clients dès la fin des années 1990. Intitulé « Kaveka », ce programme permet à ses membres de bénéficier de divers avantages. La brochure communiquée par Air Tahiti lors de son audition du 10 février 2025 en détaille son fonctionnement précis.

37. Calqué sur le fonctionnement des *miles* des compagnies aériennes internationales, le programme Kaveka permet aux clients voyageant sur certaines destinations de cumuler trois types de points Kaveka :

- les points-statut qui servent à définir le statut du client à l'intérieur du programme, parmi les trois statuts disponibles. Plus le nombre de points statuts est important, plus il ouvre accès à des services complémentaires tels que des avantages et réductions chez des partenaires, des frais réduits voire une exemption de frais pour une modification de billet, un service premium, etc ;
- les points-prime qui sont utilisés pour obtenir des billets récompense ou des carnets d'excédents de bagages. Les billets-récompense sont des billets gratuits à l'exception des taxes d'aéroport restant à la charge du client, tandis que les carnets d'excédents de bagages permettent aux clients en bénéficiant de dépasser la franchise de bagages fixée à 10 kg par personne pour les résidents, sous réserve que la charge de l'avion vers la destination le permette ; et,
- les points-bonus qui sont également utilisés pour l'obtention de billets récompense ou de carnet d'excédents de bagages. La différence avec les points-prime réside dans le fait que les opérations permettant de gagner des points-bonus ne permettent pas de cumuler des points-statut.

38. Seules certaines destinations parmi les 47 aérodromes desservis par la compagnie permettent l'obtention de points Kaveka. Les îles éligibles ont été ajoutées au fur et à mesure du développement du programme année après année, et sont aujourd'hui au nombre de 26, dont 14 relevant des aérodromes de désenclavement sous DSP[12]. Lorsqu'il effectue un voyage vers l'une de ces 26 destinations, un client membre du programme Kaveka acquiert donc des points-prime convertissables une fois un certain total acquis en billets récompense, en carnets d'excédents de bagages, ou en avantages et réductions chez des partenaires. Les billets récompense peuvent être utilisés indistinctement pour une destination relevant des DSP ou de la zone de libre concurrence. Pour ces billets, le client ne s'acquitte que des taxes d'aéroport.

39. Selon les chiffres d'Air Tahiti, environ […] cartes de fidélité Kaveka sont actives, avec une proportion limitée de clients résidant dans la zone DSP (environ […] %). Les données montrent que la majorité des voyages effectués par les membres Kaveka concernent la zone en libre concurrence ([…] %), tandis que seulement […] % des clients effectuent des trajets combinant DSP et libre-concurrence.

[12] Huahine, Bora Bora, Maupiti, Raiatea, Rangiroa, Fakarava, Tikehau, Tubuai, Rurutu, Nuku Hiva, Atuona, Rarotonga pour les aérodromes en libre concurrence, et Mataiva, Kaukura, Arutua, Manihi, Takapoto, Takaroa, Ahe, Anaa, Makemo, Kauehi, Raivavae, Rimatara, Hao, Mangareva pour les aérodromes relevant des DSP.

II. L’ANALYSE CONCURRENTIELLE

40. La saisine du Président du Pays fait suite aux interrogations de la société Air Tahiti nées lors de réflexions menées quant à un éventuel besoin de mise en conformité avec le droit de la concurrence, consécutivement à l’ouverture du ciel domestique polynésien à la concurrence, avec l’arrivée de la SAS Natireva exploitant commercialement sous le nom d’Air Moana à compter du 8 février 2023.

41. À cette occasion, Air Tahiti s’est notamment inquiétée de la conformité de son programme de fidélisation Kaveka, celui-ci offrant « *la possibilité pour [ses] clients de cumuler des points sur les destinations DSP pour les utiliser sur les destinations hors DSP, et inversement* ». Elle s’en était ouverte auprès de la DAC, qui comme exposé *supra* a notamment la charge d’appliquer et contrôler l’exécution des conventions de délégation de service public.

42. Dans le cadre d’une activité mêlant lignes en libre-concurrence et lignes sous délégation de service public, la compagnie voyait dans l’application de son programme de fidélisation sans distinction de ces deux types de lignes, un risque pouvant conduire à qualifier la pratique d’abus de position dominante.

43. Dans un projet de courrier en réponse à Air Tahiti, figurant dans la saisine de la présente demande d’avis, la DAC oppose une lecture différente, soulignant n’avoir « *identifié aucun obstacle juridique au maintien de [leur] programme de fidélité, à condition de mettre à jour le contrat de DSP* » qui, selon sa lecture, « *n’autorise pas la vente de billets au tarif Kaveka* ». La DAC a souligné lors de son audition du 7 février 2025 qu’il « *y avait des débats sur le fait de savoir si le [programme] Kaveka est un service supplémentaire ou est un avantage en termes de prix* ».

44. Ces interrogations et ces divergences d’analyse juridique de la situation ont conduit le Président de la Polynésie française à saisir l’Autorité afin « *d’éclaircir la situation au sujet de la conformité ou non du maintien du programme de fidélité Kaveka dans le cadre de la DSP au regard du code de la concurrence* ».

A. LES CONTOURS DE LA DSP ET DE SA MISE EN ŒUVRE DOIVENT GARANTIR LA NEUTRALITE CONCURRENTIELLE

1. L'attribution et l'exécution d'obligations de service public peuvent introduire des distorsions de concurrence

45. Les services publics englobent des services que le Pays juge importants pour tous les citoyens, comme les services aériens interinsulaires vers des zones dont la desserte est coûteuse, tels les archipels éloignés, raison pour laquelle il agit pour qu'ils soient fournis et accessibles. Il peut offrir ces services directement, par l'intermédiaire d'entreprises publiques, ou passer par le biais d'entreprises privées. Il peut contribuer à leur financement pour que tous les citoyens puissent y accéder à un prix accessible. Cette contribution est nécessaire si la fourniture du service public en question représente un poids financier pour le fournisseur, lequel n'aurait pas intérêt à le fournir en l'absence d'intervention publique. Des OSP sont donc octroyées à certains acteurs du marché afin de garantir à tous les consommateurs un accès satisfaisant à des services essentiels qui ne seraient pas fournis par le marché dans des conditions commerciales.

46. Du point de vue de la neutralité concurrentielle, si le (ou les) fournisseur(s) de services publics est(sont) en concurrence avec d'autres acteurs du marché, il peut arriver que la fourniture du service public soit avantageuse pour lui(eux) ou, au contraire, le(s) pénalise. Il en résulte des distorsions de concurrence[13]. Si la compensation financière de l'OSP est trop élevée, l'entreprise risque d'utiliser les ressources financières supplémentaires à des fins de subventionnement croisé de services pour lesquels elle est en concurrence avec d'autres acteurs du marché. À l'inverse, une compensation insuffisante l'oblige à utiliser ses ressources pour financer l'offre de services publics. Dans les deux cas, la compensation au titre de l'OSP fausse les conditions de concurrence. Il est donc important de respecter les principes de la neutralité concurrentielle aussi bien lors de l'attribution du marché pour la fourniture de ces services que lors de la fixation de la compensation.

47. En l'espèce, des aides accordées à Air Tahiti et/ou des tarifs trop élevés issus de la DSP peuvent conduire à un avantage indu sur ses activités concurrentielles.

48. Par exemple, si le pays a financé un avion pour les besoins de la DSP, et que cette dernière n'occupe en réalité cet appareil que pour 50 % de sa disponibilité, cela signifie que pour les 50 % restants, Air Tahiti n'a pas de charges liées à l'avion alors que ce sont des activités concurrentielles et que son concurrent doit en supporter.

49. La méthode d'affectation des coûts partagés, notamment pour les avions, est donc un enjeu essentiel. Elle doit être rigoureuse, objectivée, fondée sur des clés de répartition transparentes et contrôlées de manière indépendante. L'absence de méthodologie claire et vérifiable pour répartir les coûts d'un actif utilisé à la fois pour des activités relevant de la DSP et pour des activités commerciales fausse les règles du jeu.

50. De manière similaire, étant donné que de nombreux vols effectués pour les besoins de la DSP sont également combinés avec des vols (potentiellement) soumis à la concurrence, la partie financée par la DSP ne doit couvrir que le vol entrant dans le périmètre de la DSP. Si ce n'est pas le cas, le concurrent (en l'espèce Air Moana) ne sera pas en mesure de faire concurrence sur les prix sur la portion ouverte à la concurrence. Là encore, la méthodologie de répartition

[13] Rapport du CERRE (Centre on regulation in Europe) intitulé « Public service obligations and competition », établi par Michael Harker, Antje Kreutzmann et Catherine Waddams, février 2013, page 21.

des coûts mixtes (vols combinés) doit faire l'objet d'un encadrement précis, d'un suivi strict et d'un audit indépendant pour garantir la neutralité.

2. Toute obligation de service public impartie à une entreprise doit être identifiée de manière transparente et spécifique

(i) Le champ d'application de l'OSP doit être défini clairement, en établissant une distinction précise entre les services inclus et exclus

51. Ce point est particulièrement important lorsque l'acteur du marché chargé d'une OSP fournit également des services ouverts à la concurrence. La définition de l'OSP doit être spécifique et transparente. Une définition claire des services relevant de l'OSP aide les prestataires potentiels souhaitant exprimer leur intérêt à évaluer le dossier de justification et, le cas échéant, à soumettre une offre. À leur tour, des offres valables contribuent à la sélection du prestataire de service public le mieux placé et au maintien de la rémunération nécessaire à un niveau minimum. Il est important que les autres acteurs du marché en concurrence avec le prestataire de service public puissent s'y retrouver. Il arrive parfois que la définition de l'OSP chevauche celle des services qui, sur certains marchés, sont fournis par l'opérateur historique en situation de monopole. Les définitions peu précises et les chevauchements entraînent une incertitude réglementaire qui fausse l'égalité des règles du jeu puisque les concurrents ne savent pas exactement quels services ils peuvent fournir.

(ii) La sélection du prestataire de service public (par le biais d'une procédure de mise en concurrence ouverte ou non) doit préserver l'égalité des conditions de concurrence

52. Les OSP ne doivent pas être automatiquement attribuées à l'opérateur historique (qu'il soit privé ou public) qui fournit le service. Cette bonne pratique répond à la nécessité de veiller à ce qu'aucun prestataire de service ne soit désavantagé ou avantagé sur le plan de la concurrence du fait de la mise en place d'une OSP. La neutralité concurrentielle doit être maintenue également dans le choix de l'acteur du marché responsable de l'OSP, celui-ci étant assorti de droits et de responsabilités qui peuvent avoir une incidence sur l'égalité des conditions de concurrence. Par exemple, le prestataire d'OSP peut tirer profit du renforcement de sa réputation/marque en fournissant un service omniprésent et en touchant davantage de consommateurs, ou il peut réaliser des économies de gamme en fournissant des services qui partagent certains éléments de coût.

53. Il est donc impératif que les modalités d'allocation de ces coûts communs, notamment ceux liés aux équipements partagés comme les avions ou les infrastructures, fassent l'objet d'une méthodologie rigoureuse, justifiée et auditable. L'application de règles de sélection efficaces et concurrentielles, dans le cadre desquelles les opérateurs de service public intéressés sont sélectionnés à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouverte, équitable et transparente, préserve l'égalité des conditions de concurrence en évitant une attribution automatique, tout en limitant les abus éventuels lors de la procédure de sélection. Toutefois, les exigences liées aux OSP peuvent être si lourdes que les appels d'offres concurrentiels risquent de ne pas attirer beaucoup de soumissionnaires, voire de n'en attirer aucun. Reconnaissant ces difficultés, la législation pourrait permettre aux autorités compétentes de choisir des mécanismes d'attribution autres que les appels d'offres ouverts, à condition qu'elles en justifient le bien-fondé.

(iii) Les privilèges et les pouvoirs attachés au service public (qui peuvent affecter d'autres prestataires, réels ou potentiels) doivent respecter le principe de neutralité concurrentielle

54. Lorsqu'un opérateur est chargé d'une OSP, il peut bénéficier de certains privilèges ou prérogatives – accès exclusif à certaines infrastructures, subventions, droits spéciaux, ou traitement réglementaire favorable – afin de garantir la bonne exécution de sa mission. Ces avantages, s'ils ne sont pas strictement encadrés, peuvent créer un déséquilibre sur les marchés où l'opérateur est aussi actif à titre concurrentiel.

55. Il est donc essentiel que l'octroi de tels privilèges respecte le principe de neutralité concurrentielle : ils doivent être **strictement limités à ce qui est nécessaire** pour l'exécution de l'OSP, **transparents**, et **accessibles aux autres opérateurs** lorsque cela est pertinent. Toute asymétrie injustifiée d'information, de régulation ou d'accès à des ressources stratégiques risque d'entraver l'entrée ou le développement d'acteurs alternatifs.

56. À ce titre, les autorités doivent évaluer régulièrement les effets concurrentiels des privilèges accordés dans le cadre de l'OSP et s'assurer qu'ils n'introduisent pas d'avantage indu sur les autres marchés.

(iv) Les modalités de rémunération du prestataire doivent être appropriées et proportionnées à la valeur des services

57. Toute OSP octroyée à une entreprise doit être identifiée de façon transparente et précise et sa mise en œuvre doit faire l'objet de normes rigoureuses de transparence, de séparation des comptes et de communication d'informations concernant les coûts et les recettes afin de réduire le risque de subventions croisées.

58. Des mesures doivent être prises pour éviter à la fois une rémunération excessive et une rémunération insuffisante, afin de ne pas avantager indûment un concurrent. La rémunération[14] versée à une entreprise en contrepartie des OSP ne doit pas servir à subventionner l'offre de biens ou de services sur un autre marché.

59. Si une entreprise, publique ou privée, reçoit une rémunération excessive en contrepartie de l'exécution d'une OSP, cela peut aboutir à une subvention indirecte de ses activités commerciales qui sont en concurrence avec d'autres acteurs du marché. L'entreprise risque d'utiliser la rémunération au titre de l'OSP pour subventionner ses activités commerciales et, par exemple, exclure ses concurrents en pratiquant des prix inférieurs aux coûts[15]. Une rémunération insuffisante peut également entraîner une distorsion de concurrence si elle compromet la capacité de l'entreprise à rivaliser efficacement avec ses concurrents dans le cadre de ses activités commerciales et affecter sa viabilité globale.

60. La question du traitement des coûts communs revêt ici une importance particulière : toute clé de répartition utilisée pour affecter une part de ces coûts à la DSP doit être clairement documentée, fondée sur des critères objectifs, et sujette à vérification externe.

---

[14] Les méthodes de rémunération peuvent varier (transferts directs, subventions en capital, remboursements ex post et/ou ex ante, crédits budgétaires ou subventions).

[15] Deutsche Post, qui s'est vu reprocher d'avoir fixé des prix d'éviction sur le marché des services de colis commerciaux, qui était ouvert à la concurrence (OCDE, 2018, p. 15[16]).

61. Afin de prévenir toute distorsion de concurrence, les modalités de rémunération du prestataire doivent respecter les quatre critères cumulatifs suivants[16] :

- l'entreprise bénéficiaire doit être chargée de l'exécution des OSP et ces obligations doivent être clairement définies ;
- les paramètres de calcul de la rémunération doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ;
- la rémunération ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes afférentes et d'un bénéfice raisonnable ;
- lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de rémunération de l'opérateur d'OSP doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne et bien gérée aurait encourus.

(v) La rémunération doit être basée sur des critères préalablement établis de façon objective et transparente.

62. Quelle que soit la méthode choisie pour la rémunération à verser en contrepartie d'une OSP, des paramètres clairs et transparents doivent garantir que la rémunération est globalement équitable, permet la fourniture des services, et garantit une responsabilité suffisante dans le calcul de la rémunération au titre de l'OSP elle-même. Le prestataire de service public ne peut pas choisir arbitrairement une méthode qui pourrait potentiellement entraîner des coûts plus élevés et donc une rémunération plus importante, par exemple en attribuant artificiellement une part plus élevée des coûts communs à la fourniture du service public. Les autorités doivent donc disposer d'un droit de regard sur les méthodes utilisées, notamment en matière de ventilation des coûts communs, pour s'assurer qu'elles ne conduisent pas à une surcompensation masquée.

(vi) L'entreprise doit respecter des normes rigoureuses de transparence, de séparation des comptes et de communication d'informations aux entreprises assumant des obligations de service public concernant leurs structures de coûts et de recettes.

63. Afin de calculer le niveau optimal de rémunération de l'exécution d'OSP, tous les coûts et recettes liés à l'exécution des OSP doivent être clairement identifiés et communiqués. À cette fin, la séparation des comptes est essentielle pour garantir que les activités réservées au prestataire d'OSP ne constituent pas un canal de subventionnement croisé, risquant d'entraîner des distorsions de marché. Cette séparation doit inclure un traitement spécifique des coûts communs, avec des justifications formelles pour les clés de répartition utilisées.

(vii) Des mécanismes de supervision et de suivi indépendants doivent être établis.

64. Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de supervision indépendants pour éviter toute rémunération excessive ou insuffisante et pour que les fonds destinés à l'OSP ne soient pas utilisés à des fins de subventions croisées en faveur de services n'entrant pas dans le champ

[16] Communication de la Commission européenne du 11 janvier 2012, « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public », (2012/C 8/03) ; voir également Affaire C-280/00, Arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, et Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht,

d'application de l'OSP, ce qui fausserait les conditions de concurrence. En l'absence d'un examen externe du coût net estimé des OSP, le prestataire de l'OSP risquerait de gonfler ces coûts nets pour tenter de bénéficier de subventions croisées. En pratique, cela signifie qu'une entité désignée exerce un rôle de supervision et d'audit des estimations produites par le prestataire de service public lui-même. D'un point de vue institutionnel, le régulateur du secteur pourrait être chargé d'examiner les estimations et d'évaluer si elles reflètent les coûts encourus de manière efficace. Le cas échéant, la rémunération pourrait également être soumise à un cadre plus large dédié au contrôle des mesures de soutien public. Ce mécanisme de supervision devrait inclure un contrôle systématique des règles de ventilation des coûts partagés afin de s'assurer qu'aucune distorsion ne se glisse dans les comptes de la DSP.

65. Lorsqu'une mesure n'est pas conforme à au moins un des points ci-dessus, celle-ci risque de fausser la concurrence et devrait être analysée en détail.

B. LE PROGRAMME DE FIDELISATION ET LE RISQUE D'ABUS DE POSITION DOMINANTE

1. La définition des marchés pertinents

66. Le marché, au sens où l'entend le droit de la concurrence, est défini comme le lieu sur lequel se rencontrent l'offre et la demande pour un produit ou un service spécifique. Une substituabilité parfaite entre produits ou services s'observant rarement, l'Autorité regarde comme substituables et comme se trouvant sur un même marché les produits ou services dont on peut raisonnablement penser que les demandeurs les considèrent comme des moyens alternatifs entre lesquels ils peuvent arbitrer pour satisfaire une même demande [17].

67. Dans sa dimension géographique, le marché est constitué par le territoire sur lequel les entreprises concernées sont engagées dans l'offre des biens et des services en cause, sur lequel les conditions de concurrence sont suffisamment homogènes et qui peut être distingué de zones géographiques voisines parce que, en particulier, les conditions de concurrence y diffèrent de manière appréciable [18].

68. A titre liminaire, l'Autorité rappelle qu'en matière de transport, la pratique décisionnelle des autorités de concurrence[19] distingue traditionnellement le transport de passagers du transport de fret. En l'espèce dans le cadre du présent avis, et compte tenu du cadre de la saisine, seul le transport de passagers sera examiné puisque le programme de fidélisation Kaveka ne concerne pas le transport de fret.

69. S'agissant de la définition de marchés dans le secteur du transport aérien régulier de passagers, la pratique décisionnelle européenne en matière de contrôle des concentrations[20] définit

---

17 Décision ADLC n° 10-D-19 du 24 juin 2010 relative à des pratiques mises en œuvre sur les marchés de la fourniture de gaz, des installations de chauffage et de la gestion de réseaux de chaleur et de chaufferies collectives, § 158 à 159 ; lignes directrices de l'ADLC relatives au contrôle des concentrations, 2020, § 512 à 513 ; Communication de la Commission du 9 décembre 1997 sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (97/C 372/03), § 7

18 Communication de la Commission précitée, § 8.

19 Avis APC n° 2016-A-01 du 31 août 2016 relatif à la situation de la concurrence sur la desserte maritime entre Tahiti et Moorea ; décision ADLC n° 12-DCC-154 du 7 novembre 2012 relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs de la société SeaFrance par la société Groupe Eurotunnel.

20 Voir, notamment, les décisions de la Commission européenne du 5 juillet 2019, COMP/M.9287 – Connect Airways / Flybe, points 47 à 64 et du 18 juillet 2021, COMP.D.2 37.444 et COMP.D.2 37.386, SAS/Maersk Air et Sun Air contre SAS et Maersk Air, point 28.

traditionnellement les marchés du transport aérien de passagers selon deux approches : celle du point de vue des lignes aériennes (du point d'origine au point de destination) et celle du point de vue des aéroports. Selon la première approche, chaque liaison entre un aéroport ou ville de départ et un aéroport ou ville d'arrivée constitue un marché distinct. Selon la seconde, chaque aéroport constitue un marché distinct.

70. S'agissant de l'approche par liaisons aériennes, d'autres segmentations ont été envisagées comme celle en fonction des catégories de passagers (affaires / loisirs), en fonction de la présence d'escales sur le trajet. Enfin, en fonction des points de départ ou d'arrivée, les autorités de concurrence ont pu considérer la substituabilité entre aéroports se situant à proximité.

71. Comme évoqué *supra*, le transport de passagers interinsulaire en Polynésie française répond à plusieurs contraintes, que sont la continuité territoriale, l'éloignement et l'enclavement, ainsi que la dispersion de la population sur un grand nombre d'îles. Le Pays et la DAC tentent de pallier ces difficultés au moyen d'OSP à la charge des compagnies souhaitant opérer dans ce secteur, ce qui a récemment conduit à la signature des deux DSP avec la compagnie Air Tahiti vers les 34 îles susvisées. L'exploitation des destinations sous DSP est assurée exclusivement par Air Tahiti, ce qui crée un marché pertinent de transport interinsulaire de passagers sous service public.

72. Par ailleurs, l'Autorité a constaté que l'analyse du marché d'un point de vue des lignes aériennes (du point d'origine au point de destination) est rendue particulièrement complexe en raison des différentes rotations opérées par Air Tahiti. Premièrement en effet, la plupart des rotations au départ de Tahiti desservent plusieurs îles avant le retour sur cette même île. Deuxièmement, ces rotations peuvent inclure à la fois des dessertes relevant d'une DSP et d'autres relevant des aérodromes en libre concurrence.

73. Pour les besoins du présent avis, le secteur sera analysé en référence aux deux marchés que sont, d'une part, le marché du transports aériens de passagers sur les liaisons sous DSP et, d'autre part, le marché du transport aérien de passagers sur les liaisons en libre concurrence, qu'il y ait une escale ou non. Dans le cadre d'un contentieux cette délimitation de marché ferait l'objet d'un examen approfondi et les conclusions de l'Autorité pourraient différer.

2. L'existence d'une position dominante

74. La notion de position dominante correspond à une la situation dans laquelle l'entreprise dispose « *d'un degré d'indépendance de comportement sur le marché en cause qui la met en mesure de faire obstacle à une concurrence effective* »[21].

75. L'existence d'une position dominante peut résulter de plusieurs facteurs qui, pris isolément, ne seraient pas nécessairement déterminants[22].

76. Parmi ces facteurs, l'existence de parts de marché d'une grande ampleur est hautement significative[23]. Ainsi, il est de jurisprudence constante que des parts de marché extrêmement

[21] Arrêt de la CJCE n° 26/76 du 14 février 1978, United Brands / Commission (Rec._p._00207), paragraphe 59.

[22] Arrêt de la CJCE n° 27/76 du 14 février 1978, United Brands et United Brands Continental BV/Commission, 27/76, point 72 ; arrêt de la Cour d'appel de Paris du 21 décembre 2017, TDF, n° 16/15499, point 59 (confirmé par la Cour de cassation dans un arrêt du 16 septembre 2020, n° 18-11.034).

[23] Arrêt du TPICE n° T-30/89 du 12 décembre 1991, Hilti/Commission, point 90 ; arrêt du TPICE n° T-66/01 du 25 juin 2010, Imperial Chemical Industries/Commission, points 255 et 256 ; arrêt de la cour d'appel de Paris du 21 décembre 2017, TDF, n° 16/15499, point 54.

importantes constituent par elles-mêmes, et sauf circonstances exceptionnelles, la preuve de l'existence d'une position dominante.[24].

77. **Sur les liaisons sous DSP, Air Tahiti détient une position dominante** puisque les deux contrats de DSP visant la desserte des 34 îles enclavées au sens de la délibération du 30 juillet 2020 lui consacrent un monopole légal pour l'exploitation de ces lignes jusqu'au 30 juin 2026, en lui confiant l'exclusivité de l'exploitation du service public de transport aérien au départ et à destination des aérodromes visés.

78. **Sur les liaisons en libre concurrence, il ne peut être exclu qu'Air Tahiti soit en position dominante.** Sur ces liaisons, les deux compagnies que sont Air Tahiti et Air Moana se font concurrence depuis le début de l'année 2023, date à laquelle la seconde a commencé ses rotations commerciales. Sur ce marché, selon les données présentées *supra* au §32, Air Tahiti a transporté en 2023 […] % des passagers, et […] % en 2024. La part de marché d'Air Moana était quant à elle de […] % en 2023, et en progression à […] % en 2024. En conséquence, il ne peut être exclu qu'Air Tahiti soit en position dominante sur le marché du transport aérien de passagers sur les liaisons en libre concurrence

79. Selon une jurisprudence constante, si l'existence d'une position dominante n'est pas en soi condamnable, cette situation impose à la personne qui la détient une responsabilité particulière de ne pas porter atteinte, par son comportement, à une concurrence effective et non faussée[25].

3. Les risques d'atteinte à la concurrence

80. Un marché parfaitement contestable existe lorsqu'il n'y a pas de barrières à l'entrée ni de barrières à la sortie, de sorte que les concurrents potentiels peuvent se livrer à une concurrence dite « *hit-and-run* » (à la volée). Cela signifie que l'entrée doit être réversible et sans coût.

81. L'industrie du transport aérien est peu contestable en raison de barrières élevées à l'entrée[26].

82. Pour entrer sur le marché et être compétitive dans la fourniture de services de transport aérien, une entreprise a essentiellement besoin d'avions (par exemple en les possédant ou en les louant), de licences d'exploitation et de droits de trafic, de personnel, d'un accès aux lignes d'apport, de créneaux de décollage et d'atterrissage, et d'un accès aux installations aéroportuaires (par exemple les installations d'enregistrement et les portes d'embarquement). Certains de ces entrants ne sont pas rares (par exemple les avions), tandis que d'autres peuvent être limités en nombre ou en taille (par exemple les installations aéroportuaires) et constituer des barrières à l'entrée. Ce type de barrières à l'entrée est généralement qualifié d'exogène ou de structurel.

83. D'autres barrières à l'entrée peuvent au contraire provenir des comportements des entreprises présentes sur le marché, qui augmentent les coûts pour les nouveaux entrants. Ces barrières à

---

[24] Selon la jurisprudence de la CJUE, une part de marché de 50 % constitue par elle-même, et sauf circonstances exceptionnelles, la preuve de l'existence d'une position dominante :voir arrêt de la CJCE du 3 juillet 1991, AKZO/Commission, C-62/86, point 60 ; arrêt de la Cour d'appel de Paris du 21 décembre 2017, TDF, n° 16/15499, point 54.

[25] Arrêts de la CJCE du 13 février 1979, Hoffmann-La Roche & Co. AG/Commission, 85/76, point 38 ; du 9 novembre 1983, Michelin/Commission, 322/81, point 57 ; du 2 avril 2009, France Télécom/Commission, C-202/07 P, point 105 ; du 17 février 2011, Konkurrensverket/TeliaSonera, C-52/09, point 24 ; et du Tribunal du 7 octobre 1999, Irish Sugar/Commission, T-228/97, point 112 ; décision du Conseil de la concurrence n° 09-D-24 du 28 juillet 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par France Télécom sur différents marchés de services de communications électroniques fixes dans les DOM, paragraphe 207 ; décision de l'Autorité n° 14-D-02 du 20 février 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la presse d'information sportive, paragraphe 208, confirmée par l'arrêt de la cour d'appel du 15 mai 2015, Les éditions P. Amaury S.A., n° 2014/05554, page 8.

[26] Baumol et Willig (1986) ; Goetz (2002) ; et Goetz et Vowles (2009).

l'entrée sont généralement qualifiées d'endogènes ou de stratégiques. Les programmes de fidélisation des voyageurs, comme celui d'Air Tahiti, qui consistent à récompenser les clients qui volent régulièrement avec le même transporteur, augmentent la loyauté des consommateurs et entrent dans la catégorie des barrières exogènes.

84. Les risques liés à l'application du programme sur les liaisons en concurrence sont les suivants :

(i) Effet de verrouillage des clients (« *lock-in* »)

85. Les programmes de fidélisation peuvent inciter les clients à concentrer leurs achats auprès d'une seule entreprise pour maximiser leurs avantages, créant ainsi un effet de verrouillage. Cette pratique peut être considérée comme anticoncurrentielle lorsqu'elle est mise en œuvre par une entreprise en position dominante.

(ii) Réduction de la transparence tarifaire

86. Les programmes de fidélisation complexifient souvent la structure tarifaire, rendant difficile pour les consommateurs de comparer les offres de manière transparente. Cette opacité peut entraver le jeu concurrentiel en dissuadant les clients de se tourner vers des concurrents potentiels offrant des conditions plus avantageuses.

(iii) Barrières à l'entrée pour les nouveaux concurrents

87. En fidélisant une large base de clients grâce à des programmes couvrant l'ensemble de leurs services, l'entreprise dominante peut élever des barrières à l'entrée pour de nouveaux concurrents. Ces derniers pourraient éprouver des difficultés à attirer des clients déjà engagés dans un programme de fidélisation offrant des avantages substantiels.

88. Outre les risques évoqués ci-dessus, l'intégration d'un programme de fidélisation couvrant à la fois les liaisons en délégation de service public (DSP) et celles en concurrence peut soulever les risques suivants :

(iv) Pratiques discriminatoires abusives

89. L'entreprise exploitant à la fois des liaisons en monopole et en concurrence, et proposant un programme de fidélisation englobant ces deux types de services, peut être tentée d'abuser de sa position dominante par le biais de pratiques discriminatoires ou des conditions contractuelles déloyales imposées aux consommateurs ou aux partenaires commerciaux.

(v) Subventions croisées et distorsion de concurrence

90. L'utilisation des revenus générés sur les liaisons en monopole (DSP) pour financer des activités sur les liaisons concurrentielles peut entraîner des subventions croisées[27]. Cette pratique peut fausser la concurrence en permettant à l'entreprise dominante de proposer des tarifs artificiellement bas sur les liaisons concurrentielles, rendant difficile pour les nouveaux entrants de rivaliser. Lorsqu'une autorité publique favorise une entreprise opérant dans un secteur

[27] « *par subventions croisées, on entend la technique par laquelle une entreprise fait supporter ou impute tout ou partie des coûts de son activité sur un marché géographique ou un marché de produits donnés à son activité sur un autre marché géographique ou marché de produits* », voir communication de la Commission européenne sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'Etat relatives aux services postaux (98/ C 39/02).

concurrentiel en lui accordant un avantage, il existe une distorsion de concurrence ou un risque d'une telle distorsion[28].

4. Analyse du programme de fidélisation d'Air Tahiti

91. Le programme de fidélisation Kaveka a été mis en place par Air Tahiti à la fin des années 1990, soit bien avant la signature des DSP actuelles et à une époque à laquelle la compagnie ne desservait pas la totalité des 47 aérodromes de Polynésie française ouverts au transport de passagers. Des îles éligibles au programme de fidélisation ont été ajoutées au fur et à mesure des années, en fonction […]. Ainsi que l'a précisé Air Tahiti lors de son audition, en général « […] ».

92. Parmi les différents avantages du programme de fidélisation Kaveka existe une pratique de remise fidélisante. En effet il permet au détenteur d'une carte de fidélisation, indistinctement de l'île faisant partie du programme et vers laquelle il voyage, de cumuler des points convertissables une fois un certain total acquis en billet récompense. Ces billets récompense peuvent être utilisés là encore indistinctement pour une destination relevant des DSP ou de la zone de libre concurrence, et pour lesquels le client ne s'acquitte que des taxes d'aéroport.

93. De plus, opérant depuis 65 ans les lignes régulières à travers la Polynésie française, la très grande majorité du temps en monopole de fait, Air Tahiti a acquis une réputation auprès du consommateur dont ne peut encore bénéficier sa concurrente Air Moana, active seulement depuis le début de l'année 2023 et en proie pendant ses deux premières années d'exploitation à des difficultés de refinancement, alertant même sur un risque de cessation des paiements et un dépôt de bilan[29]. Cette longévité d'Air Tahiti, couplée au fait d'être le seul acteur dans le secteur du transport aérien interinsulaire de passagers lui a permis d'agrandir au fur et à mesure sa flotte d'appareils. Aujourd'hui elle réalise ses rotations avec un nombre d'appareils 6 fois plus important que celui de son unique concurrent, exploitant 12 avions de type ATR contre 2 seulement pour Air Moana. Le nombre de destinations et de sièges ainsi offerts à ses clients est nettement plus important que ce que peut offrir Air Moana.

94. Air Tahiti a revendiqué « *environ […] cartes Kaveka valides, dont environ […] détenues par des clients résidant dans une destination sous DSP (soit […] %)* ». Les données complémentaires communiquées au cours de l'instruction permettent de mesurer l'usage qui a été fait de leur statut par les clients membres du programme Kaveka (dans le tableau ci-après « **clients KVK** ») :

[28] Arrêt du TPICE du 30 avril 1998, Het Vlaamse Gewest (Région flamande) contre Commission des Communautés européennes, § 46.

[29] Voir article de Radio 1 du 25 septembre 2024.

ANNEE	2023		2024	
CAS *	**CREDIT**	**DEBIT**	**CREDIT**	**DEBIT**
TOTAL clients KVK ayant voyagé	[…]	[…]	[…]	[…]
% du total clients KVK	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Sur le réseau CONCURRENCE uniquement	[…]	[…]	[…]	[…]
% du total clients KVK ayant voyagé	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Sur le réseau DSP uniquement	[…]	[…]	[…]	[…]
% du total clients KVK ayant voyagé	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %
Sur les réseaux CONCURRENCE ET DSP	[…]	[…]	[…]	[…]
% du total clients KVK ayant voyagé	[…] %	[…] %	[…] %	[…] %

Données Air Tahiti retraitées APC

**CAS : voyage au crédit : il s'agit des voyages qui ont été payés par le client et qui ont fait l'objet d'un crédit de points sur son compte Kaveka*

Voyage au débit : il s'agit des voyages "récompenses", soit le voyage "gratuit excepté les taxes" que les clients ont réalisés en échange de leurs points

95. Le transport aérien est une industrie de coûts fixes. La rentabilité d'un avion dépend à la fois de son taux de remplissage et de son taux d'utilisation.

96. Si par exemple ce taux était de 90% et qu'en raison d'une DSP mal dimensionnée et/ou un programme de fidélisation qui fidélise une frange de la clientèle d'Air Tahiti sans que ce soit réplicable par son concurrent Air Moana, ce dernier ne pourrait adresser que 70% de la clientèle, alors peu de lignes seraient rentables pour Air Moana.

97. L'Autorité ne dispose pas des données nécessaires à cette analyse. Néanmoins, au regard des éléments du dossier, le taux de remplissage des avions opérés par Air Tahiti apparaît bien plus important que celui d'Air Moana.

98. S'agissant de l'impact du programme Kaveka sur la concurrence, plusieurs éléments doivent être analysés avec attention.

99. Lorsque l'entreprise dominante applique un rabais fidélisant rétroactif sur l'ensemble des achats d'un client, la remise effective doit être rapportée à la seule part de la demande susceptible de basculer vers un concurrent (« part disputable »). Cela permet de mesurer si le prix que le concurrent devrait proposer pour rivaliser est économiquement soutenable.

100. Le programme de fidélisation Kaveka pourrait inciter les clients à concentrer leurs achats exclusivement auprès d'Air Tahiti, notamment s'il permet d'accumuler rapidement des avantages tangibles tels que des billets gratuits ou des franchises de bagages supplémentaires. Il convient d'évaluer à partir de combien de vols un client peut espérer bénéficier concrètement de ces avantages, et quelle proportion de la clientèle atteint effectivement ce seuil. Par exemple, si 60 % des passagers parviennent à valoriser leurs points, et si ces voyageurs sont également

ceux qui volent le plus fréquemment, cela signifie qu'une part significative de la demande domestique pourrait être captée durablement par Air Tahiti. Cette demande deviendrait alors difficilement accessible à la concurrence, sauf si le programme Kaveka peut être répliqué dans des conditions équivalentes.

101. Or, la capacité du concurrent Air Moana à reproduire un tel programme est limitée. En raison notamment de la configuration du réseau d'Air Tahiti – qui bénéficie de l'exploitation de nombreuses lignes sous délégation de service public (DSP) – Air Moana ne peut pas proposer une couverture aussi large. Si un client perd le bénéfice de ses points Kaveka en achetant un billet chez Air Moana, ce dernier ne pourra attirer ce client que s'il lui propose un avantage immédiat équivalent, comme une réduction de prix. Mais si une telle stratégie s'avère économiquement non viable pour Air Moana, alors la fidélité induite par le programme Kaveka constitue une barrière à l'entrée ou à l'expansion.

102. Il est donc essentiel d'estimer quelle part de la demande globale devient structurellement inaccessible à Air Moana à cause de ce mécanisme de fidélisation. Cela implique d'analyser non seulement la demande domestique polynésienne concernée par le programme Kaveka, mais aussi la demande internationale qui pourrait être influencée indirectement par ces effets. L'enjeu est de mesurer comment cette captation partielle de la demande influe sur les taux de remplissage des avions d'Air Moana, et plus largement sur sa capacité à atteindre un seuil d'exploitation suffisant pour justifier un certain nombre d'appareils dans sa flotte. Cette analyse permettra de mieux apprécier dans quelle mesure le programme Kaveka modifie les équilibres concurrentiels sur le marché du transport aérien en Polynésie française.

103. Air Tahiti dessert les 6 destinations actuellement desservies par Air Moana. Le programme Kaveka couvre 4 de ces 6 îles (Bora, Raiatea, Rangiroa et Nuku Hiva). Les points prime permettant l'acquisition de billets récompense ou autres avantages, s'obtiennent par équivalence de montant d'achat : 48 F CFP HT dépensés donnent 1 point prime.

104. Le prix des vols varie fortement selon les destinations desservies par Air Tahiti, ce qui complique l'évaluation de la valeur exacte des points Kaveka. De plus, les modalités de conversion des points en billets récompense ne sont pas publiques, ce qui empêche de déterminer précisément à partir de combien de vols un client peut monétiser ses points, notamment sous forme de billets.

105. Selon Air Tahiti, en 2024, moins de […] % des […] clients inscrits au programme Kaveka ont effectivement utilisé leurs points pour effectuer au moins un vol via un billet récompense. De son côté, Air Moana estime qu'un client Kaveka peut, en moyenne, obtenir un billet récompense après huit vols.

106. Sur cette base, un billet récompense après huit vols représente une remise effective de 12 % répartie sur l'ensemble des trajets. Ce rabais n'est toutefois accessible qu'à condition que les huit vols aient tous été réalisés avec Air Tahiti.

107. Un passager qui ne sait pas à l'avance s'il effectuera huit vols au cours des deux prochaines années, mais qui estime raisonnablement en avoir la possibilité, aura tendance à rester fidèle à Air Tahiti afin de maximiser ses chances de bénéficier de la récompense. Pour concurrencer cette fidélisation, Air Moana devrait proposer un avantage équivalent dès le moment de l'achat.

108. Or, Air Moana n'est pas en mesure de proposer une telle compensation sur l'ensemble des lignes exploitées par Air Tahiti, notamment en raison du périmètre plus restreint de son réseau. Si, par exemple, Air Moana ne dessert que trois des huit destinations envisagées par le client, la remise qu'elle devrait offrir pour être compétitive sur ces seuls trois trajets équivaudrait à 33 %, ce qui remettrait en cause la viabilité économique d'une telle offre.

Illustration du calcul du prix effectif sur la part disputable appliqué au programme Kaveka

- Remise globale obtenue par un client fidèle : un billet gratuit tous les 8 billets achetés, soit une remise de **12,5 %** en valeur brute (1/8).
- Or, cette remise n'est acquise que si les 8 billets sont achetés exclusivement auprès d'Air Tahiti.
- Supposons que sur ces 8 trajets, seuls **3** correspondent à des destinations également desservies par Air Moana (part disputable).
- Le rabais effectif qu'Air Moana devrait proposer pour rivaliser devient donc : **Remise / Part disputable = 12,5 % / (3/8) = 33,3 %**

109. Ce calcul montre qu'Air Moana devrait accorder une réduction de 33,3 % sur ses 3 trajets pour compenser un avantage acquis sur 8 trajets chez son concurrent. Une telle réduction peut être économiquement insoutenable, en particulier pour un nouvel entrant à capacité réduite.

110. Ce type de calcul permet d'évaluer si l'offre du concurrent doit être anormalement basse pour compenser un programme fidélisant, ce qui peut indiquer un effet d'éviction anticoncurrentiel lorsque la remise effective devient inférieure aux coûts supportés par un concurrent aussi efficace[30].

111. En ce qui concerne les autres avantages offerts par le programme Kaveka, le dépliant promotionnel indique, à titre d'exemple, qu'un carnet de 10 coupons d'excédent de bagages peut être obtenu en échange de 1 000 points prime. Cela correspond à une dépense de 48 000 F CFP hors taxes en billets d'avion. Ce montant peut être atteint de différentes manières, par exemple avec trois allers-retours entre Tahiti et Raiatea, ou bien avec un seul aller-retour entre Tahiti et Nuku Hiva.

112. Lors de son audition, Air Moana a indiqué ne pas savoir à ce stade si elle dispose des moyens nécessaires pour mettre en place un programme de fidélisation comparable à celui d'Air Tahiti. Une réflexion est néanmoins en cours au sein de la compagnie.

113. Interrogée sur le niveau de prix qu'elle devrait proposer pour convaincre les passagers de choisir sa compagnie plutôt qu'Air Tahiti, Air Moana a répondu ne pas avoir encore effectué ce calcul. Elle a précisé qu'il lui fallait d'abord évaluer avec précision l'impact des avantages liés au programme Kaveka. Selon elle, le fait qu'un billet soit offert tous les huit voyages avec Air Tahiti représente un niveau de remise qu'elle devrait au minimum égaler, sans même tenir compte des autres bénéfices du programme tels que les cadeaux chez les partenaires ou les bons gratuits de bagages.

114. Air Moana n'est pas en mesure d'estimer, au moment de son audition, la perte de clients potentiels liée à l'existence du programme de fidélisation Kaveka. Elle déclare que « *la capacité à obtenir un billet offert tous les 5 ou 8 voyages sur Air Tahiti fait qu'un nouveau client aura tendance à choisir Air Tahiti plutôt qu'Air Moana, à prix égal. La perte de clients potentiels est très difficile à mesurer* ».

115. Le coefficient moyen de remplissage (CMR) des avions d'Air Moana sur l'ensemble des lignes cumulées, communiqué par la compagnie, s'établit à […] % en 2023 et […] % en 2024, contre […] % sur ces mêmes années pour Air Tahiti sur la desserte des aérodromes en libre concurrence et […] % pour les aérodromes de désenclavement. Le niveau de profitabilité d'un

[30] Projet de Lignes directrices sur l'application de l'article 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux pratiques d'éviction abusives des entreprises dominantes, § 147 et suivants.

avion est inconnu. Il est cependant intéressant de noter le faible écart de CMR chez Air Tahiti entre les lignes déficitaires de la DSP (les aérodromes de désenclavement) et celles en libre concurrence, bénéficiaires.

116. Il ressort de ce qui précède que l'Autorité ne dispose pas des données nécessaires à une analyse détaillée. Néanmoins, elle constate qu'il existe […] cartes Kaveka, sur une population totale de 280 000 personnes, dont une grande proportion ne prend pas l'avion, ce qui correspond à un ratio très élevé. Selon les éléments du dossier, si seules […] cartes Kaveka ont été actives sur l'année 2024, cela reste très important.

117. L'Autorité ne dispose pas non plus des éléments nécessaires pour, d'une part, effectuer la comparaison entre ce nombre de cartes Kaveka et le nombre d'habitants de la Polynésie française qui ont pris l'avion au sein de la Polynésie française et, d'autre part, convertir le résultat en nombre de voyages effectués par des résidents de Polynésie française avec le programme Kaveka comparé au nombre de voyages effectués sans se prévaloir du programme Kaveka.

118. Par ailleurs, la remise du programme s'applique à la fois sur la part contestable et sur la part non contestable du marché du transport aérien interinsulaire de passagers. Or, « *lorsque, en raison de sa position dominante forte, une entreprise est assurée de conserver pendant une certaine durée une partie de la demande, elle peut alors utiliser cette part non contestable du marché comme levier pour accaparer la part contestable, rendant ainsi l'accès au marché plus difficile. Des engagements de durée souscrits auprès de l'opérateur dominant, la réputation particulière de cet opérateur, supposé plus fiable que ses concurrents, des contraintes de capacité auxquelles sont confrontées les autres entreprises de taille plus réduite, des contraintes réglementaires ou techniques pesant sur le développement des offres concurrentes ou encore l'existence d'un monopole légal pour commercialiser certains types de produits peuvent, en particulier, rendre l'entreprise dominante incontournable sur une partie du marché* »[31].

119. Ces conditions semblent être remplies dans le cas d'Air Tahiti. Ainsi que cela a été établi précédemment, Air Tahiti détient un monopole légal, et donc une position dominante incontestable, sur les destinations visées par les DSP, soit 34 des 47 aérodromes que compte la Polynésie française. Cette position lui est assurée jusqu'au 30 juin 2026, soit une durée totale de 5 ans depuis l'entrée en vigueur de la première DSP, et avant un renouvellement des DSP dont la durée, selon les dires de la DAC lors de son audition, « *sera ajustée et allongée à 8 ans d'exploitation pour que la compagnie aérienne [délégataire] puisse bénéficier des défiscalisations nationales sur ses appareils* ».

120. L'ensemble de ces éléments tendent à désigner Air Tahiti, dominante sur le marché des DSP, comme incontournable sur le marché concurrentiel. Les modalités d'obtention et d'utilisation des billets récompense semblent renforcer ce caractère incontournable de l'opérateur.

121. S'agissant du risque de subventions croisées, leur recherche ne peut être fondée que sur l'analyse d'une comptabilité analytique permettant d'établir de façon économiquement correcte une répartition des recettes et des coûts de l'entreprise sur les différentes activités. Dans le cadre du présent avis, il n'a pas été possible de procéder à une analyse de la comptabilité mise en place par Air Tahiti. Cependant, plusieurs grandes orientations peuvent être présentées pour

[31] Etude de l'ADLC intitulée « Les remises fidélisantes » publiée en 2018, p. 14.

permettre à Air Tahiti de vérifier si elle respecte ou non le droit de la concurrence et à la DAC pour qu'elle puisse efficacement réaliser son travail de contrôle d'Air Tahiti.

122. Comme exposé précédemment, Air Tahiti exploite des lignes aériennes vers les îles relevant des DSP en assumant toutes les charges et en collectant les recettes. En contrepartie des OSP mises à sa charge, le Pays a consenti dans la convention au versement annuel d'une compensation financière, d'un montant total de 1,185 MdF CFP pour les deux DSP, destinée à combler l'exploitation déficitaire de l'activité et assurer une « *rémunération raisonnable* ».

123. Un opérateur qui utiliserait l'excédent des ressources que lui procure son activité sous monopole légal pour subventionner une activité en concurrence, est susceptible d'être sanctionné au titre des abus de position dominante.

124. En l'espèce, outre la desserte des îles relevant des DSP, Air Tahiti opère également vers les îles relevant de la zone en libre concurrence. Elle dessert fréquemment ces deux types d'îles à l'intérieur d'une même rotation, ce qui implique que l'exploitation des deux marchés est réalisée avec la mise en commun de moyens humains et matériels pour l'exploitation des deux marchés.

125. Lors de son audition, Air Tahiti a précisé avoir mis en place avant 1995 une comptabilité analytique, modifiée avec l'arrivée des DSP pour « *pouvoir tenir compte de l'exploitation de l'activité dans la DSP et dans le cadre de la zone concurrentielle* ». Il revient donc au contrôleur de la DSP, à savoir la DAC, de s'assurer de la juste séparation comptable des activités, permettant de vérifier la délimitation des différents périmètres des activités, d'auditer les flux financiers entre ces activités et, partant, de s'assurer de l'absence de subventions croisées.

126. Au-delà de la mise en place d'une comptabilité analytique, dans le cadre de l'exercice d'activités relevant à la fois d'une activité régulée et d'une activité concurrentielle, les autorités de concurrence ont exprimé de manière générale leur préférence pour la filialisation de l'activité régulée et à défaut pour la mise en place de comptes séparés à condition que ceux-ci se rapprochent le plus possible de ce que seraient ceux d'une véritable filiale[32].

127. L'Autorité a elle-même encore rappelé très récemment ce principe dans son avis n° 2024-AO-03 du 29 avril 2024 relatif à un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications en Polynésie française, en indiquant que « *l'isolement des activités de délégation de service public opérées en monopole, vis-à-vis des activités en concurrence, est une solution privilégiée par les autorités de régulation, car elle est la plus efficace économiquement pour […] ii) éviter tout risque de conflit entre les différentes activités (prévention des subventions croisées notamment)*[33] ».

128. En conclusion, bien que les programmes de fidélisation puissent offrir des avantages aux consommateurs, leur application par une entreprise en position dominante sur des marchés à la fois monopolistiques et concurrentiels doit être encadrée pour prévenir des atteintes à la concurrence. Les autorités compétentes doivent veiller à ce que de tels programmes ne renforcent pas indûment la position de l'entreprise dominante au détriment des concurrents et des consommateurs.

129. Les pouvoirs publics peuvent également décider de répondre aux problèmes de distorsion de la concurrence et de préjudice pour les consommateurs en imposant une interdiction réglementaire

---

[32] Voir avis ADLC n° 19-A-02 du 23 janvier 2019 relatif à un projet de règles de séparation comptable de l'EPIC SNCF Mobilités.

[33] Avis APC n° 2024-AO-03 du 29 avril 2024 relatif à un projet de loi du pays portant modification du code des postes et télécommunications en Polynésie française, §151.

des programmes de fidélisation. Cette mesure peut s'avérer nécessaire lorsqu'il s'avère que les programmes de fidélisation réduisent la concurrence, mais ne constituent pas des infractions au droit de la concurrence. La Norvège a décidé en 2002 d'interdire la possibilité d'accumuler des points grâce au programme de fidélisation de la compagnie aérienne SAS sur toutes les liaisons intérieures[34]. Cette interdiction était fondée sur les forts effets de fidélisation générés par le programme de fidélisation, qui verrouillaient les clients. Norwegian, une compagnie aérienne à bas coûts, est entrée sur le marché pendant la période d'interdiction. Selon elle, l'interdiction a été un facteur décisif dans sa décision d'entrer sur le marché[35].

CONCLUSION

130. Les programmes de fidélisation peuvent offrir des avantages aux consommateurs, mais leur application par une entreprise en position dominante sur des marchés à la fois monopolistiques et concurrentiels doit être encadrée pour prévenir des atteintes à la concurrence.

131. Les autorités compétentes doivent veiller à ce que de tels programmes ne renforcent pas indûment la position de l'entreprise dominante au détriment des concurrents et des consommateurs.

132. **En premier lieu, l'Autorité rappelle que les contours et la mise en œuvre de la DSP doivent garantir la neutralité concurrentielle.** L'attribution et l'exécution d'OSP peuvent introduire des distorsions de concurrence. En conséquence, toute OSP impartie à une entreprise doit être identifiée de manière transparente et spécifique. Cela implique le respect des principes suivants :

    1. **Le champ d'application de l'OSP doit être défini clairement, en établissant une distinction précise entre les services inclus et exclus.**

    2. **La sélection du prestataire de service public (par le biais d'une procédure de mise en concurrence ouverte ou non) doit préserver l'égalité des conditions de concurrence.**

    3. **Les privilèges et les pouvoirs attachés au service public (qui peuvent affecter d'autres prestataires, réels ou potentiels) doivent respecter le principe de neutralité concurrentielle**.

    4. **Les modalités de rémunération du prestataire doivent être appropriée et proportionnée à la valeur des services.** Les paramètres de calcul de la rémunération doivent être préalablement établis de façon objective et transparente. La rémunération ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des OSP, en tenant compte des recettes y relatives et d'un bénéfice raisonnable. Lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le

[34] Décision V2002-28 de l'autorité norvégienne de la concurrence.

[35] L'interdiction a été renouvelée par le gouvernement en 2007, puis supprimée en 2013 : le gouvernement a estimé que l'interdiction des abus de position dominante et le travail de l'Autorité de la concurrence suffiraient à garantir que les compagnies aériennes n'utilisent pas les programmes de fidélisation de manière anticoncurrentielle.

niveau de rémunération de l'opérateur d'OSP doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne et bien gérée aurait encourus.

5. **La rémunération doit être basée sur des critères préalablement établis de façon objective et transparente.**

6. **L'entreprise doit respecter des normes rigoureuses de transparence, de séparation des comptes et de communication d'informations aux entreprises assumant des obligations de service public concernant leurs structures de coûts et de recettes.**

7. **Des mécanismes de supervision et de suivi indépendants doivent être établis.**

8. **Au-delà de la mise en place d'une comptabilité analytique,** dans le cadre de l'exercice d'activités relevant à la fois d'une activité régulée et d'une activité concurrentielle, il est de manière générale préférable de **filialiser l'activité régulée, ou à défaut d'entretenir des comptes séparés à condition que ceux-ci se rapprochent le plus possible de ce que seraient ceux d'une véritable filiale.**

133. **En second lieu, sur le programme de fidélisation d'Air Tahiti**, comme rappelé en introduction, l'Autorité ne peut pas, lorsqu'elle est consultée pour avis sur une question de concurrence au visa de l'article LP 620-1 I. du code de la concurrence, se prononcer sur le caractère anticoncurrentiel d'un comportement ou d'une pratique d'un opérateur économique.

134. Elle ne peut pas non plus décider ou orienter la politique commerciale d'un opérateur économique. L'Autorité n'est fondée à rendre un avis que sur des questions de concurrence d'ordre général.

135. Au vu des éléments communiqués et recueillis pour le traitement de la présente saisine et compte tenu des situations factuelles examinées, il ne peut être exclu que la mise en œuvre actuelle du programme de fidélisation Kaveka par Air Tahiti puisse relever d'un abus de position dominante. Concernant un tel abus, l'Autorité ne pourrait se limiter qu'à la constatation d'une éventuelle pratique de remises fidélisantes dont l'effet d'éviction serait à démontrer.

136. Afin d'éviter tout risque de distorsion de concurrence, plusieurs options peuvent s'offrir à la compagnie Air Tahiti :

9. **Scinder le programme de fidélisation afin de mettre en place deux programmes de fidélisation distincts pour chaque type de destination (sous DSP ou en concurrence)**, autonomes, étanches et pas nécessairement identiques dans leurs modalités d'application et bénéfices, sur le modèle d'un « *chinese wall* ».

137. Cette solution permettrait aux bénéficiaires actuels du programme de fidélisation de ne pas perdre le bénéfice d'avantages attendus sur l'un ou l'autre type de destination. Air Tahiti semble avoir envisagé un temps cette scission en deux programmes distincts. Lors de son audition par le service d'instruction, elle a déclaré : « *En interne, notre service juridique avait conclu qu'il était préférable d'opérer une scission du programme de fidélité sur chaque zone, de manière à ce que deux programmes de fidélité étanches cohabitent. Nous avions fait valider cette analyse par un avocat externe et nous avons commencé à étudier cette possibilité de scission. Lorsque nous avons voulu mettre en œuvre cette scission, le service commercial nous a alerté sur le fait que cela allait être difficile à mettre en œuvre informatiquement et commercialement. Nous avons eu peur de perdre de la lisibilité dans notre offre fidélité avec cette cohabitation* ».

10. Suppression pure et simple du programme sur les destinations sous DSP.

138. Par suite de la conclusion ci-dessus, la société Air Tahiti dit avoir renoncé à cette scission et envisager dorénavant une suppression pure et simple du programme sur les destinations sous DSP.

139. Lors de son audition toujours, elle déclarait : « […] ».

140. La suppression partielle du programme de fidélisation, limitée à la zone DSP, apparaît effectivement comme étant l'une des hypothèses ouvertes à la compagnie dans sa volonté affichée de mise en conformité. Comme exposé *supra*, cette suppression partielle ne toucherait qu'un nombre très limité de voyageurs, y compris parmi les clients déjà membres de son programme de fidélisation. Ce programme représente néanmoins un certain coût pour elle, et sa suppression sur les lignes relevant des DSP pourrait avoir pour conséquence un basculement de ces sommes vers le programme de fidélisation conservé sur les lignes concurrentielles.

11. Les pouvoirs publics peuvent également imposer une interdiction réglementaire des programmes de fidélisation.

141. Cette mesure peut s'avérer nécessaire lorsqu'il s'avère que les programmes de fidélisation réduisent la concurrence, mais ne constituent pas des infractions au droit de la concurrence.

142. En conséquence, au stade du présent avis, et avant toute analyse approfondie du marché, il ne peut être exclu que le programme de fidélisation Kaveka tel que fonctionnant aujourd'hui puisse être analysé comme un système de remises fidélisantes pouvant, compte tenu de la position d'Air Tahiti sur les marchés du transport aérien interinsulaire de passagers, soulever des préoccupations de concurrence.

Délibéré sur le rapport de M. Alexandre Raguideau, *rapporteur*, et l'intervention de Mme. Sophie Bresny, *rapporteur général*, par Mme. Johanne Peyre, *présidente*, Mme. Ingrid Izquierdo et M. Enzo Silvestro, *membres titulaires*, Mme. Béatrice Kwon et M. Henri Piffaut, *membres suppléants*.

La présidente

Johanne Peyre

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Le champ d'application de l'OSP doit être défini clairement, en établissant une distinction précise entre les services inclus et exclus.
2. La sélection du prestataire de service public (par le biais d'une procédure de mise en concurrence ouverte ou non) doit préserver l'égalité des conditions de concurrence.
3. Les privilèges et les pouvoirs attachés au service public (qui peuvent affecter d'autres prestataires, réels ou potentiels) doivent respecter le principe de neutralité concurrentielle.
4. Les modalités de rémunération du prestataire doivent être appropriées et proportionnées à la valeur des services.
5. La rémunération doit être basée sur des critères préalablement établis de façon objective et transparente.
6. L'entreprise doit respecter des normes rigoureuses de transparence, de séparation des comptes et de communication d'informations aux entreprises assumant des obligations de service public concernant leurs structures de coûts et de recettes.
7. Des mécanismes de supervision et de suivi indépendants doivent être établis.
8. Filialiser l'activité régulée, ou à défaut entretenir des comptes séparés à condition que ceux-ci se rapprochent le plus possible de ce que seraient ceux d'une véritable filiale.
9. Scinder le programme de fidélisation afin de mettre en place deux programmes de fidélisation distincts pour chaque type de destination (sous DSP ou en concurrence).
10. Suppression pure et simple du programme sur les destinations sous DSP.
11. Les pouvoirs publics peuvent également imposer une interdiction réglementaire des programmes de fidélisation.