



Autorité de la Concurrence
de la Nouvelle-Calédonie

Avis n° 2022-A-04 du 13 décembre 2022
sur le fonctionnement concurrentiel du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la décision n° 2019-SO-03 du 20 décembre 2019 par laquelle l'Autorité s'est saisie d'office pour avis sur le fonctionnement concurrentiel du secteur aérien international et intérieur en Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de commerce et notamment son article Lp. 462-4 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le rapport du service d'instruction du 2 septembre 2022 ;

Vu les observations écrites transmises par Air Calédonie, enregistrées le 27 octobre 2022, celles d'Aircalin International en date du 20 octobre 2022, celles de la Société de développement et d'investissement des îles, enregistrées le 24 octobre 2022 et celles de la société Pacific Airport Engie, en date du 24 octobre 2022 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, la rapporteure générale par intérim, le commissaire du gouvernement et le représentant de la Direction de l'Aviation civile entendus lors de la séance du 9 novembre 2022 ;

Après en avoir délibéré, est d'avis de présenter les observations qui suivent :

RESUME

Par une décision n° 2019-SO-03 du 20 décembre 2019 prise en application des dispositions de l'article Lp. 462-4 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, l'Autorité s'est, dans le cadre de sa mission consultative, saisie d'office pour avis sur le fonctionnement concurrentiel du secteur aérien pour les dessertes intérieure et internationale du territoire, primordiales tant pour sa population que pour son économie. Interrompue en mars 2020 en raison de l'épidémie mondiale de la covid-19, l'instruction de cet avis a repris en 2022 avec la reprise du trafic aérien international, s'inscrivant dans les priorités annuelles de l'Autorité.

Dans cet avis, l'Autorité décrit le fonctionnement du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie et souligne les **imperfections de marché qu'il serait possible de lever grâce à la mise en œuvre de 13 recommandations** afin de répondre, dans la mesure du possible, aux préoccupations des calédoniens principalement centrées sur la baisse des prix des billets d'avion.

Les principaux constats

Un secteur globalisé et complexe

Le premier constat de l'Autorité concerne **la multiplication des textes applicables au secteur aérien**, conduisant à un pilotage multipartite problématique pour définir une stratégie partagée. Plusieurs institutions ou organismes sont en effet chargés de l'application des textes régissant le secteur aérien : les Etats, l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), la Nouvelle-Calédonie - son gouvernement et ses provinces dont la répartition des compétences est complexe - mais aussi les compagnies aériennes, les gestionnaires d'infrastructures aériennes, les prestataires d'assistance en escale (handlers et caterers), les agences de voyages...

Sur le plan international, **les « accords de trafic » entre Etats** permettent d'allouer, généralement sur une base de réciprocité, un quota de trafic entre deux territoires selon une fréquence déterminée. En Nouvelle-Calédonie, ces négociations sont complexifiées par la situation institutionnelle qui conduit les Etats sollicités par les transporteurs calédoniens à demander en contrepartie des droits accrus pour leurs propres transporteurs sur les itinéraires le reliant au territoire métropolitain, dégradant potentiellement la position des transporteurs français exploitant actuellement ces lignes.

S'agissant de l'allocation des créneaux horaires, ou slots, directement négociés entre les compagnies aériennes et les gestionnaires d'aéroports, les transporteurs sont contraints par la disponibilité des créneaux horaires sur les plateformes aéroportuaires. Les créneaux horaires de décollage et d'atterrissage constituent des actifs rares dont l'attribution est fortement disputée, d'autant plus qu'ils doivent être adaptés aux horaires des éventuels vols de correspondance envisagés, comme c'est le cas pour Aircalin dans les aéroports saturés de Sydney, Singapour ou Tokyo. En revanche, la problématique de l'attribution des *slots* à l'aéroport de la Tontouta ne se pose pas en raison de la faiblesse du trafic.

Sur le plan commercial, les compagnies aériennes concurrentes sont souvent partenaires dans un but d'efficacité : les accords interlignes permettent l'émission d'un billet unique pour un itinéraire impliquant plusieurs transporteurs ; les accords de *code-share* permettent à des compagnies de commercialiser sous leur propre pavillon des sièges sur des vols d'autres compagnies ; enfin, les alliances (type *Sky team*) permettent à leurs membres de proposer une couverture accrue de destinations en systématisant les partages de codes et les interlignes, de mutualiser leurs programmes de fidélité et de rationaliser leurs opérations au sol en partageant des surfaces et équipements aéroportuaires.

Avec la libéralisation du secteur aérien dans le monde entier depuis la fin des années 70, les compagnies aériennes se livrent une concurrence farouche et ont adopté de longue date la technique du « yield management » et adapté leurs grilles tarifaires pour maximiser leurs recettes passagers en fonction de la clientèle attendue, des substituts disponibles (vols concurrents, voies maritimes, TGV, route...) et de leur connaissance statistique des calendriers de réservation correspondants, un siège inoccupé représentant toujours une perte sèche.

Les droits des passagers sont régis par plusieurs conventions internationales : la convention de Varsovie (1929) prévoit une responsabilité limitée du transporteur en cas de décès des passagers sur un vol international et plafonne les droits à indemnisations de leurs clients. La Convention de Montréal (1999), ratifiée par la France mais ne s'appliquant pas en Nouvelle-Calédonie où ne s'exerce pas le droit de l'Union européenne, prévoit à l'inverse une responsabilité de plein droit du transporteur en cas de décès ou de dommage corporel d'un passager lors d'un accident aérien. Les droits des passagers sur les vols reliant la Nouvelle-Calédonie à l'étranger sont donc minimes au regard des standards internationaux contemporains.

Sur le plan organisationnel, l'Etat et la Nouvelle-Calédonie se répartissent les compétences en matière d'aviation civile : l'Etat est compétent pour la desserte aérienne entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire français ; la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de desserte domestique et de desserte entre son territoire et les pays étrangers. Les missions nécessaires au fonctionnement de l'aviation civile sur le territoire sont donc assurées par une direction mixte, la DAC-NC.

Néanmoins, **la réglementation calédonienne reste lacunaire sur certains aspects**, qu'il s'agisse de l'absence de réglementation spécifique (nuisances sonores, droits des passagers, assistance en escale) ou du caractère obsolète de la réglementation en vigueur (activité des agences de voyage).

De fait, la réglementation calédonienne prévoit l'obligation pour **les agences de voyage** d'occuper un local commercial, ne permettant pas l'exercice de cette activité totalement en ligne depuis la Nouvelle-Calédonie, et fait reposer la responsabilité de l'inexécution des prestations du fait des compagnies aériennes sur les agences de voyage, seul le « vendeur-agence » étant responsable devant « l'acheteur-client ».

S'agissant de **l'assistance en escale**, les gestionnaires d'aéroports procèdent au choix des titulaires des autorisations d'occupation temporaires (AOT), éventuellement assorties d'exclusivités, notamment pour les services d'assistance en escale (handling) et de commissariat hôtelier (catering), étant précisé que les transporteurs peuvent également s'auto-assister. En Nouvelle-Calédonie, la CCI-NC est gestionnaire de l'aéroport de La Tontouta et de Magenta : à Magenta, Air Calédonie est entièrement en auto-assistance ; à La Tontouta, les transporteurs peuvent s'auto-assister et Pacific Airport Engie (PAE) bénéficie actuellement d'une délégation de service public pour le handling et le catering. Cette configuration place PAE en situation de monopole et de « price maker ».

Sur le plan économique, le fonctionnement du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie repose essentiellement sur le subventionnement historique et permanent de la desserte internationale et domestique. L'implication des pouvoirs publics dans le transport aérien n'est pas propre à la Nouvelle-Calédonie puisque la quasi-totalité des États dispose de transporteurs « porte-drapeau » mais la libéralisation du marché aérien après les chocs pétroliers n'a pas produit tous ses effets en Nouvelle-Calédonie où les compagnies locales sont quasi-exclusivement à capitaux publics et en position dominante sur les marchés concernés.

L'Etat soutient notamment l'investissement des transporteurs publics locaux par la voie du **dispositif de défiscalisation outre-mer** tandis que la Nouvelle-Calédonie, l'ADANC et les provinces procurent également des soutiens aux compagnies aériennes calédoniennes : **garanties d'emprunts, subventionnement, sans mise en concurrence, de lignes déficitaires ou de lignes internationales, comblement de pertes financières des transporteurs**. L'offre de transport aérien en Nouvelle-Calédonie est donc largement tributaire d'aides publiques sous des formes multiples, qui seraient par principe interdites ou soumises à autorisations dans un cadre national.

Le fonctionnement du secteur aérien calédonien repose également sur le **subventionnement d'une partie de la demande**, à travers plusieurs dispositifs d'aides directes aux passagers par le biais de l'Etat (Aide à la Continuité Territoriale, Passeport mobilité à vocation académique ou professionnelle), par le biais de l'ADANC (Continuité Pays) et de la Province des Iles (Solidarité Transport), dont le cumul est insuffisamment contrôlé.

Au total, **le montant cumulé des aides publiques versées annuellement directement ou indirectement au secteur aérien en Nouvelle-Calédonie peut être estimé, en 2019** (dernière année de référence avant la covid-19), **à près de 4 milliards de F. CFP, soit environ 14 800 F. CFP par habitant**. En comparaison, **le montant des seules aides versées pour le transport aérien domestique, rapporté au nombre d'habitants desservis, est sept fois plus important puisqu'il peut être estimé à plus de 105 900 F. CFP par habitant**, étant précisé que 70 % des passagers sont des iliens (Loyauté, île des Pins).

Enfin, **la régulation du secteur** ressortit à de la compétence de la DAC, qui relève à la fois de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie : il en résulte une identité de fait entre organisateur, régulateur et actionnaire des compagnies aériennes calédoniennes internationale et domestiques.

Les écueils du marché domestique

L'enchevêtrement des compétences en Nouvelle-Calédonie est un frein à l'émergence d'une stratégie des transports, en particulier sur le volet aérien, laquelle devrait être couplée à la définition d'une politique touristique partagée. A l'heure actuelle, si le Schéma Global des Transports et de la Mobilité (SGTM), élaboré entre 2013 et 2015, fait référence, il n'a jamais été adopté et il n'existe aucune enceinte explicitement dédiée à la construction de stratégies partagées entre gouvernement et provinces en matière aérienne.

Il en découle que **le dimensionnement et la connectivité des infrastructures aéroportuaires sont inadaptés**. A titre illustratif, les deux plateformes du Grand Nouméa sont distantes de 45 kilomètres, ce qui restreint les

possibilités de correspondances entre l'extérieur et les îles. Au surplus, la promotion de la desserte domestique auprès de la clientèle internationale est handicapée par les coûts élevés de référencement dans les systèmes informatisés de réservation (Global distribution system ou GDS), qui ne peuvent être absorbés par les compagnies locales de taille réduite. Celles-ci n'apparaissent donc pas dans les comparateurs ou les systèmes de réservation mondiaux.

Quant aux 11 aérodromes domestiques (un record pour une population de 270 000 habitants), leurs pistes sont d'une longueur inférieure à 1500 mètres, empêchant l'exploitation à pleine capacité des ATR72-600 d'Air Calédonie. L'Autorité relève d'ailleurs que, sur la seule année 2019, la compagnie a dû renoncer à mettre en vente 10 % de ses sièges notamment pour ce motif. **En sus de ces pertes d'opportunités, l'organisation des infrastructures aéroportuaires implique le financement de charges de fonctionnement de deux plateformes aéroportuaires** et un pilotage par différentes autorités (État, Nouvelle-Calédonie et Provinces) dont l'absence de coordination a parfois donné lieu à des investissements inutiles.

Par ailleurs, **les dispositifs d'aides aux passagers ne sont ni contrôlés ni modulés par aucune stratégie commerciale, ce qui affecte la fréquentation touristique des îles.**

Les défis de la desserte internationale

S'agissant de la desserte internationale, cinq exercices bénéficiaires d'Aircalin ont montré l'existence d'un réel potentiel de rentabilité économique pour la Nouvelle-Calédonie même si le territoire connaît certains handicaps spécifiques.

La Nouvelle-Calédonie semble *a priori* souffrir de son éloignement des marchés touristiques. Néanmoins, la France métropolitaine constitue le premier marché émetteur pour le tourisme sur le territoire et le Japon le troisième, malgré des vols très longs et une arrivée de nuit. En réalité, la Nouvelle-Calédonie subit essentiellement une **forte concurrence touristique régionale** de la part de destinations bénéficiant de l'anglophonie ou du bilinguisme et d'une spécialisation pour le tourisme déjà ancienne (Cook, Fidji, Polynésie, Vanuatu...), alors que la Nouvelle-Calédonie n'a pas axé son développement sur le tourisme privilégiant l'exploitation de ses ressources en nickel. A bien des égards, la Nouvelle-Calédonie représente donc un risque commercial plus marqué pour les compagnies aériennes extérieures.

La Nouvelle-Calédonie souffre également du maintien d'un **modèle d'exploitation fondée sur la présence de compagnies historiques** (ou « legacy ») alors que le reste du monde a profité de l'ouverture du secteur à la concurrence et de l'émergence de nouveaux modèles économiques, avec les opérateurs dits low-cost, transporteurs à bas coûts beaucoup plus rentables, qui privilégient les courts et moyens courriers plutôt que les trajets longue distance, à des prix plus bas. Aucune offre low-cost n'a jamais été proposée sur le territoire calédonien.

De plus, **le coût des itinéraires long-courriers desservant la Nouvelle-Calédonie, en particulier via le Japon, sont élevés** (coûts d'escale élevés au Japon, péage pour le survol de la Sibérie, concurrence de la clientèle japonaise à fort pouvoir d'achat sur le segment Japon-France...).

Il ressort également de l'instruction que **si la structure des coûts d'Aircalin est comparable à la moyenne des autres compagnies aériennes internationales, elle supporte davantage de coûts fixes (+20 %), en raison de sa taille très modeste (3 avions, bientôt 4) et de la faible utilisation de ses avions**, près de deux fois inférieure à la moyenne des autres compagnies historiques sur le moyen-courrier et 12 % inférieure sur le long courrier. Le **coût du carburant**, représentant environ un tiers des coûts des compagnies en moyenne, pénalise également le territoire qui connaît des « add-on » beaucoup plus élevés qu'ailleurs liés principalement au coût du transport du carburants en raison de l'absence de pipeline entre les dépôts pétroliers de Ducos et de La Tontouta pour des raisons géographiques. Enfin, les **coûts liés à l'utilisation de la plateforme de La Tontouta restent élevés pour un aéroport international en raison du faible nombre de rotations quotidiennes** (à peine plus de 10 mouvements par jour en 2019).

Enfin, **les conditions de concurrence sur les lignes internationales au départ de Nouméa sont très limitées actuellement**. Aircalin n'a, en pratique, qu'un seul concurrent sur chaque ligne et se trouve en position très largement dominante. Les consommateurs, comme les agences de voyage qui commercialisent 40 à 50 % des billets d'avion, n'ont donc que peu de choix pour faire jouer la concurrence entre les compagnies aériennes internationales pour une même destination.

Les 13 recommandations de l'Autorité pour améliorer le fonctionnement concurrentiel du secteur aérien Nouvelle-Calédonie

Dans son avis, l'Autorité livre **13 recommandations principales** pour remédier aux imperfections de marché constatées : trois recommandations de portée stratégique, trois recommandations portant sur des décisions

structurantes, quatre recommandations en faveur de la régulation du marché pour une concurrence équitable et trois recommandations ayant trait à des mesures d'optimisation de la concurrence sur des marchés connexes.

Les actions à caractère stratégique

Recommandation n° 1 : Adopter et mettre en œuvre une stratégie aérienne globale unifiée de long terme :

1-a) Elaborer un document stratégique actualisé pour le secteur aérien, en cohérence avec des objectifs de fréquentation touristique partagés avec les provinces ; après son adoption, s'assurer de sa mise en œuvre par un comité de suivi et de coopération sur la politique aérienne du pays, associant et engageant les provinces et la Nouvelle-Calédonie.

1-b) Ce nouveau cadre stratégique pourrait notamment prévoir les outils juridiques nécessaires à la participation de la Nouvelle-Calédonie à un accord de « ciel ouvert » (UE-ASEAN, UE-USA), susceptible de lui garantir davantage de fluidité dans ses négociations, de générer de nouvelles activités pour les opérateurs et d'offrir de nouvelles dessertes aux Calédoniens.

Recommandation n° 2 : Fixer les objectifs de la desserte domestique et en assurer l'efficacité par des régimes adaptés de subventionnement et de tarification à travers :

2-a) l'identification des lignes faisant l'objet de soutiens publics et celles devant être exploitées sous un régime inspiré de l'obligation de service public (OSP) en vigueur dans l'Union européenne, comme Tigo ou Bélep ; à défaut, étendre la continuité pays aux résidents de Bélep ;

2-b) la suppression de l'obligation de validation des grilles tarifaires pour les lignes hors OSP ;

Recommandation n° 3 : Introduire un régime d'aide aux passagers unifié et dynamique :

3-a) instaurer un régime unique d'aide aux passagers, géré par un prestataire dédié, distinct des transporteurs, tous admis à son encaissement pour les lignes éligibles ;

3-b) en prévoir un contrôle systématique des dossiers et une liste de pièces à fournir probantes ;

3-c) conditionner son attribution à un niveau de revenus à déterminer ;

3-d) Remplacer l'aide d'un montant fixe par une aide d'un montant proportionnel et modulé selon les périodes, le délai de réservation et éventuellement les alternatives disponibles.

Les décisions structurantes pour une efficacité durable

Recommandation n° 4 : Rationaliser les infrastructures aéroportuaires et assurer les correspondances entre vols internationaux et domestique :

4-a) réaliser une étude indépendante présentant le bilan coûts/avantages du regroupement de l'ensemble de l'activité aérienne commerciale de Magenta vers La Tontouta et assurer la transparence de ses résultats ;

4-b) dans l'attente des résultats, expérimenter le transfert à titre transitoire de certains avions de l'aéroport de Magenta vers La Tontouta pour assurer la connexion avec les vols internationaux ;

4-c) sur le plan des infrastructures, renoncer à toute nouvelle construction d'aéroport et allonger à 1500m les pistes existantes.

Recommandation n° 5 : Regrouper l'ensemble des compagnies aériennes calédoniennes et l'adosser, le cas échéant, à une « major » internationale :

5-a) à court terme, fusionner les compagnies Air Calédonie et Air Loyauté pour créer une compagnie aérienne publique unique chargée de la desserte intérieure ;

5-b) à plus long terme, évaluer l'opportunité de placer les compagnies calédoniennes de desserte aérienne intérieure et internationale sous l'égide d'un groupe unique pour unifier la gouvernance de l'ensemble, réaliser des économies d'échelle et faire baisser les prix des billets destinés aux consommateurs calédoniens ;

5-c) évaluer également l'opportunité d'adosser ce nouveau groupe calédonien à une compagnie aérienne de dimension internationale appartenant déjà à une alliance *open sky* pour bénéficier de synergies, réduire ses coûts fixes, élargir ses capacités de desserte internationale, la gamme de prix et de destinations offertes aux consommateurs calédoniens.

Recommandation n° 6 : Elargir la politique de différenciation tarifaire d'Aircalin et Air Calédonie sur le segment d'entrée de gamme en proposant des tarifs de base attractifs en termes de prix et des suppléments optionnels tarifés (bagages, repas, ...).

La régulation du marché pour une concurrence équitable

Recommandation n° 7 : Elaborer un cadre réglementaire pour l'attribution des aides publiques aux entreprises dont le contrôle pourrait être confié à l'Autorité afin de veiller à l'existence d'une saine concurrence sur les

marchés calédoniens de biens et services, d'y attirer davantage d'opérateurs et d'investisseurs, et d'y stimuler l'offre, accroissant les choix et réduisant les prix pour les consommateurs (pour le transport aérien et tous les autres biens et services).

Recommandation n° 8 : Instituer une autorité de régulation du secteur aérien composée d'experts indépendants du pouvoir politique et des acteurs économiques, pour garantir, notamment par des procédures d'« avis conforme », l'égalité de traitement des opérateurs et le développement de la connectivité aérienne de la Nouvelle-Calédonie dans les prises de décisions impactant la desserte aérienne du territoire.

Recommandation n° 9 : Créer un code-share entre Aircalin et Air Calédonie puis étendre à la Nouvelle-Calédonie l'applicabilité de la Convention de Montréal de 1999, ratifiée par la France en 2004 ; adopter une réglementation reprenant les dispositions de la convention de Montréal sur les vols domestiques en précisant les compensations dues de plein droit aux passagers de vols annulés, retardés ou surséservés, ainsi que les indemnisations pour pertes de bagages ;

Recommandation n° 10 : Compléter le code de la consommation applicable en Nouvelle-Calédonie pour fixer les règles relatives aux relations individuelles ou collectives entre consommateurs et professionnels et régler l'organisation du service et l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers dans le cas de l'exercice du droit de grève.

Des mesures d'optimisation de la concurrence sur des marchés connexes au bénéfice des consommateurs

Recommandation n° 11 : Moderniser la réglementation des agences de voyage en concertation avec les professionnels, notamment pour préciser les responsabilités vis-à-vis des consommateurs en cas de défaillance d'un transporteur et pour assouplir certaines conditions d'exercice de l'activité.

Recommandation n° 12 : Ouvrir le droit pour tout consommateur en formulant la demande écrite auprès de son transporteur ou agence de voyage dans un délai raisonnable après le départ prévu du vol, **d'obtenir le remboursement des taxes et redevances procédant de l'embarquement effectif des passagers, lorsque ce dernier n'a eu lieu.**

Recommandation n° 13 : Adopter une définition réglementaire de l'activité d'assistance en escale et distinguer les prestations de handling et de catering dans la prochaine AOT afin de dynamiser la concurrence sur ces marchés ; à défaut, réglementer les prix de deux activités dès lors qu'elles seront mises en œuvre par un opérateur en situation de monopole bénéficiant d'une exclusivité.

SOMMAIRE

Introduction	9
I. Un secteur très globalisé, empreint d'une forte complexité juridico-économique	14
A. Une superposition de compétences	14
1. Des compétences réglementaires très enchevêtrées	14
2. Plusieurs niveaux de soutien économique	23
3. Un pilotage multipartite de la problématique du transport	31
B. Un secteur économique singulier	40
1. Une implication historique de la puissance publique	40
2. Des mutations ayant engendré une hausse notable de la productivité	44
3. Des modèles d'exploitation variés	48
4. Des concurrents souvent partenaires	51
5. Un marketing spécifique	54
6. Une diversité d'acteurs	60
II. Des difficultés spécifiques à la Nouvelle-Calédonie pour le fonctionnement du secteur aérien	68
A. Les écueils du marché domestique	68
1. Des perspectives limitées de rentabilité propre	68
2. Des infrastructures insuffisamment adaptées et coordonnées	69
3. Des aides aux voyageurs diversement octroyées et peu contrôlées	70
4. L'absence de stratégie partagée et de pilotage unifié	72
B. Les défis de la desserte extérieure	73
1. Des marchés touristiques éloignés	73
2. Une forte concurrence touristique régionale	74
3. Les deux aéroports nouméens et la déconnexion avec les vols intérieurs	76
4. Des itinéraires long-courriers empreints de complexités	76
5. Une activité soumise à une forte saisonnalité	77
6. La nette domination d'Aircalin	79
C. L'identité entre l'organisateur, le régulateur et l'actionnaire des compagnies aériennes calédoniennes	81
1. L'actionnariat et la gouvernance des transporteurs	81
2. La régulation du secteur aérien	82
3. L'absence d'un régulateur indépendant	82
D. La subsistance d'incomplétudes réglementaires	83
1. Le défaut d'encadrement des aides publiques	83

2. La protection très limitée des droits des passagers	85
3. La réglementation parfois confuse des agences de voyage.....	85
4. L'absence de certaines réglementations périphériques	85
III. Des possibilités d'améliorations substantielles	86
A. Les actions à caractère stratégique	86
1. Adopter et mettre en œuvre une stratégie globale unifiée de long terme	86
2. Fixer les objectifs de la desserte domestique et en assurer l'efficacité par des régimes adaptés de subventionnement et de tarification.....	87
3. Introduire un régime unifié et dynamique d'aides aux passagers	88
B. Les décisions structurantes pour une efficacité durable	89
1. Adapter les infrastructures et planifier dès à présent le transfert de l'ensemble du trafic de l'aéroport de Magenta vers La Tontouta	89
2. Regrouper les trois compagnies aériennes calédoniennes.....	90
3. Elargir la politique de prix différenciés des compagnies aériennes calédoniennes.....	92
C. La régulation du marché pour une concurrence équitable	92
1. Doter la Nouvelle-Calédonie d'un cadre légal pour l'octroi d'aides publiques aux entreprises.....	92
2. Doter la Nouvelle-Calédonie d'un régulateur aérien indépendant	94
3. Renforcer la protection des passagers et faciliter sa mise en œuvre	94
D. Des mesures d'optimisation de la concurrence sur des marchés connexes au bénéfice des consommateurs	96
1. Actualiser la réglementation locale des agences de voyage.....	96
2. Prévoir la possibilité pour les passagers d'obtenir le remboursement des redevances non reversées aux aéroports pour les vols non effectués	96
3. Définir les fonctions de l'assistance en escale et garantir la contestabilité des marchés de services aéroportuaires.....	97
Conclusion.....	98

Introduction

1. La Nouvelle-Calédonie est un territoire insulaire français situé dans le Pacifique Sud sur lequel vivent 270.000 habitants environ¹ répartis sur la Grande Terre, les îles Loyauté (Ouvéa, Lifou, Maré) à l'Est, l'île des Pins au Sud et l'île de Belep au Nord. **Le transport aérien revêt donc une importance vitale pour la population du territoire**, à la fois pour la circulation entre ses îles, complété en cela par une desserte maritime, et pour les liaisons avec l'extérieur, pour lesquelles le transport aérien constitue l'unique possibilité de déplacement. Le caractère abordable des billets d'avion comme la diversité des prestations offertes aux calédoniens font partie des principales préoccupations des calédoniens depuis de nombreuses années.
2. Cette préoccupation est d'autant plus prégnante aujourd'hui que les tarifs des billets internationaux se sont envolés cette année : en juin 2022, la comparaison des prix au kilomètre des lignes aériennes desservant la Nouvelle-Calédonie avec les tarifs pratiqués sur d'autres itinéraires de la région océanienne² met en évidence des **surcoûts pouvant atteindre plus de 40% sur les lignes internationales et plus de 80% sur les lignes domestiques**³.
3. Après une chute historique due à la **pandémie de covid-19** et à la suite de la réouverture des vols commerciaux, le trafic aérien en Nouvelle-Calédonie a amorcé une reprise graduelle depuis le 1^{er} décembre 2021, date de réouverture du pays aux vols commerciaux internationaux. La baisse d'activité ayant atteint 92%⁴ entre 2019 et 2021 et le redémarrage demeurant progressif, le secteur reste durablement impacté, le retour au niveau d'activité pré-pandémique étant anticipé au mieux pour 2024, voire 2025⁵.
4. En outre, **la tentative russe d'invasion de l'Ukraine**, initiée le 24 février 2022, est venue apporter de nouvelles difficultés aux exploitants du transport aérien, d'une part à travers l'augmentation des prix des produits pétroliers, qui représentent en moyenne un quart de leurs coûts, et d'autre part en raison de l'interdiction de survol du territoire russe par les transporteurs français et européens, qui correspond à une augmentation des coûts variables de près de 40 % sur le trajet habituellement le plus court entre l'Asie et la métropole.
5. **Si ces événements très particuliers sont de nature à entraîner une inflation conjoncturelle des tarifs aériens, les prix des billets d'avion, et plus généralement, le fonctionnement concurrentiel du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie, ont toujours été largement questionnés tant par les autorités politiques que par les consommateurs calédoniens compte tenu des tarifs pratiqués dans d'autres territoires insulaires du Pacifique.**
6. A titre d'exemple, l'expérience récente du développement de la concurrence en Polynésie française, dont la ligne vers la métropole n'était exploitée que par deux transporteurs historiques avant 2017 et que deux nouveaux opérateurs desservent depuis lors, permettant une réduction des prix des billets d'environ 20%⁶, constitue un précédent notable, interrogeant nécessairement sur sa reproductibilité en Nouvelle-Calédonie. La décomposition de l'indice des prix aériens IPTAP pour les liaisons vers Papeete et Nouméa, reprise ci-après, atteste de ce différentiel d'évolution :

¹ Au 7 octobre 2019, le recensement de la population comptabilisait 271 407 habitants.

² Voir le relevé de prix – juin 2022 réalisé par le service d'instruction de l'Autorité sur le site Google flight (Annexe 519 – cotes 5205-5207) – Airbus Consulting fait un constat similaire (Annexe 808 – cote 14346 / Annexe 809 – cotes 14362 & 14372).

³ Prix hors aides aux passagers.

⁴ Audition de M. Charles Roger, Directeur Général de la CCI, p. 2 (Annexe 399 – cote 3369).

⁵ LNC, 24 juin 2022 (Annexe 748 – cote 748 à 749).

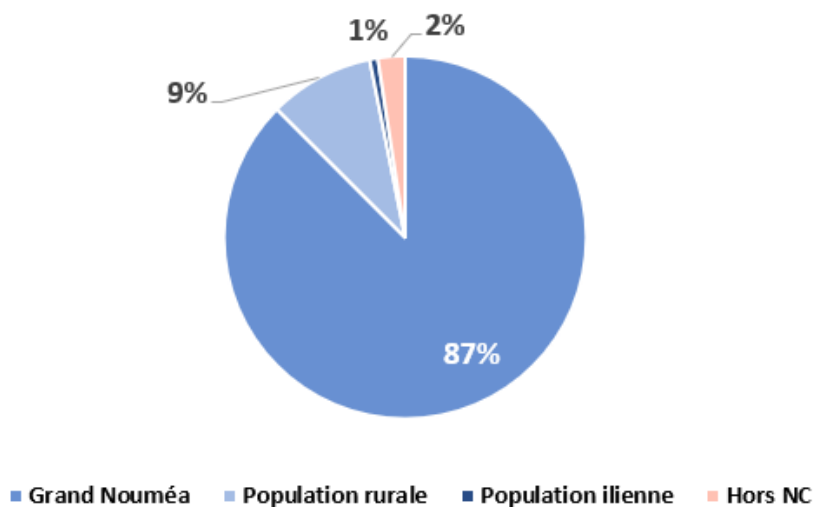
⁶ P. Georges, *TourMag*, 16 oct 2019 (Annexe 764 – cote 12 418).

Prix moyen / km CDG-Papeete et CDG-Nouméa					
	2017 F. CFP/km	2018 F. CFP/km	2019 F. CFP/km	2020 F. CFP/km	2021 ⁷ F. CFP/km
CDG-Papeete	10,16	9,67	9,10	7,94	7,88
CDG-Nouméa	10,87	10,58	10,72	9,25	-

Source : DAC / IPTAP / DGAC

7. D'une manière plus générale, **comme l'ont montré les résultats de l'enquête publique lancée par l'Autorité au démarrage de l'instruction du présent avis, une partie des consommateurs calédoniens se sent très concernée par le fonctionnement du secteur aérien, et en tout premier lieu par la question tarifaire, même si elle semble parfois mal informée sur l'organisation du secteur, en particulier sur le plan domestique.**
8. Il faut en effet rappeler qu'environ 10.000 répondants ont participé à cette consultation publique en ligne. Ces derniers sont majoritairement des Calédoniens actifs, résidant en agglomération (Grand Nouméa) et prenant, en moyenne, l'avion une à trois fois par an (85% des répondants). A contrario, la principale clientèle d'Air Calédonie, composée à 70 % des populations iliennes (Iles Loyauté et Ile des Pins) n'a que faiblement répondu à la consultation publique de l'Autorité (1 % des répondants). D'ailleurs, les bénéficiaires d'une aide au transport intérieur sont moins de 2 % à avoir répondu⁸.

Origine géographique des répondants (en pourcentage)



Source : Résultats de la consultation menée par l'ACNC sur le fonctionnement du secteur aérien

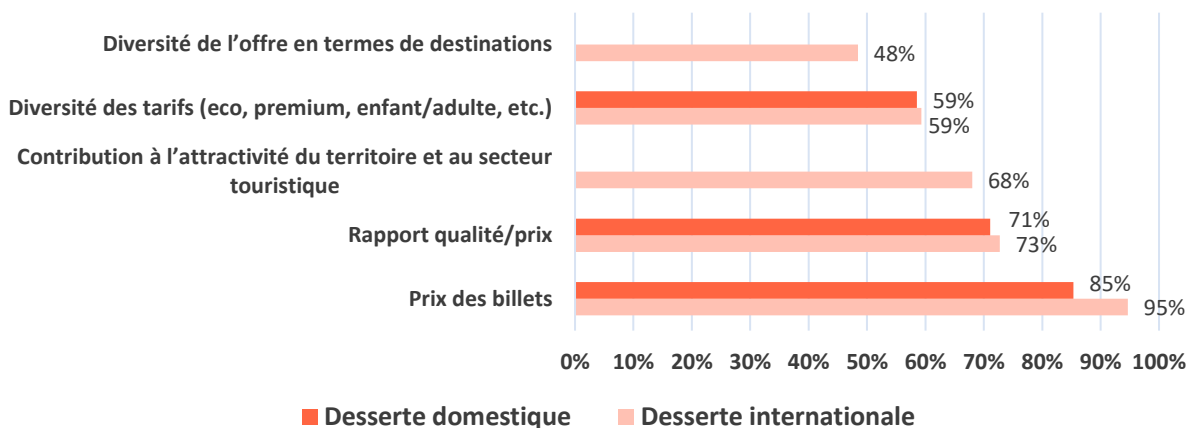
9. Globalement, les résultats de la consultation montrent une **méconnaissance des répondants quant aux compagnies aériennes assurant la desserte domestique de la Nouvelle-Calédonie**. Ainsi, Air Calédonie n'est citée que par 10 % des répondants et Air Loyauté n'est pas même mentionnée.
10. **Sur la desserte internationale**, si les répondants connaissent bien les compagnies aériennes assurant la desserte internationale du territoire, **81 % estiment que le nombre d'opérateurs est insuffisant**.

⁷ Les données 2022 ne sont pas encore connues.

⁸ Le décalage entre ces deux indicateurs s'explique par le fait que le nombre de bénéficiaires des aides au transport intérieur est supérieur au nombre de résidents dans les îles (voir *infra*).

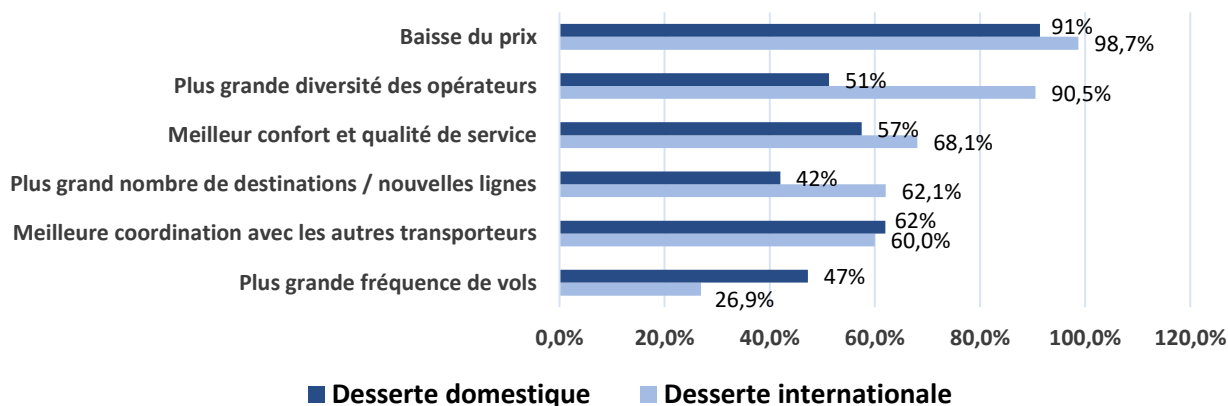
11. Pour autant, les priorités d'évolution définies par les répondants sont sensiblement identiques pour le secteur aérien international et domestique, de même que les sources d'insatisfaction, et ont trait, de façon significative, au prix des billets.

Les éléments du transport aérien classés insatisfaisants ou très insatisfaisants par les répondants (en pourcentage)



Source : Résultats de la consultation menée par l'ACNC sur le fonctionnement du secteur aérien

Les priorités d'évolution classées importantes ou très importantes par les répondants (en pourcentage)



12. Ces résultats ont conforté l'Autorité dans l'idée que l'analyse du fonctionnement concurrentiel du secteur aérien international et domestique était prioritaire.
13. Par une décision n° 2019-SO-03 du 20 décembre 2019 prise en application des dispositions de l'article Lp. 462-4 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, l'Autorité s'est, dans le cadre de sa mission consultative, saisie d'office pour avis sur le fonctionnement concurrentiel du secteur aérien pour les dessertes intérieure et internationale du territoire, primordiales tant pour sa population que pour son économie.

14. Pour comprendre le fonctionnement du secteur et ses particularités, l’Autorité a souhaité axer sa réflexion autour de quatre questions principales⁹ :
- *Quelle est la réglementation en vigueur et quels sont les principaux acteurs publics et privés intervenant dans le secteur aérien international et intérieur en Nouvelle-Calédonie et leurs interactions ?*
 - *Quels sont les principaux coûts supportés par les compagnies aériennes en Nouvelle-Calédonie par rapport aux prix des billets d’avion ?*
 - *Quels sont les principaux obstacles au développement d’une offre plus concurrentielle dans le secteur du transport aérien international et celui du transport aérien inter-îles ?*
 - *Faut-il repenser l’organisation et le mode de régulation du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie pour mieux satisfaire les consommateurs en termes d’offres, de prix et de services ?*
15. Son instruction a débuté au début de l’année 2020. L’interruption du trafic aérien à partir du 20 mars 2020, consécutive à la survenue de la pandémie de covid-19, a contraint les acteurs du secteur à l’arrêt quasi intégral de leurs opérations¹⁰ et à adapter en urgence leur organisation, afin d’assurer leur pérennité et la continuité de leur activité. Ces difficultés ont également amené l’Autorité à suspendre les consultations relatives à cet avis dans l’attente de la reprise des vols, permettant une clarification des perspectives des opérateurs ainsi qu’une meilleure pertinence des éléments recueillis. Le redémarrage des liaisons internationales en Nouvelle-Calédonie a été autorisé à partir du 1^{er} décembre 2021¹¹, avec un isolement de sept jours des voyageurs entrants, mesure à son tour abandonnée au 10 mars 2022, laissant espérer une véritable amélioration du trafic. L’instruction a donc repris son cours au mois de mars 2022. Elle s’est achevée au mois d’octobre.
16. **L’Autorité a fait le choix, dans le cadre de cette saisine, de concentrer ses recherches sur la situation du trafic passagers**, retenant toutefois que l’activité de fret, qui représente 10 à 15% des revenus des transporteurs, constitue une contribution indispensable à leur équilibre économique, permettant d’absorber une part substantielle de leurs coûts en optimisant l’utilisation des appareils, améliorant ainsi les tarifs pratiqués pour le transport de personnes.
17. **Pour l’élaboration du présent avis, le service d’instruction a d’abord entendu les principaux acteurs du secteur.**
18. Au niveau institutionnel, la directrice de l’Agence pour la Desserte Aérienne de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « ADANC ») et le Directeur de l’Aviation Civile (ci-après « DAC ») ont été auditionnés. Les éléments recueillis au cours des premières auditions, menées en 2020, ont fait l’objet de mises à jour lors de la reprise de l’instruction à partir de mars 2022. À cette occasion, les rapporteurs du service de l’instruction ont également été reçus par Monsieur Gilbert Tyuienon, membre du gouvernement en charge des transports. En outre, les directions compétentes des trois provinces ont été sollicitées, par voie de questionnaires ; toutes ont répondu à la consultation. Enfin, la direction de l’assurance maladie de la CAFAT a été consultée au sujet des transports sanitaires réalisés par voie aérienne.

⁹ Communiqué relatif à la saisine d’office du 20 décembre 2019 (Annexe 01 – cote 2).

¹⁰ Communiqué du Haut-Commissariat de la Nouvelle-Calédonie du 21 mars 2020 ; arrêté n° 2020-457/GNC du 1^{er} avril 2020 (Annexe 663 – cotes 7 784 à 7 785).

¹¹ Arrêté n° 2021-2145/GNC du 1^{er} décembre 2021 (Annexe 665 – cote 7 789).

19. Un échange a également eu lieu avec l’Autorité de la Concurrence (ci-après « ADLC ») métropolitaine, par la voix de son vice-président Emmanuel Combe, expert de l’économie du transport aérien et auteur de plusieurs rapports et ouvrages de référence sur ce sujet¹².
20. Le service d’instruction a aussi procédé à l’audition de représentants des secteurs économiques en lien avec le transport aérien. Le président et le directeur général de la Chambre de Commerce et d’Industrie de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « CCI ») ont été reçus à cet égard, ainsi qu’au titre des missions de gestion aéroportuaire assurée par la Chambre. La directrice du groupement d’intérêt économique Nouvelle-Calédonie Tourisme (ci-après « NCT »), en charge de la promotion touristique de la destination Nouvelle-Calédonie sur les marchés extérieurs, a également été entendue, de même que la présidente du Syndicat des Agences de Voyage en Nouvelle-Calédonie, au regard de l’influence déterminante que représente le transport aérien pour les activités du tourisme et du voyage.
21. Protagonistes du secteur, les directions d’Aircalin, d’Air Calédonie et d’Air Loyauté, soit les trois transporteurs aériens réguliers de Nouvelle-Calédonie, ont été reçues par le service de l’instruction. Les éléments recueillis à cette occasion ont été complétés par des échanges documentaires. Des entretiens, pour partie en visioconférence, ont également été organisés avec des responsables d’Air France, d’Air Tahiti Nui, de Virgin Australia, d’Air Austral et de French Bee. Enfin, par voie de questionnaire, la compagnie Qantas a également été consultée.
22. De même, les représentants de la société pétrolière TotalEnergies Pacifique, opératrice du dépôt pétrolier de l’aéroport de La Tontouta, le directeur de la société d’assistance en escale Pacific Airport Engie (ci-après « PAE »), ainsi que les responsables régionaux de l’entreprise Newrest, offrant des prestations de *catering*, ont été invités à s’exprimer, leurs contributions étant indispensables et essentielles à l’exploitation de l’activité de transport aérien.
23. Pour son analyse, outre les réglementations, les documentations des organes délibérants et des administrations et les pièces communiquées par les interlocuteurs auditionnés, l’Autorité s’est appuyée sur les rapports appropriés de la Chambre Territoriale des Comptes (ci-après « CTC »), les productions de l’Institut de la Statistique et des Études Économiques (ci-après « ISEE »), des publications de presse – essentiellement spécialisée – ainsi que des ouvrages et articles de recherches universitaires relatifs à l’économie du secteur aérien. Plusieurs relevés de prix ont également été réalisés en vue de quantifier et d’estimer le niveau de l’offre de billets d’avion, notamment sur les marchés régionaux.
24. Enfin, **les principaux acteurs du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie ont pu formuler leurs observations sur la synthèse des principaux constats et recommandations proposés par le service d’instruction au mois d’octobre 2022 afin de nourrir la réflexion du collège de l’Autorité.**
25. Pour appréhender le fonctionnement concurrentiel du secteur aérien, caractérisé par une forte implication des collectivités publiques, le présent avis s’attache en premier lieu à en dresser un état des lieux juridique, économique et organisationnel (I). Il en décrit ensuite les problématiques spécifiques à la Nouvelle-Calédonie, tenant notamment à sa géographie, à son marché intérieur et à son positionnement vis-à-vis des clientèles régionale et internationale (II). Enfin, soucieux de s’inscrire dans un cadre économiquement réaliste, financièrement soutenable et conforme avec les objectifs de la politique de transports du territoire, il formule une série de propositions en vue d’optimiser l’offre de transport aérien, d’en réduire certains coûts et d’améliorer son efficacité, pour les collectivités publiques comme pour les passagers (III).

¹² *Les vertus cachées du low cost aérien* (2010) ; *Avant/Après le covid-19, le transport aérien en Europe* (2020).

I. Un secteur très globalisé, empreint d'une forte complexité juridico-économique

A. Une superposition de compétences

26. Le fonctionnement du secteur aérien, nécessitant par nature des coopérations internationales, implique également plusieurs niveaux d'administration à l'échelle interne. Cet émiettement des compétences concerne autant ses aspects réglementaires que sa régulation économique et son pilotage stratégique.

1. Des compétences réglementaires très enchevêtrées

27. De la sécurité des opérations aux droits des passagers, les textes régissant le secteur aérien, constitués de traités internationaux, de directives et règlements européens et de dispositions internes, irriguent l'ensemble de la hiérarchie des normes. Plusieurs organes assurent leur adaptation et leur application.

a. Les réglementations internationales multilatérales

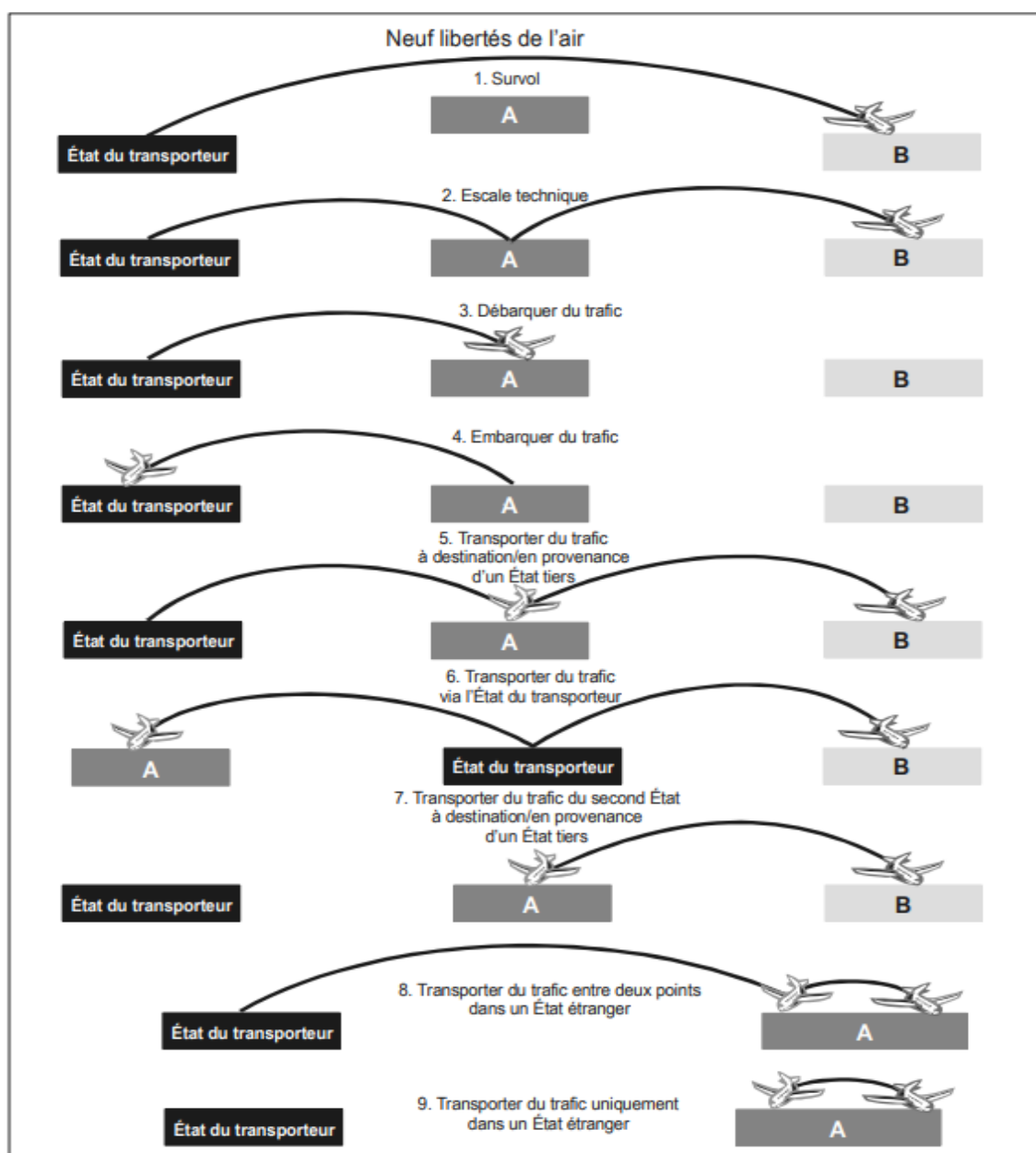
28. La navigation aérienne fit l'objet d'une première convention multipartite avec la Convention de Paris de 1919. Celle-ci ne fut toutefois ratifiée que par trente-sept États. Coexistant avec d'autres initiatives parallèles, l'ensemble fut remplacé par la **Convention de Chicago de 1944, créant l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (ci-après « OACI »)**, en vigueur depuis 1947. L'OACI, dont le siège est situé à Montréal, compte 193 États membres. La Convention stipule notamment le **principe fondamental de souveraineté complète et exclusive de l'espace aérien des États**. Elle comporte 19 annexes, adoptées ultérieurement par l'Assemblée de l'organisation.

29. En vue d'assurer la coopération entre États dans ses aspects techniques, l'OACI émet et suit plus de **12 000 « normes et pratiques recommandées » à destination de leurs transporteurs**. En matière économique, elle rédige également le *Manuel de réglementation du transport aérien international*, dont la dernière édition a été publiée en 2018.

30. Ce manuel définit notamment les **neuf libertés de l'air**, auxquelles il est fait référence dans la conclusion des accords de trafic entre États :

- *la première liberté correspond au survol du territoire d'un État par un transporteur d'un autre État ;*
- *la deuxième liberté correspond à la possibilité pour un transporteur d'un État d'effectuer un arrêt technique (ravitaillement en carburant, par exemple) sur le territoire d'un autre État, sans embarquement ou débarquement ;*
- *la troisième liberté correspond au droit pour un transporteur d'un État de débarquer sur le territoire d'un autre État des passagers, du fret et/ou du courrier en provenance de son État d'origine ;*
- *la quatrième liberté correspond au droit pour un transporteur d'un État d'embarquer des passagers, du fret et/ou du courrier sur le territoire d'un autre État pour les acheminer vers son État d'origine ;*
- *la cinquième liberté correspond au droit pour un transporteur d'un État d'embarquer et/ou de débarquer des passagers, du fret et/ou du courrier sur le territoire d'un autre État pour les acheminer vers ou depuis un État tiers ;*

- la sixième liberté de l'air correspond au droit pour le transporteur d'un État de transporter des passagers, du fret et/ou du courrier d'un autre État vers ou depuis un État tiers, en le faisant transiter par le territoire de son État d'appartenance ;
- la septième liberté de l'air correspond au droit pour le transporteur d'un État de transporter des passagers, du fret et/ou du courrier d'un autre État vers ou depuis un État tiers ;
- la huitième liberté de l'air correspond au droit pour le transporteur d'un État, dans le cadre d'une ligne internationale ayant son origine ou sa destination dans cet État, de transporter des passagers, du fret et/ou du courrier entre deux points du territoire d'un autre État (« cabotage consécutif ») ;
- enfin, la neuvième liberté de l'air correspond au droit pour le transporteur d'un État de transporter des passagers, du fret ou du courrier entre deux points du territoire d'un autre État.



Source : OACI, Manuel de réglementation du transport aérien international

31. **Les droits de survol (première liberté) et d'escale technique (deuxième liberté)** se négocient en général sans difficulté majeure. Ces droits de transit firent toutefois souvent l'objet de blocages politiques, notamment durant la Guerre Froide pour le survol de l'U.R.S.S., conduisant les transporteurs à emprunter la « route arctique » survolant le pôle nord. Depuis cette période, la Russie continue d'appliquer aux transporteurs étrangers une lourde **taxe de survol de la Sibérie**, pénalisant fortement les liaisons entre Europe et Asie¹³ (dont la ligne Tokyo – Paris permettant de rejoindre la Nouvelle-Calédonie). Ce prélèvement, qui bénéficie à la compagnie *Aeroflot* et à d'autres opérateurs nationaux, constitue une source historique de contentieux avec l'Union européenne, dont les transporteurs subissent cette distorsion de concurrence. Il coûtait chaque année plus de 300 millions d'euros (35,5 milliards de F. CFP) aux compagnies européennes¹⁴ et représentait jusqu'à 10% du prix des billets sur les segments concernés, affectant l'équilibre économique de ces lignes¹⁵. Sa suppression, envisagée à plusieurs reprises, ne s'est jusqu'à présent pas matérialisée. Des accords de services aériens¹⁶ déterminent en détail l'exercice des libertés de l'air entre les États.
32. Plus récemment, en réponse à la tentative d'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ont suspendu les droits de transit des transporteurs de ce pays dans leurs espaces aériens. Par mesure de rétorsion, ce dernier a fermé le sien aux transporteurs européens et américains, imposant son contournement (route arctique ou déviation sud) pour les liaisons entre l'Europe et l'Asie orientale. Les surcoûts engendrés par cette déviation (heures de vol, carburant...) dépassent le montant de la taxe de survol de la Sibérie et le prix des billets d'avion empruntant cette nouvelle route s'en trouve affecté à la hausse.
33. Outre les normes techniques et les facilités de navigation et de transit, **les droits des passagers aériens ont aussi fait historiquement l'objet de traités internationaux.**
34. La **Convention de Varsovie** fut conclue en ce sens le 12 octobre 1929 et entra en vigueur le 13 février 1933. Comptant 152 signataires et définissant les responsabilités des transporteurs et les droits à indemnisations de leurs clients, elle fut amendée notamment à travers le Protocole de La Haye en 1955 et le Protocole de Guatemala City en 1971. Tous les États signataires de la Convention ne ratifièrent toutefois pas ces deux protocoles, résultant en un ensemble de régimes hybrides variant en fonction de l'origine et de la destination des vols empruntés et des protocoles ratifiés par les États correspondants.
35. C'est pour unifier cet ensemble que fut instituée la **Convention de Montréal**, signée le 28 mai 1999 et appelée à remplacer la Convention de Varsovie. Elle n'a toutefois été ratifiée que par 135 États à ce jour.
36. Le champ d'application de la Convention de Montréal étant limité aux vols internationaux dont l'État du territoire d'origine et l'État du territoire de destination sont tous deux parties, la Convention de Varsovie reste applicable aux litiges nés d'un transport ayant pour origine ou destination finale (hors escales) un État non-signataire de la Convention de Montréal mais partie à la Convention de Varsovie. Dans la région océanique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Kiribati, Palau, la Micronésie, Samoa, Tuvalu, Niue et les Îles Salomon sont dans cette situation¹⁷.

¹³ Christidis Panayotis, 19 janvier 2016, *Four shades of Open Skies: European Union and four main external Partners*, Journal of Transport Geography 50 (2016) 105–114 (Annexe 556 – cotes 5 592 à 5 601).

¹⁴ *Siberian overflight fees to go*, Flight Global / Flight International, 28 nov. 2006 (Annexe 762 – cote 12412).

¹⁵ D. Michaels, 15 Nov 2011, *Russia Seen Close to Ending Air Tax*, Wall Street Journal (Annexes 761 et 343).

¹⁶ Cf. *infra*

¹⁷ Annexe 788 – cotes 13258 à 13269.

37. **En cas de décès d'un passager à la suite d'un accident aérien, la Convention de Varsovie (1929) limitait la responsabilité des compagnies pour l'indemnisation des ayants-droits à 250 000 francs or (8 300 USD ou 942 700 F. CFP), à moins qu'ils ne prouvent la faute intentionnelle du transporteur, ce dernier pouvant pour sa part se voir exonéré de toute responsabilité s'il démontre avoir mis en œuvre toutes les mesures de sécurité appropriées. Ce plafond fut doublé par le Protocole de La Haye (1955) puis porté à 75 000 USD (8 518 125 F. CFP) par l'Accord de Montréal de 1966. En 1975 furent adoptés deux « Protocoles de Montréal » (n° 1 et n° 2) qui ramenèrent quasiment les plafonds à leurs niveaux initiaux (8 300 DTS¹⁸ pour le régime de la Convention (1 257 351 F. CFP) et 16 600 DTS pour celui du Protocole de La Haye (2 514 702 F. CFP)). Ces plafonds furent relevés à 100 000 DTS (15 148 807 F. CFP) par l'Accord Inter Transporteurs¹⁹ IATA²⁰ du 31 octobre 1995.**
38. **La Convention de Montréal de 1999 stipule, à l'inverse, une responsabilité de plein droit du transporteur** jusqu'à 100 000 DTS (15 148 807 F. CFP) en cas de décès ou de dommage corporel d'un passager lors d'un accident aérien et une présomption de responsabilité pour une indemnisation supérieure, sans plafond, ainsi que le versement immédiat d'une avance. Elle prévoit en outre une limitation de responsabilité des transporteurs à concurrence de 1000 DTS (151 488 F. CFP) par passager pour des bagages détruits, perdus, endommagés ou retardés, 4150 DTS (628 675 F. CFP) par passager pour le dédommagement de coûts générés par des retards de vols et 17 DTS (2575 F. CFP) par kilogramme de fret détruit, perdu, endommagé ou retardé, ces sommes devant cependant être réclamées et justifiées.
39. **Elle impose par ailleurs que l'ajustement régulier de ces seuils pour tenir compte de l'inflation, au minimum tous les cinq ans.** Le dernier ajustement à ce titre a été opéré le 28 décembre 2019 et les plafonds sont à présent fixés à 128 821 DTS (19 514 844 F. CFP) d'indemnité de plein droit en cas de décès ou dommage corporel, 1288 DTS (195 148 F. CFP) par passager pour des bagages détruits, perdus, endommagés ou retardés, 5346 DTS (809 855 F. CFP) par passager pour le dédommagement de coûts générés par des retards de vols et 22 DTS (3333 F. CFP) par kilogramme de fret détruit, perdu, endommagé ou retardé.
40. **La Convention a en outre posé le principe de la compétence de la juridiction du domicile du passager pour les litiges portant sur un décès ou un dommage corporel et permet l'utilisation des billets électroniques.** Dans le cas où le transporteur ayant commercialisé le billet est différent de celui ayant effectivement réalisé le vol, elle permet l'engagement de la responsabilité des deux compagnies. Son apport essentiel réside toutefois dans le passage, en matière de décès et de dommages corporels, d'un régime de forte limitation de responsabilité des transporteurs dans la Convention de Varsovie, où la charge de la preuve pèse sur le passager ou ses ayants-droits, à un système de compensation à deux niveaux avec la Convention de Montréal, comportant d'une part un bloc de responsabilité de plein droit à hauteur de 128 821 DTS (19 514 844 F. CFP) avec le versement d'une avance immédiate minimale de 16 000 DTS (2 423 809 F. CFP) et d'autre part une présomption de responsabilité du transporteur pour des dommages et intérêts supplémentaires, sans plafonnement de ces derniers.
41. La Convention de Montréal a été ratifiée par la France et la Communauté européenne, cette dernière se voyant transférer par ses États membres les compétences correspondantes. Son

¹⁸ Droits de tirages spéciaux (1 DTS = 151,49 F. CFP).

¹⁹ IATA Inter-carrier Agreement (IIA) signé à Kuala Lumpur le 31 octobre 1995.

²⁰ IATA : Association Internationale du Transport Aérien, regroupant la majorité des transporteurs aériens représentant 94% du trafic mondial. À l'inverse de l'OACI, il s'agit d'une association de droit privé. Elle assure cependant des fonctions de normalisation et de coordination pour les entreprises du secteur aérien de la quasi-totalité des pays de la planète.

instrument d'approbation déposé par la Communauté contient une déclaration précisant que celle-ci « *n'est pas applicable aux territoires des États membres dans lesquels le traité instituant la Communauté européenne ne s'applique pas et ne préjuge pas des mesures ou positions qui pourraient être adoptées en vertu de la Convention par les États membres concernés au nom et dans l'intérêt de ces territoires* ».

42. **L'article L. 6421-4 du Code des Transports dans sa rédaction applicable à la Nouvelle-Calédonie prévoit donc, pour le domaine de compétence de la Nouvelle-Calédonie, l'application de la Convention de Varsovie avec un plafond d'indemnisation porté à 114 336 euros (13 685 123 F.CFP). Les droits des passagers sur les vols reliant la Nouvelle-Calédonie à l'étranger sont donc minimes au regard des standards internationaux contemporains.**
43. Les protections prévues par ces traités ne constituent toutefois que des dispositions basiques pour régir les litiges entre transporteurs et passagers dans les cas qu'elles prévoient mais et peuvent évidemment être complétées par des assurances supplémentaires optionnelles ou suppléées par des dispositions contractuelles plus favorables. Les États, les collectivités et leurs associations sont également libres d'adopter des réglementations plus protectrices pour les voyageurs dans leurs domaines de compétences ; c'est le choix opéré notamment par l'Union européenne.

b. La réglementation européenne du transport aérien

44. Dans le sillage de l'*Airline Deregulation Act* américain de 1978, et **après l'adoption de l'Acte unique européen en 1986, l'Union européenne a adopté un ensemble de dispositions visant à développer, ouvrir et intégrer les marchés aériens des États membres.** Cette réglementation est à présent unifiée au sein de règlement n° 1008/2008²¹, qui fixe notamment les conditions de délivrance des licences d'exploitation et des certificats de transporteur aérien, soumis à des conditions de viabilité économique et de qualification des personnels, et pose le principe de libre accès de tout transporteur communautaire à toute route dans l'Union européenne (ci-après « UE »), généralisant les opportunités de concurrence.
45. **Le « ciel unique européen », accord global de « ciel ouvert »²² au sein de l'UE, fut mis en œuvre avec succès** au moyen de quatre règlements adoptés en 2004²³, complétés par un règlement de 2009²⁴, l'ensemble faisant actuellement l'objet d'un processus de révision par la Commission européenne afin d'en améliorer l'efficacité.
46. Le règlement n° 300/2008²⁵ prévoit pour sa part les mesures de sûreté applicables au transport aérien dans l'UE tandis que les dispositions relatives à la sécurité²⁶ sont contenues dans une

²¹ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

²² Cf. *infra*.

²³ Règlements (CE) n° 549/2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, n° 550/2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen, n° 551/2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen et n° 552/2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien.

²⁴ Règlement (CE) n° 1070/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant les règlements (CE) n° 549/2004, n° 550/2004, n° 551/2004 et n° 552/2004 afin d'accroître les performances et la viabilité du système aéronautique européen.

²⁵ Règlement (CE) n° 300/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et abrogeant le règlement (CE) n° 2320/2002.

²⁶ La sécurité concerne les risques accidentels alors que la sûreté prévient les actes de malveillance intentionnels.

vingtaine de textes²⁷ dont notamment le règlement n° 1139/2018²⁸ établissant l'Agence Européenne de Sécurité Aérienne (ci-après « EASA »).

47. **Une protection supplémentaire des passagers est, quant à elle, assurée par le règlement n° 261/2004²⁹**, qui prévoit une assistance et un droit à indemnisation forfaitaire minimale³⁰ de 250 à 600 euros (29 999 à 71 999 F. CFP) par le transporteur effectif³¹ en cas de correspondance manquée, de refus d'embarquement, de retard ou d'annulation de vol, si leur cause ne relève pas d'une circonstance extraordinaire³². Le règlement s'applique aux vols intracommunautaires y compris si leur origine et leur destination se trouvent dans un seul État membre³³, à tous les vols au départ de l'UE ainsi qu'aux vols à destination de l'UE effectués par un transporteur communautaire.
48. **La réglementation européenne ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie.** Les transporteurs calédoniens, dont les certificats sont délivrés par la Direction de l'Aviation Civile de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « DAC-NC »), ne sont donc réglementairement pas des « transporteurs communautaires ». Néanmoins, pour l'application du règlement n° 261/2004, les vols au départ de l'UE incluent ceux comportant des correspondances, y compris hors UE avec un transporteur non communautaire³⁴. Les passagers de vols même indirects, quittant l'UE à destination de la Nouvelle-Calédonie sont donc susceptibles d'être indemnisés dans cette hypothèse. Le règlement 261/2004 s'applique en outre sans préjudice des droits prévus aux Conventions de Montréal et de Varsovie.
49. Parallèlement, si les réglementations européennes précitées en matière de sécurité ne sont pas directement applicables sur le territoire, **l'article L. 6221-1 du code des transports dans sa rédaction applicable à la Nouvelle-Calédonie**, issue de son article L. 6762-2, et plusieurs autres dispositions du code font référence aux « *règles applicables en métropole en vertu du règlement (UE) n° 2018/1139* ». Il en est de même en matière de sûreté pour l'article L.6341-2, adapté à la Nouvelle-Calédonie par l'article L.6763-5, qui fait application des « *règles en vigueur en métropole en vertu du règlement (CE) n° 300/2008* ». La même phraséologie est employée à différentes reprises. Par conséquent, les dispositions concernées sont concrètement en vigueur en Nouvelle-Calédonie mais leur application effective nécessite l'entremise normative du code des transports dans sa rédaction locale. **Cette adaptation soumet en pratique les transporteurs calédoniens aux exigences des certifications EASA exigées dans l'Union européenne et leur permet de maintenir la qualité technique nécessaire pour accéder à l'ensemble des marchés internationaux. La certification de droit privé IOSA (« IATA Air Operations Certifications »), détenue par exemple par Aircalin et Air Calédonie, facilite également la reconnaissance de leurs qualifications au regard des**

²⁷ cf. Structure de la réglementation européenne de sécurité aérienne (*Regulations Table with references*) (Annexe 597 – cotes 6448 à 6450).

²⁸ Règlement (UE) n° 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil.

²⁹ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91.

³⁰ Les forfaits sont des minima mais l'indemnisation de préjudices supérieurs est possible sur justifications.

³¹ Transporteur ayant effectivement exécuté le vol (qui peut être différent de celui l'ayant commercialisé).

³² Météo défavorable, grève du personnel de l'aéroport, actes de terrorisme, évitement de zone de conflit...

³³ Ainsi qu'en Suisse, en Islande et en Norvège.

³⁴ CJUE, 11 juillet 2019, *CS e.a. c/ České aerolinie a.s.*, aff. C-502/18.

exigences d'autres autorités aériennes internationales (FAA américaine, JAA japonaise...) et élargit également leurs potentiels marchés extérieurs.

50. En complément des réglementations internationales et européennes, les liaisons internationales font l'objet de droits de trafic déterminés par des conventions bipartites ou multilatérales.

c. Les droits de trafic, des traités bilatéraux aux accords de « ciel ouvert »

51. **Les dessertes entre États sont historiquement régies par des accords bilatéraux instituant des droits de trafic entre leurs territoires, pour l'exercice des libertés de l'air définies par la Convention de Chicago³⁵.** Ces accords de services aériens (*Air Services Agreements*) allouent à chaque État partie, généralement sur une base de réciprocité, **un quota de trafic entre leurs deux territoires selon une fréquence déterminée.** Pour le transport de passagers, le trafic peut être exprimé en « unités de trafic » équivalentes à certains types d'avions ou en sièges offerts et les accords peuvent prévoir des conditions particulières pour certaines routes ou certains territoires. Ainsi, par exemple, l'accord bilatéral entre la France et l'Australie prévoit, sur la route Australie – Nouvelle-Calédonie (« route 3 »), une capacité d'offre hebdomadaire de 2400 sièges pour chaque État dans chaque sens. **Les accords définissent également le nombre de transporteurs pouvant être désignés par chaque partie pour exploiter les droits de trafic qui en résultent, selon un principe de monodésignation (une compagnie) ou de multidésignation (deux ou plusieurs opérateurs). Ils peuvent aussi ouvrir la possibilité de partages de codes³⁶ entre compagnies.**
52. Dans l'Union européenne, l'article 5 du règlement n° 847/2004³⁷, précisé par la Cour de Justice de l'Union Européenne³⁸, prévoit que les droits de trafic d'un État membre avec un État tiers, s'ils sont limités par un accord bilatéral de services aériens, doivent être répartis entre les transporteurs communautaires concernés selon une procédure transparente et non discriminatoire.
53. En application de l'article 29 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 (ci-après « la loi organique »), **la Nouvelle-Calédonie, compétente en matière de desserte aérienne entre son territoire et les pays étrangers³⁹, a le pouvoir de négocier directement les droits de trafic entre son territoire et des États tiers, avec le concours de l'État. Ces droits sont toutefois formalisés via des accords internationaux, conclus par les États⁴⁰. En pratique, la Nouvelle-Calédonie a la possibilité de solliciter des modifications aux accords existants, sans conclure de nouveaux actes.** L'État apporte généralement son concours à ces démarches par l'intermédiaire de la Direction de l'Aviation Civile (DAC). La quasi-totalité des évolutions de capacités prennent ainsi la forme d'un compte-rendu d'entretien (*Record of Discussions*) ou d'un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) signé par les deux parties et faisant état des décisions ainsi intervenues.
54. **La desserte de la Nouvelle-Calédonie avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, le Vanuatu, Fidji et Singapour est donc régie par des accords conclus entre la France et ces États après négociation par la Nouvelle-Calédonie pour les liaisons relevant de sa compétence.**

³⁵ *Op. cit.*

³⁶ *Cf. infra.*

³⁷ Règlement (CE) N°847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers.

³⁸ CJUE (neuvième chambre), 7 novembre 2013, *Commission contre Pologne*, affaire C-90/12 (Annexe 815).

³⁹ Article 22 de la loi organique.

⁴⁰ Constitution du 4 octobre 1958, art. 52 et 53.

55. Les capacités d'offre de services prévues dans ces accords ne sont toutefois saturées pour aucun de ces pays, leurs transporteurs proposant souvent des capacités très inférieures aux possibilités qui leur sont allouées. Ainsi, par exemple, aucune compagnie japonaise ou fidjienne n'opère de vol vers Nouméa⁴¹.
56. Enfin, eu égard à la situation institutionnelle particulière du territoire, une demande d'augmentation des droits de trafic entre, d'une part, un pays tiers et, d'autre part, la métropole et/ou la Nouvelle-Calédonie, avec la désignation d'un transporteur national supplémentaire, est susceptible de conduire l'État concerné (Japon ou Corée) – pour qui l'interlocuteur partenaire représente la France dans son ensemble – à solliciter en contrepartie des droits accrus pour ses transporteurs nationaux sur les itinéraires le reliant au territoire métropolitain, dégradant potentiellement la position des transporteurs français exploitant actuellement ces lignes⁴².
57. Aircalin souligne dans ses observations écrites que cette problématique ne concerne pas la Nouvelle-Calédonie car les compagnies étrangères, australiennes, japonaises ou singapouriennes notamment, n'utilisent pas la totalité de leurs droits de trafic⁴³. L'Autorité constate néanmoins que ce régime bilatéral limite en revanche les capacités de nouveaux transporteurs français (French Bee par exemple) pour la desserte de la Nouvelle-Calédonie et constitue pour eux une importante barrière à l'entrée sur ce marché.
58. **Sur les marchés les plus importants, les accords bilatéraux de services aériens tendent à laisser place à des schémas dits de « ciel ouvert » (aussi appelés « *open sky* »), permettant aux transporteurs des États parties de desservir librement et sans quota des destinations d'autres États signataires, y compris en exerçant des droits de 5^{ème} liberté.**
59. **Les accords d'*open sky* peuvent être multilatéraux. L'Union européenne applique cette politique en son sein depuis 1993.** L'accord MALIAT⁴⁴ réunit depuis novembre 2000 les États-Unis avec la Nouvelle-Zélande, Samoa, Singapour, Tonga, les Îles Cook, Brunei et la Mongolie. Un accord de ce type est en vigueur depuis le 30 mars 2008 entre l'Union européenne et les États-Unis, et l'UE et l'ASEAN⁴⁵ négocient également un accord majeur d'*open sky* depuis plusieurs années, les membres de l'ASEAN appliquant déjà entre eux une politique de ciel ouvert.
60. **Si la Nouvelle-Calédonie ne fait pas partie de l'Union européenne et ne peut, à ce titre, bénéficier automatiquement des avantages liés à de tels accords,** il y a lieu de relever que l'existence de l'accord de ciel ouvert entre l'Union européenne et les États-Unis a par exemple facilité l'ouverture de nouvelles lignes entre la métropole et la Polynésie française à partir de 2017⁴⁶, les droits de trafic n'étant pas limités entre la France et le territoire américain, où font escale les passagers entre Paris et Papeete. **L'intégration de la Nouvelle-Calédonie aux nouveaux accords d'*open sky* négociés entre l'UE et l'ASEAN actuellement, quelles qu'en soient les modalités juridiques, pourrait donc favoriser la mise en place de nouvelles dessertes pour Aircalin et/ou ouvrir de nouvelles routes vers la métropole.**

d. Les règles d'allocation des créneaux horaires (« slots »)

61. Outre les droits limitatifs de trafic déterminés entre États, les transporteurs sont contraints par la **disponibilité des créneaux horaires sur les plateformes aéroportuaires**. Ceux-ci sont

⁴¹ Annexe 831 – cotes 15254 à 15274.

⁴² La ligne Paris-Tokyo serait l'une des plus rentables d'Air France : annexe 343.

⁴³ Annexe 959, cote 18549.

⁴⁴ Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation.

⁴⁵ Association des Nations d'Asie du Sud-Est (Philippines, Indonésie, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Brunei, Vietnam, Laos, Birmanie, Cambodge).

⁴⁶ Cf. compte-rendu d'entretien French Bee (Annexe 812 – cotes 14 407 à 14 411).

toutefois directement **négociés entre les compagnies aériennes et les gestionnaires d'aéroports.**

62. Certaines plateformes étant durablement saturées et sujettes à des restrictions horaires, notamment pour limiter les nuisances sonores, les créneaux horaires de décollage et d'atterrissage constituent des actifs rares dont l'attribution est fortement disputée, d'autant plus qu'ils doivent être adaptés aux horaires des éventuels vols de correspondance envisagés.
63. Dans l'Union européenne, cette attribution fait donc l'objet d'un règlement (CE) n° 95/93 du 18 janvier 1993 définissant des règles communes pour l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté. Celui-ci pose notamment le principe de la « clause du grand-père », donnant une priorité aux compagnies en place sur les créneaux qu'elles occupent lors de chaque révision des allocations. Celle-ci est toutefois atténuée par une réservation aux nouveaux entrants des *slots* libérés ou nouvellement créés.
64. Ces derniers constituent en outre des actifs transférables entre compagnies, y compris à titre onéreux. **L'aéroport de la Tontouta n'étant sujet à aucune saturation, la problématique de leur attribution ne se pose pas avec une acuité particulière en Nouvelle-Calédonie.** Elle peut toutefois survenir pour l'ouverture de liaisons entre le territoire et un aéroport saturé à l'étranger ; dans ces cas, les règles applicables seront celles de l'État de localisation de la plateforme concernée. **Les aéroports de Sydney, Singapour et Tokyo connaissent ainsi une situation de saturation et leur desserte depuis le territoire nécessite l'obtention de créneaux adaptés.** S'il n'existe pas de dispositions particulières pour l'allocation des *slots* en Nouvelle-Calédonie, le territoire dispose de sa propre réglementation pour l'exercice des autres aspects de sa compétence en matière de transport aérien.

e. La réglementation applicable en Nouvelle-Calédonie

65. Les compétences dévolues à l'État et à la Nouvelle-Calédonie sont précisées aux articles 21 et 22 de la loi organique⁴⁷.
66. **En matière d'aviation civile, l'État est compétent pour la desserte aérienne entre la Nouvelle-Calédonie et les autres points du territoire français, l'immatriculation des aéronefs, la police et la circulation aérienne extérieure ainsi que la sûreté en matière aérienne. La Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de desserte domestique, de desserte entre son territoire et les pays étrangers, de la police et la sécurité de la circulation aérienne intérieure et des exploitants établis en Nouvelle-Calédonie dont l'activité principale n'est pas le transport aérien international.**
67. Depuis 2010, la réglementation du secteur aérien figure au code des transports, lequel a alors absorbé les dispositions de l'ancien code de l'aviation civile. Seules ses dispositions relevant du domaine de compétence de l'État sont toutefois applicables en Nouvelle-Calédonie dans leur rédaction actuelle⁴⁸. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de réglementation en matière de nuisances sonores⁴⁹ et certaines règles relatives à la sûreté aérienne sont moins contraignantes que leurs équivalentes nationales.
68. Dans le champ de compétences de la Nouvelle-Calédonie, le secteur aérien est régi par les dispositions de la délibération n° 143/CP du 26 mars 2004. Celle-ci régit l'exercice de l'activité de transporteur aérien et la conditionne à la détention d'une licence d'exploitation, délivrée par arrêté du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « GNC »), et

⁴⁷ *Op. cit.*

⁴⁸ Article 11 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports et article L.1801-2 du même code .

⁴⁹ PV audition CCI-NC du 5 mai 2022 (Annexe 448 – 4 128 à 4 129).

d'un certificat de transporteur aérien (CTA), octroyé par l'État après vérification des garanties techniques, morales et financières de l'exploitant.

69. En pratique, le CTA et la licence sont délivrés par la DAC-NC, direction mixte opérant au titre des compétences de l'État et de la Nouvelle-Calédonie, employant des fonctionnaires nationaux et territoriaux et relevant de la double tutelle de la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC), pour l'État, et du GNC pour la Nouvelle-Calédonie.
70. Au titre de son arrêté de création⁵⁰, la DAC-NC exerce l'ensemble des missions nécessaires au fonctionnement de l'aviation civile sur le territoire, notamment la régulation de l'activité aéronautique⁵¹, la surveillance de la sécurité et de la sûreté, les prestations de services de navigation aérienne et l'ingénierie en matière d'infrastructures
71. Au titre de l'articles 5 de la délibération n° 143/CP du 26 mars 2004, les transporteurs sont tenus de faire approuver semestriellement leurs programmes de vols. Les demandes en ce sens sont instruites par la DAC-NC et l'approbation se matérialise par arrêté du GNC. En outre, l'article 6 de la délibération prévoit une procédure d'homologation des grilles tarifaires des transporteurs, un mois avant leur mise en application. Il limite également les possibilités tarifs promotionnels sans homologation. Le régime de traitement des demandes est celui d'une homologation implicite en l'absence de rejet dans le délai précité, et les tarifs homologués pour les liaisons domestiques correspondent à des tarifs plafonds. Ces demandes sont également examinées par la DAC-NC.
- 72. La protection des droits des passagers ne fait pas l'objet de dispositions spécifiques dans la réglementation interne du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie. Par conséquent, la Convention de Varsovie⁵² s'applique aux litiges résultant d'un transport international mais l'engagement et la détermination de la responsabilité des transporteurs sur les vols domestiques relève du droit commun résultant de l'application du code civil. Ce faisant, et de manière contre-intuitive, l'indemnisation d'un dommage survenu lors d'un vol intérieur, qui suppose toutefois la démonstration de la responsabilité du transporteur, ne fait l'objet d'aucun plafonnement. Ainsi, selon les cas, les passagers des vols domestiques peuvent se voir en réalité mieux protégés que ceux des liaisons desservant l'étranger.**

2. Plusieurs niveaux de soutien économique

73. Régi par plusieurs niveaux de réglementation, le secteur aérien est également soutenu par plusieurs échelons de collectivités publiques. Ces soutiens peuvent financer directement les transporteurs ou prendre la forme d'aides au voyage, attribuées à certains passagers, stimulant indirectement l'activité des opérateurs.

a. Les aides directes aux transporteurs

74. L'État soutient l'investissement des transporteurs par la voie du dispositif de défiscalisation outre-mer. La Nouvelle-Calédonie, actionnaire d'*Air Calédonie*, son Agence pour la Desserte Aérienne (ci-après « ADANC »), actionnaire d'*Aircalin*, et les provinces, notamment les Îles Loyauté, qui contrôlent Air Loyauté *via* la SODIL, procurent également des soutiens aux opérateurs. L'Autorité souligne que le présent avis ne fait pas mention des aides conjoncturelles « covid-19 », également destinées à de nombreux secteurs économiques autres que l'aérien.

⁵⁰ Arrêté n° 2010-1653/GNC du 13 avril 2010 portant approbation de la convention relative à la création d'un service mixte dénommé « Direction de l'Aviation Civile en Nouvelle-Calédonie » (Annexe 453 – cotes 4 181 à 4 186).

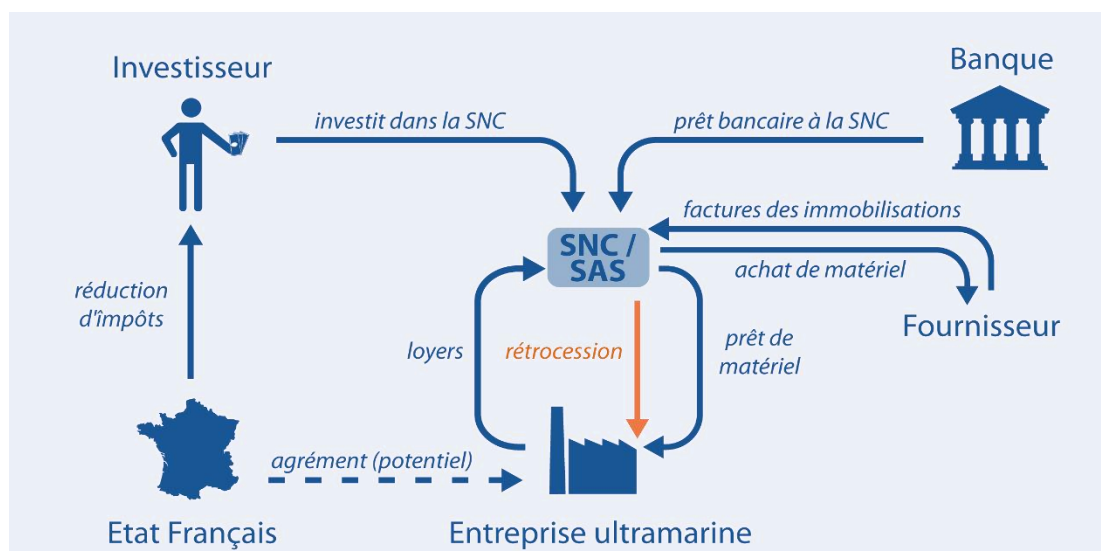
⁵¹ Mission incluant le suivi et l'application des accords de droits de trafic.

⁵² *Op.cit.*

i. Le soutien de l'État à l'investissement par l'acquisition d'appareils en défiscalisation

75. Pour atténuer les charges liées à l'éloignement et à l'insularité des entreprises ultramarines, l'article 199 *undecies* B du code général des impôts⁵³ (ci-après « CGI ») permet aux contribuables qui y sont soumis et justifiant de la réalisation d'investissements productifs neufs dans les départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie de déduire de leur impôt sur le revenu ou sur les sociétés une partie de cet investissement⁵⁴. Des intermédiaires enregistrés permettent en général la mise en relation de ces investisseurs fiscaux avec les porteurs de projets exploitant les acquisitions ainsi réalisées. Les biens acquis sont cédés à une structure de portage qui les reloue à l'exploitant. Le bénéfice de ces réductions d'impôts est soumis à certaines conditions dont notamment une durée minimale de détention de l'investissement⁵⁵. Les projets d'investissement ainsi financés nécessitent un agrément préalable de la Direction Générale des Finances Publiques (ci-après « DGFIP »), approbation de niveau ministériel pour les investissements supérieurs à un million d'euros (119,3 MF. CFP).

Schéma de défiscalisation



Source : site Internet "Investissement Girardin Outre-mer"

76. **En Nouvelle-Calédonie, les derniers Airbus A320neo et A330neo d'Aircalin, ainsi que celui qui sera livré en 2023, et les quatre ATR72 d'Air Calédonie ont été acquis dans le cadre de ce dispositif. Ce dernier permet de réduire en moyenne de 30 % les besoins de financement liés à ces investissements.**
77. Le coût annuel du dispositif pour l'État, tous territoires bénéficiaires confondus⁵⁶, représentait 377 millions d'euros (45 milliards de F. CFP) en 2019 et était estimé à 474 millions d'euros (56,6 Mds F. CFP) en 2020 et 430 millions d'euros en 2021 (51,3 Mds F. CFP). Il est actuellement en vigueur jusqu'en 2025.
78. La réduction d'impôt bénéficiant fiscalement aux investisseurs, ce soutien n'apparaît pas en tant que tel dans les comptabilités des exploitants. L'on peut noter, en outre, que la défiscalisation ne peut pas être mise en œuvre pour des appareils détenus en crédit-bail

⁵³ Cf. article 199 *undecies* B du code général des impôts (aussi connu comme « dispositif Girardin »).

⁵⁴ Le taux de déduction par défaut est de 38,25%. Il peut être porté à 63,42% pour certaines opérations. La déduction est reportable sur plusieurs années si elle est supérieure à l'impôt dû.

⁵⁵ Généralement de cinq ans, elle peut être supérieure pour certains types d'acquisitions.

⁵⁶ Rapport sur le PJJ de finances 2022 (n° 4482) (outre-mer) – Annexe 802 – cote 14285.

(*leasing*), pratique courante dans l'industrie aérienne, cette incompatibilité privant ses bénéficiaires de la souplesse de gestion associée à ce mode de détention.

79. En revanche, depuis 2014, en application de l'article 244 quater W du CGI, les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés de droit commun, investissant dans les départements d'outre-mer, pour leur propre exploitation, peuvent bénéficier directement de ce soutien sous forme de crédit d'impôt, procédure qui leur offre des gains substantiels de trésorerie⁵⁷ et de simplification juridique. Ce dispositif, qui admet pour sa part le crédit-bail, n'est toutefois pas applicable en Nouvelle-Calédonie du fait de son autonomie fiscale. Le territoire dispose néanmoins d'autres outils en vue de soutenir le secteur aérien.

ii. Les garanties d'emprunt portées par la Nouvelle-Calédonie

80. À partir de 2016, les transporteurs Air Calédonie et Aircalin ont commencé à prendre livraison des premiers appareils commandés dans le cadre de leurs plans respectifs de renouvellement de flotte. Le financement de ces derniers a reposé en premier lieu sur le produit de la revente des leurs anciens appareils, en second lieu sur la défiscalisation⁵⁸ et *in fine* sur des emprunts bancaires. La Nouvelle-Calédonie s'est portée caution de chacun de ces emprunts.

81. **Le programme d'Air Calédonie, comprenant l'achat de quatre appareils ATR72-600 livrés entre octobre 2016 et décembre 2017**, représentait un engagement financier de 9,3 milliards de F. CFP. Pour réunir ce montant, 1,8 milliard de F. CFP fut procuré par la vente des anciens avions et la trésorerie de la société, 2 milliards furent apportés par la défiscalisation et 5,4 milliards empruntés auprès de l'Agence Française de Développement⁵⁹ et d'établissements de crédit. Pour permettre l'octroi de ces emprunts, **la Nouvelle-Calédonie a apporté sa garantie sur 50 % de leur encours total, soit un montant de 2,6 milliards de F. CFP⁶⁰.**

82. **Aircalin a également engagé un renouvellement de sa flotte d'Airbus, avec une commande de deux appareils moyen-courrier A320neo et deux modules long-courrier A330neo**, dont les livraisons ont débuté en décembre 2019 et doivent s'achever en septembre 2023, après un décalage dû à la crise sanitaire. Le plan de financement comprend ici aussi une part de fonds propres et le produit de la revente d'anciens appareils, représentant au total un quart de l'investissement, une part de défiscalisation également pour 25% du besoin de financement et des crédits bancaires devant couvrir 50% du programme global et représentant au maximum 14 milliards de F. CFP⁶¹. **La Nouvelle-Calédonie a ici cautionné le quart de ces emprunts, avec une garantie maximale de 3,5 milliards de F. CFP⁶².** On peut noter que ce schéma de financement diffère de celui qui avait été adopté pour l'acquisition de la flotte précédente, à partir de 2002. C'est en effet l'ADANC qui avait alors souscrit les emprunts – dont le remboursement s'est terminé en septembre 2022 – puis financé l'acquisition des appareils *via* une augmentation de capital d'Aircalin, couplée (déjà) à un schéma de défiscalisation.

83. Dans l'Union européenne, de telles garanties d'emprunt seraient susceptibles de constituer des aides d'État au sens de l'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »), contraires aux règles de fonctionnement concurrentiel du marché intérieur sauf exemptions, précisées par une communication de la Commission européenne du 20 juin

⁵⁷ cf. compte-rendu d'entretien French Bee (Annexe 812 – cotes 14406 à 14411).

⁵⁸ *Op. cit.*

⁵⁹ Cf. Fiche AFD Air Calédonie (Annexe 699 – cotes 10637 à 10638).

⁶⁰ Cf. rapport DBAF sur les risques extérieurs 2019 (Annexe 687 – cotes 8639 à 8646) et projet GNC de budget primitif 2022 (Annexe 698 – tome 2 – cote 10611).

⁶¹ Annexe 42 – cote 390.

⁶² Cf. rapport DBAF sur les risques extérieurs 2019 (Annexe 687 – cote 8630) et projet GNC de budget primitif 2022 (Annexe 698 – tome 2 – cote 10610).

2008⁶³. La Nouvelle-Calédonie n'est toutefois pas soumise à cette législation. Au-delà de ces aides à l'investissement, le territoire assiste également les transporteurs dans leur exploitation.

iii. Le subventionnement de certaines lignes déficitaires

84. Air Calédonie et Air Loyauté assurent certaines dessertes peu fréquentées, dont certaines demeurent toutefois difficilement réalisables par d'autres vecteurs dans des conditions convenables pour leurs utilisateurs.
85. L'ADANC a donc conclu des conventions avec ces transporteurs pour le maintien des lignes reliant entre elles les Îles Loyauté ainsi que pour les liaisons entre la Grande Terre (Nouméa Magenta) et Bélep (via Koumac) et la ligne entre Nouméa et Koné.
86. Pour chaque desserte, en fonction du déficit anticipé sur la ligne, est calculé un **plafond de compensation reversé par l'ADANC** (et la Province des Îles Loyauté pour l'inter-îles) **au transporteur en fonction des résultats retirés de son exploitation, dont ce dernier, également soumis à la réalisation de minima de fréquences, est tenu de rendre compte.** Une formule permet de tenir compte des interruptions de service, des annulations et des retards survenus sur la ligne et imputables au transporteur, occasionnant des déductions sur les montants de compensation versés.
87. **L'ADANC soutient également le développement de la desserte extérieure et touristique de la Nouvelle-Calédonie.** À ce titre, dans le cadre d'une délibération du 11 décembre 2013 et d'une convention avec Aircalin⁶⁴, dont elle détient par ailleurs 99,4% des actions, **elle a subventionné l'ouverture d'une nouvelle ligne depuis Melbourne à raison de 350 millions de F. CFP par an entre février 2014 et août 2019, soit un total de 2,1 milliards de F. CFP.** Cette ligne, qui comprenait trois fréquences hebdomadaires et permettait d'améliorer la fréquentation touristique du territoire, avait ainsi vu son déficit d'exploitation équilibré. Ce dernier résultait notamment de la nécessité pour Aircalin de recourir à un appareil Airbus A320 supplémentaire afin d'assurer la desserte⁶⁵. **Cette liaison, fermée à la survenue de la crise « covid-19 », devrait rouvrir d'ici à la livraison en septembre 2023 du second A320neo attendu par Aircalin pour compléter sa flotte.**
88. **L'accès à ces financements, contrepartie de l'exécution de prestations de transport, n'a pas, jusqu'à présent, fait l'objet de procédures formelles de mise en concurrence (DSP, appel à projets...), dont l'emploi serait susceptible de susciter un accroissement et une amélioration du niveau d'offre proposé.**
89. Outre le subventionnement des lignes déficitaires, les collectivités actionnaires de transporteurs procèdent incidemment à un comblement de certaines de leurs pertes financières.

iv. Le comblement de certaines pertes d'exploitation

90. Dans le cadre de l'achat des deux premiers appareils long-courrier d'Aircalin, livrés en 2003, l'ADANC, financeur des avions, par augmentations de capital de la compagnie⁶⁶, devait percevoir, au cours de l'exécution du plan de financement, 18 milliards de F. CFP de remontées de trésorerie de la part de l'entreprise⁶⁷ : 10,5 Mds F. CFP en 2007, 2,5 Mds F. CFP en 2011 et 5 Mds F. CFP en 2017. En raison de l'insuffisance de recettes, consécutive à un trafic plus faible qu'espéré sur les lignes desservies par ces appareils, Aircalin n'avait alors pas opéré ces

⁶³ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (2008/C 155/02).

⁶⁴ Annexe 338 – cotes 2574 à 2577 / Annexe 339 – cotes 2578 à 2581.

⁶⁵ Annexes 338 (*op. cit.*) et 687 (cotes 8632 à 8636).

⁶⁶ *Op. cit.*

⁶⁷ Cf. rapport CTC ADANC 2010 (Annexe 670 – cotes 7841 et s.).

remontées de trésorerie comme attendu. Après négociation, celles-ci se sont limitées à un règlement de 2,98 milliards de F. CFP intervenu en 2008. Ce « quasi-abandon de créance »⁶⁸ consenti par l'ADANC, dont le financement repose sur des recettes fiscales, a donc permis au total à Aircalin d'améliorer sa situation de trésorerie de 15,02 milliards de F. CFP à partir de 2007.

91. De la même façon, Air Calédonie avait bénéficié sur son exercice 2015-2016 d'un abandon de créance de 214 MF. CFP de la part de l'ADANC.⁶⁹
92. En outre, alors qu'Air Calédonie faisait face en 2010 à d'importantes difficultés financières, le territoire et les trois provinces sont venues abonder sa trésorerie à hauteur de 319,1 MF. CFP pour la Nouvelle-Calédonie, 159,6 MF. CFP de la Province des Îles Loyauté, 89,3 MF. CFP pour la province Nord et 31,9 MF. CFP pour la province Sud⁷⁰. Ces apports en comptes courants ont été convertis en augmentation de capital en 2016 et leur remboursement n'est donc plus exigible.
93. Plus anciennement, à la suite d'une accumulation de pertes entre 1995 et 1998, rendant inévitable une augmentation de capital d'Aircalin, la Nouvelle-Calédonie avait alors apporté 500 millions de F. CFP en souscrivant à l'opération⁷¹.
94. **Avec le redressement des résultats d'Aircalin et d'Air Calédonie accompli au cours des dernières années, ce type d'intervention n'a plus cours pour ces sociétés.**
95. **La SODIL⁷² continue toutefois d'y procéder chaque année pour équilibrer les pertes du transporteur Air Loyauté, dont elle est l'unique actionnaire.** Pour son exercice 2021, la SODIL a ainsi abandonné 425 MF. CFP de créances en compte courant à la compagnie, après 150 MF. CFP en 2020 et 250 MF. CFP en 2019, lui permettant de limiter les déséquilibres de ses résultats. Le cumul global des créances ainsi abandonnées par la SODIL au profit d'Air Loyauté atteignait 2,497 milliards de F. CFP au 31 mars 2021. Les moyens de la SODIL lui sont, pour sa part, attribués par la Province des Îles Loyauté⁷³.
96. Dans l'Union européenne, ces interventions seraient susceptibles de s'analyser sous le prisme de la réglementation des aides d'État, prohibées en principe par les articles 107 et suivants du TFUE.⁷⁴ Ces concours directs sont complétés par un soutien à l'activité des transporteurs, déployé sous la forme d'aides au voyage accordées à certains passagers.

b. Les aides au voyage consenties aux passagers

97. L'État, la Nouvelle-Calédonie et les Provinces apportent leur concours à certains déplacements.
 - i. Les aides nationales : continuité territoriale et passeport mobilité
98. En application de l'article L.1803-1 du code des transports, « *les pouvoirs publics mettent en œuvre outre-mer, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une*

⁶⁸ Le plan de financement n'avait pas fait l'objet d'un contrat entre Aircalin et l'ADANC et n'avait donc juridiquement pas de force obligatoire.

⁶⁹ Cf. rapport CTC Air Calédonie 2019 p.47 (Annexe 676 – cote 8 386).

⁷⁰ *Ibid.* cote 8 405.

⁷¹ Cf. lettre d'observations définitives CTC 14 déc. 2001 à Aircalin (Annexe 818 – cote 14547).

⁷² Société de Développement et d'Investissement des Îles (SEM créée par la Province des Îles Loyauté en 1991).

⁷³ Rapport CTC SODIL 2020 : « *La gouvernance provinciale a en effet été jusqu'ici centrée sur l'allocation des moyens : la SEM établit chaque année une demande budgétaire fonction des déficits d'exploitation et des besoins d'investissement. Elle formule cette demande dans le cadre de la préparation du budget provincial de manière à ce que ce dernier prévoie l'allocation des moyens nécessaires pour poursuivre l'exploitation et développer le groupe. (...) La chambre recommande à la province de changer de méthode (...)* » (Annexe 828).

⁷⁴ *Op. cit.*

politique nationale de continuité territoriale. Cette politique (...) tend à atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement et à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer. »

99. Destinée aux résidents de l'ensemble des collectivités d'outre-mer **l'Aide à la Continuité Territoriale (ci-après « ACT ») contribue au financement de billets aller-retour pour la métropole.**
100. En Nouvelle-Calédonie, elle peut être octroyée une fois tous les quatre ans à tout résident du territoire dont le quotient familial⁷⁵ est inférieur à 1 980 626 F. CFP. Elle est versée sous la forme d'un bon d'une valeur de 79 952 F. CFP, à valoir lors de l'achat des billets en agence. Son octroi nécessite la présentation d'une réservation non confirmée, le paiement du billet ne devant avoir lieu qu'une fois le bon émis⁷⁶.
101. Certains publics bénéficient de possibilités d'attribution plus fréquentes⁷⁷ :
- doctorants et post-doctorants : 1 aide par an
 - artistes et acteurs culturels : 2 aides par an
 - jeunes espoirs sportifs : 4 aides par an
102. Ce dispositif est complété par le **Passeport Mobilité**, à vocation académique ou professionnelle, comportant plusieurs déclinaisons :
- Le Passeport Mobilité « Stage Professionnel » permet une prise en charge complète d'un billet aller/retour pour suivre un stage ne pouvant être réalisé en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'une formation éligible. Il s'adresse aux étudiants en terminale professionnelle ou technologique, en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master, dont le quotient familial est inférieur à 3 738 734 F. CFP par part fiscale.
 - Le Passeport Mobilité « Études » ouvre droit à la prise en charge de 50% à 100% d'un billet aller/retour⁷⁸ pour suivre des études supérieures dans une filière saturée ou indisponible en Nouvelle-Calédonie. Il s'adresse aux étudiants dont le quotient familial est inférieur à 3 738 734 F. CFP par part fiscale.
 - Le Passeport Mobilité « Stage Professionnel » permet une prise en charge complète d'un billet aller/retour pour suivre un stage ne pouvant être réalisé en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'une formation éligible. Il s'adresse aux étudiants en terminale professionnelle ou technologique, en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master, dont le quotient familial est inférieur à 3 738 734 F. CFP par part fiscale.
 - Le Passeport Mobilité « Formation Professionnelle » comporte deux volets :
 - i. un volet « Formation Professionnelle » qui permet une prise en charge complète d'un billet aller/retour pour suivre une formation dans une filière non disponible ou saturée en Nouvelle-Calédonie ou rejoindre un nouvel emploi. Il s'adresse aux apprentis, aux

⁷⁵ Revenu annuel du foyer fiscal avant abattements et déductions ÷ Nombre de parts fiscales (selon CGI national).

⁷⁶ Sauf pour rendre une dernière visite ou assister aux obsèques d'un conjoint, parent, enfant, frère ou sœur : l'aide « continuité funéraire » peut être obtenue *a posteriori* et n'entre pas dans le décompte des prestations octroyées les trois années précédentes (art. D.1803-2 du code des transports).

⁷⁷ Article D.1803-12 du code des transports.

⁷⁸ 100% pour les étudiants boursiers et 50% pour les non boursiers.

alternants, aux élèves des écoles de la filière sanitaire et sociale et aux stagiaires de la formation professionnelle dont le quotient familial est inférieur à 3 738 734 F. CFP par part fiscale. L'aide peut couvrir le retour dans la collectivité dans cinq ans suivant la fin de la formation suivie à l'extérieur.

- ii. un volet « Concours » permettant aux personnes admissibles à un concours externe de la fonction publique, un concours d'entrée en Institut de Formations en Soins Infirmiers, en école militaire supérieure ou en école d'ingénieur ou de commerce et dont le quotient familial est inférieur à 3 738 734 F. CFP de se voir prendre en charge 100% du coût des billets pour le passage de leurs épreuves d'admission.
103. À l'inverse de l'Aide à la Continuité Territoriale, les aides du passeport mobilité sont attribuables une fois par an, sans toutefois pouvoir se cumuler entre elles ou avec l'ACT. Elles peuvent être sollicitées préalablement ou postérieurement à l'achat des titres de transport.
104. **Le budget global de la politique de continuité territoriale de l'État (ACT et passeports mobilité) pour 2022 pour toutes les collectivités d'outre-mer représente 46,5 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 41,3 millions d'euros de crédits de paiement⁷⁹. En 2019, sur un total de 22 838 bénéficiaires de ces aides, 1 568 étaient résidents de la Nouvelle-Calédonie (environ 7 %).⁸⁰ Les plafonds d'attribution ont été relevés en juin 2021 et ces chiffres devraient donc progresser dans les prochaines années.**
105. Outre l'aide de l'État aux déplacements extérieurs, la Nouvelle-Calédonie et les provinces fournissent des subventions à certains passagers pour leurs trajets domestiques.
- ii. La continuité pays de la Nouvelle-Calédonie
106. La continuité pays a été instituée par une délibération n° 184 du 9 janvier 2012 en remplacement de certains tarifs préférentiels précédemment destinés aux habitants des communes insulaires du territoire. Elle est **destinée aux résidents des Îles Loyauté, de Bélep et de l'Île des Pins pour réduire le coût de leurs déplacements vers la Grande Terre (trajets effectués entre les îles Loyauté ou l'île des Pins et Nouméa et trajets effectués entre Bélep et Koumac⁸¹)**. Étant réservée aux trajets aériens, un dispositif analogue lui a été adjoint en 2014 pour les transports maritimes.⁸² D'abord délivré pour huit puis pour cinq billets aller-retour, elle donne à présent droit au maximum à dix réductions annuelles pour des trajets simples. Depuis cette année 2022, les billets aidés peuvent être réservés en ligne.
107. Les montants des réductions octroyées au titre de la Continuité Pays sont les suivants :

Trajet (dans chaque sens)	Adulte		Enfant	
	HT	TTC	HT	TTC
Îles Loyauté – Nouméa	5300 F. CFP	5459 F. CFP	3600 F. CFP	3708 F. CFP
Île des Pins – Nouméa	4100 F. CFP	4223 F. CFP	2700 F. CFP	2781 F. CFP

Source : Arrêté n° 2018-695/GNC du 27 mars 2018 fixant le montant de l'aide à la continuité pays prévu à l'article 5 de la délibération modifiée n° 184 du 9 janvier 2012 portant création d'une aide à la continuité pays

108. Le dispositif comprend également une réduction de 15 F. CFP par kilogramme pour le fret.
109. Le bénéfice de l'aide est réservé aux détenteurs d'une « carte transport », délivrée annuellement sur présentation d'un justificatif de domicile dans l'une des communes insulaires visées par le

⁷⁹ Loi de finances 2022 - Projet annuel de performance - programme 123 Outre-Mer (Annexe 827 – cote 15075).

⁸⁰ Rapport Sénat sur PLF 2022 - programme Outre-Mer, p. 39 (Annexe 829 – cote 15208).

⁸¹ Délibération n° 184 du 9 janvier 2012 – article 2 (Annexe 822 – cotes 14841-14844).

⁸² Délibération n° 337 du 30 décembre 2013 portant création d'une aide à la continuité pays par voie maritime.

dispositif. La présentation d'une attestation d'hébergement accompagnée d'une pièce d'identité et d'un justificatif de domicile de l'hébergeant permet également la délivrance de la carte, qui n'est soumise à aucune condition de revenu.

110. Initialement, il avait été envisagé que sa délivrance soit assurée par les communes. Néanmoins, par commodité, la compagnie **Air Calédonie a été missionnée en ce sens, au titre d'une convention à titre onéreux avec l'ADANC⁸³. Entre 2016 et 2020, 34 % de la recette passagers d'Air Calédonie provenait du trafic lié aux dispositifs aidés⁸⁴. Air Loyauté n'opère que la ligne Nouméa – Tiga parmi les itinéraires éligibles à l'aide.**

111. **En 2019, le coût global du dispositif Continuité Pays était de 488 millions de F. CFP⁸⁵.** Initialement prévu à la charge conjointe de l'ADANC (75%) et des provinces (25%), son financement ne repose depuis 2021 plus que sur la Nouvelle-Calédonie, par le biais de l'ADANC. Aucune convention n'avait en effet été conclue à ce titre avec la province Nord⁸⁶ ; la province Sud s'est retirée du financement de la prestation en 2019 et la Province des Îles a mis fin à sa participation en 2021⁸⁷. Cette dernière avait toutefois institué depuis 2011 son propre dispositif.

iii. La Solidarité Transport de la Province des Îles

112. Par une délibération de son Assemblée⁸⁸, prise en 2011, **la Province des Îles Loyauté a instauré l'aide Solidarité Transports à destination de ses résidents bénéficiant de l'Aide Médicale Gratuite (AMG). Celle-ci est elle-même soumise à une condition de revenus.⁸⁹. La prestation, non cumulable avec la Continuité Pays, permet à ses bénéficiaires de bénéficier d'un prix plafonné pour leurs déplacements entre les Îles Loyauté et Nouméa.**

113. En effet, à l'inverse de cette dernière, qui comporte une participation fixe de la collectivité⁹⁰ et un reste à charge variant selon le prix du billet, la Solidarité Transports fonctionne selon un principe de reste à charge constant, où l'élément variable est la contribution de la province, le total correspondant au prix du billet. Les restes-à-charge en vigueur sont les suivants :

Reste à charge	Adulte	Enfant
Aller-retour	10 000 F. CFP	6 000 F. CFP
soit par trajet simple	5 000 F. CFP	3 000 F. CFP

114. L'aide est accordée exclusivement pour des trajets aller-retour. **Chaque bénéficiaire dispose au maximum de trois billets aller-retour par année⁹¹**, la date de retour pouvant être modifiée après l'achat. Chaque achat nécessite l'émission préalable d'un bon de transport par un guichet d'aide médicale de la province, remis sur présentation d'une réservation en attente de paiement.

⁸³ La rémunération de cette mission est de 7 MF. CFP annuels. Annexe 03 – cote 13.

⁸⁴ Rapport de gestion Air Calédonie 2020, p. 9 (Annexe 10 – cote 134).

⁸⁵ Rapport IEOM Nouvelle-Calédonie 2019 p. 134 (Annexe 704 – cote 11176) ; Rapport DBAF Budget primitif 2020 (Annexe 821 – cotes 14812-14814).

⁸⁶ Air Loyauté touche une subvention d'équilibrage de l'ADANC pour la ligne Koumac – Bélep, répercutée sur les tarifs ; le dispositif « Continuité Pays » ne s'applique donc pas sur ce trajet. (Annexe 385 – cote 3065).

⁸⁷ Mail ADANC – mise à jour 2022 des éléments de l'audition 2019 (Annexe 341 – cote 2586).

⁸⁸ Délibération n° 2011-118/API du 22 décembre 2011 instituant une aide au transport au bénéfice des résidents relevant de l'aide médicale gratuite de la province des îles Loyauté (Annexe 823 – cotes 14845 à 14847).

⁸⁹ Personnes bénéficiant de ressources inférieures au Salaire Minimum Agricole Garanti (SMAG) soit 137 280 F. CFP mensuels au 1^{er} juillet 2022.

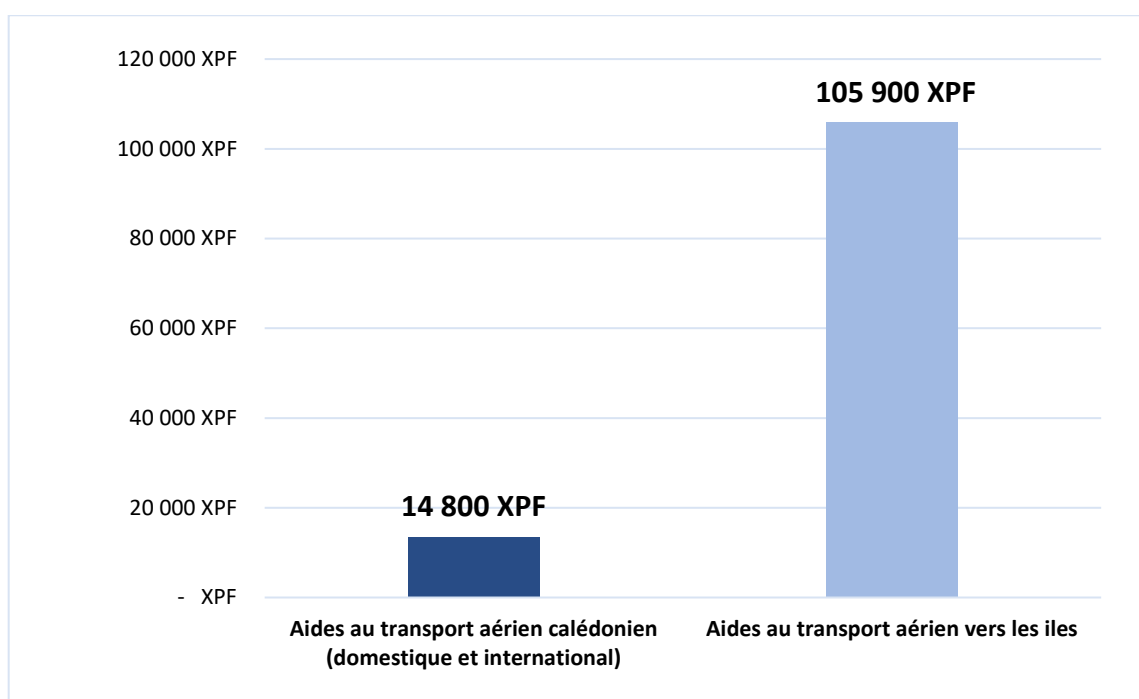
⁹⁰ Cf. *supra*.

⁹¹ Arrêté n° 2021-78/PR du 26 janvier 2021 fixant le nombre de voyages et les modalités d'application du dispositif solidarité transport au bénéfice des résidents relevant de l'aide médicale gratuite.

Ce bon permet ensuite au bénéficiaire de régler la réservation auprès du transporteur. La démarche n'est pas réalisable en ligne.

115. En 2015, 23422 bons avaient été émis pour un coût de 240 MF. CFP.⁹² Cette prestation n'est pas cumulable avec l'Aide à la Continuité Pays. Les services administrant ces deux aides appartiennent toutefois à des collectivités différentes et le contrôle du non-cumul ne semble pas mis en œuvre.⁹³
116. **Au total, le montant cumulé des aides publiques versées annuellement directement ou indirectement au secteur aérien en Nouvelle-Calédonie peut être estimé, en 2019, à près de 4 milliards de F. CFP, soit environ 14 800 F. CFP par habitant. En comparaison, celui des aides versées pour le transport aérien vers les îles (Loyauté et Ile des Pins) rapporté au nombre d'habitants desservis est beaucoup plus important puisqu'il peut être estimé à plus de 105 900 F. CFP par habitant, étant précisé que 70 % des passagers sont des îliens⁹⁴.**

Les aides publiques versées au secteur aérien en Nouvelle-Calédonie rapportées au nombre d'habitants des territoires desservis



Source : ACNC

117. Outre les soutiens économiques, les différentes collectivités interviennent à plusieurs niveaux dans le pilotage de la politique calédonienne du transport aérien.

3. Un pilotage multipartite de la problématique du transport

118. Les différentes collectivités compétentes interviennent chacune à des niveaux hétérogènes. Ces interventions ne sont pas toujours coordonnées.

⁹² Rapport CTC Province des Îles Loyauté 2017 (Annexe 819 – cotes 14630 à 14636).

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Ce montant estimatif ne tient pas compte du budget des aéroports provinciaux dans la Province des Iles, en l'absence de données disponibles.

a. Des aérodromes nationaux, territoriaux et provinciaux

119. La Nouvelle-Calédonie compte 14 aérodromes :



- L'aéroport international de Nouméa – La Tontouta, sur le domaine de l'État
- 3 aérodromes de la Nouvelle-Calédonie : Nouméa – Magenta, Koné et Lifou
- 10 aérodromes provinciaux :
 - Île-des-Pins, Bourrail – Poé* et La Foa – Oua Tom* en Province Sud
 - Canala*, Touho*, Koumac et Bélep (Art Waala) en Province Nord
 - Maré, Tiga et Ouvéa pour la Province des Îles Loyauté

**Canala, Touho, Bourrail-Poé et La Foa - Oua Tom n'accueillent actuellement pas de trafic commercial*

120. Les deux plates-formes nouméennes sont exploitées par la CCI-NC dans le cadre de délégations de service public (ci-après « DSP ») concédées respectivement par l'État jusqu'en 2024 et la Nouvelle-Calédonie (renouvellement en cours). La gestion des aérodromes de Lifou et Koné est assurée en régie par la DAC-NC⁹⁵, les provinces administrant directement leurs infrastructures respectives.

121. Avec **11 aérodromes commerciaux pour 270 000 habitants, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un équipement particulièrement dense**, la norme en la matière étant d'une plate-forme pour un million d'habitants en France métropolitaine, et un site pour quatre millions d'habitants en Allemagne⁹⁶. Leur fréquentation est la suivante (données 2019)⁹⁷ :

⁹⁵ Avec une assistance de la CCI à Lifou.

⁹⁶ Annexe 952 – cotes 18 511 à 18 515.

⁹⁷ Annexe 704 – cotes 11 174 et 11 176.

Aérodrome	Passagers	Mouvements commerciaux
Nouméa – La Tontouta (NOU)	566 405	3989
Nouméa – Magenta (GEA)	472 073	11072
Lifou (LIF)	188 242	5863
Koné (KNQ)	9 350	768
Ouvéa (UVE)	88 446	3023
Maré (MEE)	95 945	3149
Île des Pins (ILP)	112 934	2469
Tiga (TGJ)	3 272	nd
Touho (TOU)	352	nd
Koumac (KOC)	2 623	nd
Bélep (Art Waala) (BMY)	1 124	nd

122. **Cinq plates-formes accueillait ainsi moins de 10 000 passagers sur l'année, dont trois en Grande Terre.**

123. Les longueurs des pistes des aérodromes commerciaux sont les suivantes :

Plate-forme	Longueur de la piste
Nouméa – La Tontouta (NOU)	3250 m
Nouméa – Magenta (GEA)	1340 m
Lifou (LIF)	1250 m
Koné (KNQ)	1220 m
Ouvéa (UVE)	1100 m
Maré (MEE)	1250 m
Île des Pins (ILP)	1250 m
Tiga (TGJ)	1000 m
Touho (TOU)	1100 m
Koumac (KOC)	1100 m
Bélep (Art Waala) (BMY)	600 m

Source : DAC-NC

124. **Hormis l'aéroport de Nouméa – La Tontouta, dont la piste est suffisamment longue pour accueillir tout type d'appareil, aucune plate-forme ne dispose d'une installation de longueur supérieure à 1500 mètres permettant l'exploitation à pleine charge des appareils ATR 72 utilisés par Air Calédonie sur les lignes intérieures. Par conséquent, ce transporteur ne peut commercialiser en moyenne que 90% des sièges disponibles dans ses appareils⁹⁸. De plus, eu égard à cette insuffisance de l'infrastructure, des emports de fret doivent également être régulièrement différés, notamment en cas de conditions météorologiques défavorables⁹⁹.**

125. En province Nord, l'aérodrome de Bélep (Art Waala) dont la piste mesure 600 mètres ne peut, quant à lui, pas accueillir d'appareils de cette envergure ; en conséquence, seule la compagnie Air Loyauté, qui exploite des modules de plus petite capacité, peut aujourd'hui desservir cette

⁹⁸ Annexe 08 – cote 112 : en 2019, sur une capacité de 740 810 sièges, seuls 664 980 ont pu être commercialisés.

⁹⁹ Annexe 03 – cote 9.

commune. Les vols y sont néanmoins suspendus en l'absence du personnel réglementaire pour la lutte contre l'incendie.

126. L'aéroport de Touho a, pour sa part, bénéficié des aménagements nécessaires entrepris par la Province Nord¹⁰⁰ afin qu'il puisse être desservi par les ATR 72 d'Air Calédonie. La Nouvelle-Calédonie a toutefois décidé de supprimer les subventions versées par l'ADANC et nécessaires à l'exploitation de cette desserte à faible trafic¹⁰¹ ; celle-ci n'est donc plus en service depuis 2021.
127. **L'ensemble des flux domestiques vers Nouméa se dirigent aujourd'hui vers l'aéroport de Magenta ; il n'y a donc pas d'interconnexion directe possible entre les aérodromes des provinces et les lignes internationales, facteur handicapant la fréquentation touristique du territoire.**¹⁰²
128. Pour pallier cette carence, la province des Îles Loyauté porte un projet de requalification de l'aérodrome de Wanaham afin d'accueillir des vols internationaux. Celui-ci est toutefois couplé à un projet de création d'une nouvelle plate-forme domestique à Hméleck (sud de Lifou), sur le modèle de celle de Tiga¹⁰³, dont la piste ne mesure que 1000 mètres. Cette installation, qui ne pourrait donc pas accueillir les ATR 72 d'Air Calédonie à pleine charge, desservirait également le complexe touristique *Wadra Bay*. Dans cette attente, la solution de liaisons directes entre les Îles et La Tontouta est également envisagée. Une première expérience a été réalisée avec succès entre La Tontouta et l'île des Pins le 14 novembre 2022¹⁰⁴.
129. La province Sud souligne également les difficultés posées par la coexistence des deux aéroports nouméens¹⁰⁵. L'organisation des infrastructures aéroportuaires correspond par ailleurs à une problématique identifiée par la Nouvelle-Calédonie dans l'élaboration de son schéma global des transports et de la mobilité.

b. Un schéma global des transports et de la mobilité (SGTM) au statut incertain, supposé définir la politique territoriale du transport aérien

130. L'article 211 de la loi organique prévoit la constitution d'un Schéma d'Aménagement et de Développement pour la Nouvelle-Calédonie. Dans ce cadre, des travaux initiés en 2008 ont conduit à l'élaboration du plan « NC 2025 », adopté par le Congrès en août 2016¹⁰⁶. Dans le sillage de ces études, **le Gouvernement a lancé à partir de 2013 des consultations en vue d'élaborer un Schéma Global des Transports et de la Mobilité (ci-après « SGTM »). Le cabinet en charge de la rédaction du projet a transmis ses propositions d'actions en mars 2015. Aucune délibération validant formellement le SGTM n'a toutefois été adoptée.** Ce dernier constitue néanmoins en pratique le support de la politique de transport de la Nouvelle-Calédonie à ce jour.¹⁰⁷
131. Globalisant l'ensemble des modes de transport, il comprend naturellement un volet aérien, décliné en trois phases – diagnostic, analyse prospective et propositions détaillées sous forme

¹⁰⁰ Acquisition d'un véhicule anti-incendie, formation d'un pompier d'aérodrome et réfection de la raquette de la piste (Annexe 03 – cote 9).

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Annexe 520 – cote 5216 ; Annexe 521 – cote 5228 ; Annexe 522 – cotes 5238, 5239, 5242, 5243.

¹⁰³ *Ibid.* cotes 5219, 5222.

¹⁰⁴ En partenariat avec le groupe Mariott et en coordination avec Qantas, Air Calédonie a opéré le 14 novembre 2022 un vol spécial entre la Tontouta et l'île des Pins pour répondre à la demande d'une cinquantaine d'entrepreneurs Australiens.

¹⁰⁵ Annexe 522 – cotes 5239, 5242.

¹⁰⁶ Annexe 919 – cotes 16775 à 16829 ; délibération 146 du 11 août 2016 (Annexe 885 – cotes 16170 à 16172).

¹⁰⁷ Annexe 347 – cote 2651 (compte-rendu d'entretien avec M. Gilbert Tyuïenon).

de « fiches actions » – recouvrant l'ensemble des composantes du secteur, dont notamment la construction et l'exploitation des infrastructures, la politique de dessertes et les stratégies des compagnies locales.

132. **Il dresse ainsi en premier lieu un diagnostic des infrastructures** existant alors, relevant la dualité des aérodromes nouméens¹⁰⁸ ainsi que des insuffisances de certaines plateformes en termes de longueurs de pistes¹⁰⁹. Il s'interroge également sur la cohérence de l'organisation¹¹⁰ du transport aérien en Nouvelle-Calédonie et sur le mode de gestion de certains aéroports¹¹¹. Il évoque en outre les problématiques de la plate-forme de Magenta¹¹² et les projets existants pour l'aéroport de Lifou, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre (allongement supplémentaire de la piste à 2100 m, mise à niveau du service de lutte contre l'incendie)¹¹³, excluant par ailleurs la possibilité d'une utilisation comme aéroport de déroutement de La Tontouta, envisagée par la Province des Îles Loyauté. Il esquisse enfin des hypothèses de travail pour ses réflexions ultérieures, par exemple la nécessité de prolonger le modèle alors en exploitation pour la desserte extérieure¹¹⁴.
133. S'appuyant sur ce travail, **il élabore dans un deuxième temps différents scénarios**¹¹⁵, nourrissant les réflexions menées avec la maîtrise d'ouvrage. Ces scénarios se distinguent essentiellement par leur dimensionnement et, dès lors, par les coûts associés à leur mise en œuvre respective. Les possibilités vont ainsi d'une hypothèse « constante », où aucune mesure nouvelle n'est prise, la situation initiale restant inchangée, à une hypothèse maximaliste, où tous les investissements suggérés en phase diagnostique sont réalisés, y compris les plus ambitieux, pour un coût équivalent à 1,5 % du PIB du territoire¹¹⁶ (tous modes de transport confondus). La version médiane, correspondant à un niveau d'investissement de 1,0 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie, a finalement été retenue pour la définition des actions recommandées.
134. La dernière production¹¹⁷, issue du diagnostic et des scénarios élaborés en première et deuxième phases de réflexion, se présente sous forme de « **fiches action** » **détaillant les mesures à mettre en œuvre et constituant le SGTM**. Comme lors des travaux préliminaires, celles-ci sont réparties entre les différents modes de transport envisagés et une série de propositions est donc consacrée au secteur aérien. **Une partie de ces dernières a déjà été mise en application. Le document recommandait ainsi les allongements des pistes des aérodromes de Magenta, Lifou, Maré et Ouvéa ainsi que l'acquisition du 4^{ème} appareil ATR 72 d'Air Calédonie¹¹⁸, intervenu en 2017. Il reprenait les propositions d'Air Loyauté pour les dessertes « inter-îles »¹¹⁹. Il suggérerait également la mise à niveau de l'infrastructure de Nouméa – Magenta avec la réalisation d'une nouvelle aérogare pour le fret, travaux mis en œuvre entre 2013 et 2015¹²⁰. Ces recommandations ont été suivies peu après la publication du schéma. De nombreuses suggestions n'ont toutefois pas encore été mises en œuvre.**

¹⁰⁸ Annexe 693 – cote 9425.

¹⁰⁹ *Ibid.* cotes 9387 et s.

¹¹⁰ *Ibid.* cote 9381.

¹¹¹ *Ibid.* cote 9424.

¹¹² *Ibid.* cotes 9386, 9393 et Annexe 691 – cote 8788.

¹¹³ Annexe 693 – cote 9462.

¹¹⁴ *Ibid.* cote 9464.

¹¹⁵ Annexe 691.

¹¹⁶ *Ibid.* cote 8814.

¹¹⁷ Annexes 692 et 694.

¹¹⁸ Annexe 692 – cote 9134.

¹¹⁹ *Ibid.* cote 9139.

¹²⁰ *Ibid.*

135. Le SGTM envisageait ainsi une **clarification de la gouvernance du secteur aérien** en Nouvelle-Calédonie¹²¹ avec l'adoption de textes adéquats, l'instauration de délégations de service public pour l'exploitation des aéroports des provinces et un **pilotage rationalisé de l'octroi des subventions** ; il préconisait plusieurs mesures pour améliorer l'efficacité des dessertes du territoire et notamment le **transfert vers La Tontouta des activités de l'aéroport de Magenta à l'horizon 2025**.
136. **Ce versant des recommandations n'a pas connu d'application concrète depuis 2015**, le schéma n'ayant au demeurant pas été adopté¹²² **en raison de divergences entre collectivités**¹²³. Ces dernières ont par ailleurs des **degrés d'implication hétérogènes** dans les problématiques de transport aérien pour leurs administrés.

c. Une implication inégale des collectivités provinciales

137. **Si elles n'exercent pas cette compétence à titre principal, les provinces interviennent à des degrés divers dans le fonctionnement du secteur aérien**. Elles sont propriétaires et gestionnaires de plusieurs aérodromes, elles participent au financement d'aides aux passagers¹²⁴ et elles détiennent une partie du capital d'Air Calédonie¹²⁵ où elles disposent de représentants permanents au sein du Conseil d'Administration¹²⁶. Elles sont également représentées au conseil d'administration de l'ADANC. La Province des Îles Loyauté détient en outre, à travers la SODIL, 100% du transporteur aérien Air Loyauté de même par ailleurs que 100% du capital du transporteur maritime Sudiles, exploitant du vaisseau *Betico 2*¹²⁷.
138. La Province Nord, qui compte 49 910 habitants, gère les aérodromes de Bélep et Touho, où elle a entrepris des travaux d'adaptation en 2019 pour permettre les mouvements des aéronefs d'Air Calédonie. Le subventionnement par l'ADANC du fonctionnement de cette ligne à faible trafic, dépendant pour sa part de la Nouvelle-Calédonie, a toutefois été interrompu peu après. L'aéroport de Koné, infrastructure la plus importante de la province, appartient pour sa part à la Nouvelle-Calédonie, et est exploité par la DAC. Sa desserte est également financée exclusivement par l'ADANC.
139. Les 867 résidents de Bélep, seule commune insulaire de la province, seraient éligibles à l'aide à la Continuité Pays en application de la délibération n° 184 du 9 janvier 2012¹²⁸. Cette délibération prévoit en effet la possibilité d'une participation des provinces au financement de cette prestation, pour une part pouvant atteindre 25% de son budget. La province Nord n'apporte toutefois pas de contribution financière à cette politique et les habitants de Bélep ne bénéficient donc pas de cette aide. L'ADANC finance donc seule, au titre de l'équilibrage des liaisons à faible trafic, la desserte aérienne de la province Nord, qui *de facto* se limite à présent à la ligne Nouméa-Koné, la liaison vers Touho n'étant plus subventionnée et la ligne Nouméa-Koumac-Bélep étant suspendue, l'aérodrome de Bélep ne pouvant être utilisé en l'absence de pompier sur place. La commune est toutefois desservie par voie maritime.
140. La Province Sud (203 144 habitants dont près de 180 000 pour le Grand Nouméa) finançait, jusqu'en 2018, 25% de la Continuité Pays pour les résidents de l'Île des Pins. Elle s'en est retirée à partir de 2019 et le financement de cette prestation repose depuis uniquement sur

¹²¹ *Ibid.* cote 9140.

¹²² Annexe 522 – cote 5236.

¹²³ Annexe 449 – cotes 4130 à 4154 ; Annexe 399 – cotes 3367 à 3416.

¹²⁴ *Op. cit.*

¹²⁵ La Province des Îles Loyauté détient 26,2% des actions d'Air Calédonie, la Province Nord 14,6% et la Province Sud 5,2%.

¹²⁶ Annexe 10 – cote 143.

¹²⁷ Annexe 385.

¹²⁸ *Op. cit.*

l'ADANC. Son fonctionnement impacte la fréquentation touristique de l'île, les sièges pouvant s'avérer insuffisamment disponibles pour les touristes¹²⁹, l'aide pouvant ramener le prix du billet aérien payé par ses bénéficiaires au niveau du tarif d'un transport maritime¹³⁰.

141. La province participe à des opérations de promotion en partenariat avec Aircalin et Air Calédonie. Elle mène des réflexions sur ses dessertes, pour l'aérodrome de Bourail-Poé et les transports vers l'Île des Pins, notamment pour le développement touristique mais également en matière de fret et de complémentarité avec le transport maritime. Les communes de la province, en moyenne les moins enclavées de la Nouvelle-Calédonie, sont néanmoins majoritairement accessibles par voie routière.
142. À l'inverse, la Province des Îles Loyauté (18 353 habitants) fait face au défi de la « double insularité », qui la conduit à se montrer particulièrement active sur les problématiques du transport aérien, indispensable à son désenclavement. Elle a ainsi été la dernière province à cofinancer l'Aide à la Continuité Pays aux côtés de l'ADANC bien qu'elle s'en soit retirée en 2021.¹³¹ Elle continue toutefois la mise en œuvre et le financement de son propre dispositif avec la Solidarité Transport¹³².
143. Exploitante des aérodromes de Maré et Ouvéa, lesquels ont fait l'objet de travaux récents, ainsi que de la plateforme de Tiga, elle dispose de ses propres entreprises de transport avec la compagnie aérienne Air Loyauté et les compagnies maritimes Sudiles (*Betico*) et Melita (*Ieneic*).¹³³
144. Elle porte en outre d'ambitieux programmes d'infrastructures, avec la conversion de la plateforme de Wanaham en aéroport international et la construction à Hméleck d'un aéroport provincial, complément à la réalisation du complexe touristique *Wadra Bay* au sud de Lifou.
145. Son projet le plus dimensionnant, complémentaire de son programme d'infrastructures, est toutefois la création de la compagnie aérienne régionale Air Oceania, qui correspond à une véritable refondation du secteur du transport aérien de la Nouvelle-Calédonie. Celui-ci dénote une implication incontestable des autorités provinciales dans la problématique de la desserte aérienne, essentielle pour le développement de la Nouvelle-Calédonie. Ses dimensions semblent toutefois dépasser les contours de la compétence provinciale et posent des interrogations tant pour sa gouvernance que pour sa soutenabilité. Eu égard aux hypothèses qui le sous-tendent, notamment sa substitution à Aircalin sur le trafic régional, un tel dessein, impliquant en outre une mobilisation importante de capitaux publics ainsi que des acquisitions d'appareils en défiscalisation, ne peut se concevoir qu'en accord avec l'État et la Nouvelle-Calédonie, qui n'ont jusqu'alors pas été directement impliqués dans sa conception.
146. **En définitive, les niveaux d'intervention des provinces dans l'économie des transports aériens domestiques sont inégaux. Leurs actions se confondent avec celles de l'ADANC en matière d'aides au transport ainsi que celles de la Nouvelle-Calédonie, propriétaire des aérodromes de Koné, Lifou et Nouméa-Magenta, pour les infrastructures. Les autorités provinciales expriment également un souhait d'une meilleure connectivité avec les flux internationaux¹³⁴, transitant par l'aéroport de Nouméa - La Tontouta, propriété de l'État, exploitée par la CCI. Ces connexions, de même que les relais avec les autres modes de transports collectifs, sont toutefois peu développées.**

¹²⁹ Annexe 522 – cote 5237 ; Annexe 13 – cote 166.

¹³⁰ Annexe 385 – cote 3064.

¹³¹ Annexe 341 – cote 2586.

¹³² *Op. cit.*

¹³³ Annexe 385 – cotes 3063, 3064.

¹³⁴ Annexes 520, 521 et 522.

d. Une intermodalité limitée

147. Avec La Tontouta et Magenta, Nouméa compte deux aéroports ouverts au trafic commercial, le premier, situé sur le territoire de la commune de Païta, à 46 kilomètres au nord de la ville, est dédié exclusivement au trafic extérieur tandis que le second, localisé dans la commune de Nouméa, à cinq kilomètres de son centre, n'accueille que des vols intra-calédoniens. Les deux plateformes sont distantes de 45 kilomètres.
148. Hors voie maritime, l'aéroport de Nouméa – La Tontouta est l'unique point de passage frontalier permettant l'entrée ou la sortie de passagers sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie.
149. Les deux plateformes sont accessibles en voiture. L'aéroport de Magenta, à quelques minutes du centre de Nouméa, voit toutefois son parking régulièrement saturé, aucun droit de stationnement n'y étant prélevé. L'itinéraire reliant Nouméa à La Tontouta, réalisable en 45 minutes, emprunte pour sa part le col de la Pirogue, vulnérable aux éboulements lors d'intempéries et sujet à une forte accidentalité.
150. L'accès à l'aérodrome de Magenta par les transports urbains, assuré par une ligne principale fonctionnant de 5h00 à 19h30, est possible en quinze minutes depuis le centre de Nouméa en semaine avec une fréquence de 20 minutes.¹³⁵ L'aéroport de La Tontouta n'est accessible que par une ligne de transport urbain secondaire¹³⁶, ne fonctionnant en direct que de 5h00 à 06h00 et de 16h10 à 18h10¹³⁷, avec un temps de trajet entre 1h06 et 1h35. Les transports interurbains réalisent toutefois 6 à 10 trajets sans arrêt chaque jour et permettent de relier l'aéroport international à Nouméa en 45 minutes, ainsi qu'à toute la Grande Terre. Aucune ligne ne relie cependant directement les deux plateformes entre elles.
151. Seuls deux taxis disposent d'une autorisation de stationnement pour l'aéroport de La Tontouta¹³⁸. Hors réservation, ceux-ci ne peuvent embarquer de clients à Nouméa et les professionnels nouméens ne peuvent prendre de passagers à l'aéroport. Le coût du retour à vide est donc supporté par ces derniers *via* le tarif qui leur est appliqué¹³⁹. Des navettes collectives permettent toutefois de relier l'aéroport de La Tontouta et l'agglomération pour un prix unitaire plus accessible.
152. Les communes abritant les aérodromes hors de Nouméa ne sont accessibles par aucun service de transport urbain. Ceux-ci peuvent toutefois être desservis par les lignes interurbaines (Raï) comportant un arrêt sur leur emprise ou à proximité. Celles-ci sont exploitées par des transporteurs privés dans le cadre de marchés passés par le Syndicat Mixte de Transport Interurbain (ci-après « SMTI ») de la Nouvelle-Calédonie.¹⁴⁰
153. L'aérodrome de Koné est ainsi desservi par les lignes entre Nouméa et Voh, Koumac ou Panié. La plateforme de Koumac est accessible par les lignes Nouméa-Panié et Arama-Koumac. En revanche, les lignes ayant leur terminus à Koné ou Koumac et reliant les centres de ces villes en direction du sud ne desservent pas leurs aérodromes, situés au nord.

¹³⁵ Ligne L4.

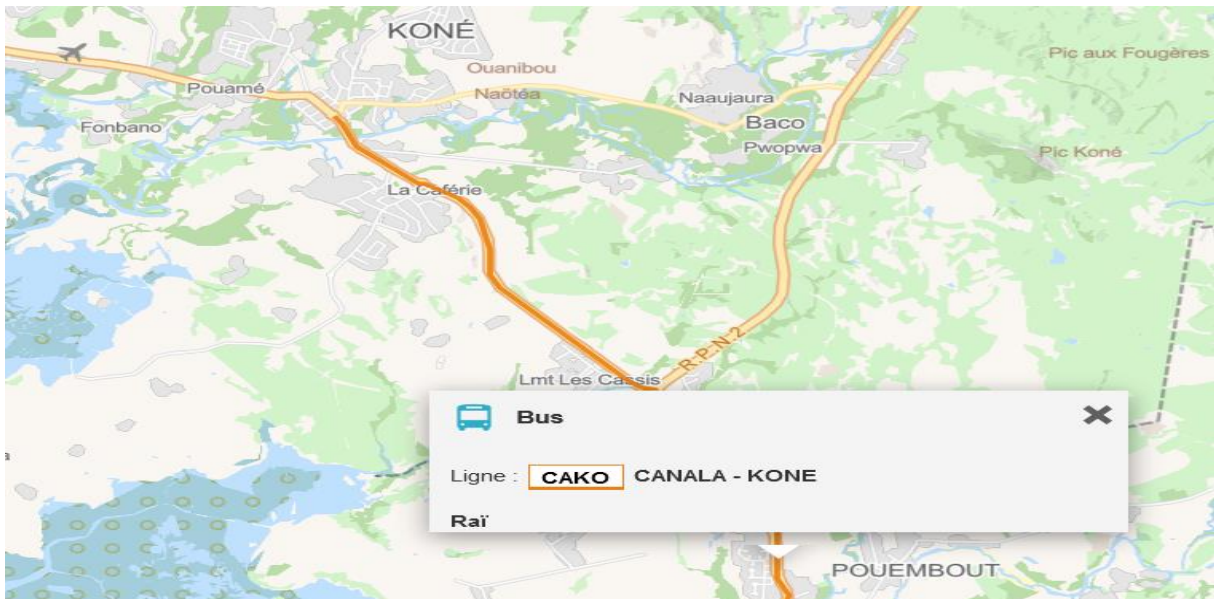
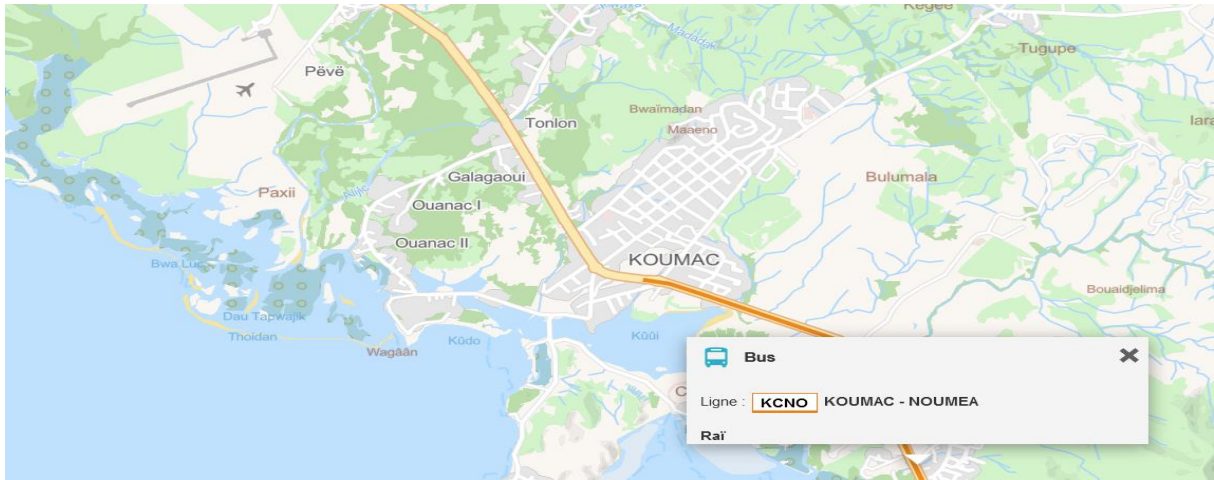
¹³⁶ Ligne P4.

¹³⁷ Horaires de semaine.

¹³⁸ Annexe 830 – cote 15253.

¹³⁹ Annexe 522- cote 5243.

¹⁴⁰ Annexe 940 – cotes 17883 à 17971.



154. L'aérodrome de Touho est desservi par les lignes Hienghène-Houaïlou et Hienghène-Koné. Quant à celui de Lifou, il correspond à l'extrémité de la liaison Wanaham-Xodre qui relie le nord et le sud de l'île. Les autres plateformes ne sont pour leur part accessibles que par transports individuels (taxi, navette, véhicule personnel ou de location).
155. L'accès aux aérodromes calédoniens en transports collectifs est donc parfois théoriquement possible. Le site gouvernemental *kedial.nc* regroupe les offres de transports et permet la planification de déplacements en ce sens.
156. Néanmoins, et s'agissant, notamment hors de Nouméa, de transports interurbains ne remplissant pas là leur mission première, les fréquences sont limitées à un ou deux passages quotidiens, dont les horaires ne sont pas coordonnés avec ceux des vols effectués sur ces installations.
157. **L'intermodalité est donc *de facto* limitée, d'une part entre les transports aériens extérieurs et domestiques, et d'autre part entre ces vols et les autres réseaux de déplacements collectifs. Le recours à des transferts privés est donc le plus souvent indispensable.**
158. Le fonctionnement du secteur aérien implique donc l'engagement de compétences de collectivités de tous niveaux. Son modèle économique en fait également une industrie particulière.

B. Un secteur économique singulier

1. Une implication historique de la puissance publique

a. La construction et l'exploitation des infrastructures aériennes

159. **La création et la gestion des aéroports fut généralement le fait de la puissance publique dès les premiers développements de l'aviation civile en France**¹⁴¹. Cette mission, successivement exercée par le sous-secrétariat d'État de l'Aéronautique et du Transport Aérien, puis une direction générale éponyme comportant une Direction des Constructions Aéronautiques, puis une Direction Aéronautique Civile, fut successivement placée sous le commandement d'un Organisme de Coordination Générale Aéronautique (1919), puis du Ministère des Travaux Publics (1920), puis du Ministère de l'Air (1928 et 1932), qui se dota à cette fin d'une Direction des Travaux et Installations.¹⁴²
160. Ce n'est qu'à partir de 1945 qu'elles purent connaître une certaine stabilité avec la création du Secrétariat Général à l'Aviation Civile et Commerciale (« SGACC »), rattaché au Ministère des Travaux publics et des Transports¹⁴³. La Direction Générale de l'Aviation Civile (« DGAC ») lui succéda en 1976. Alors administration centrale du ministère chargé des transports, elle appartient depuis 2007 au ministère de l'Écologie et du Développement Durable puis au Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires, exerçant depuis lors les compétences liées aux transports.
161. L'établissement public Aéroport de Paris (« ADP »)¹⁴⁴, d'abord sous la tutelle du Ministère de l'Air, fut créé par une ordonnance n° 45-2488 du 24 octobre 1945¹⁴⁵. Recouvrant alors l'exploitation de l'aéroport du Bourget, sa responsabilité s'étendra ensuite à la construction et la gestion de l'aéroport d'Orly, mis en service en 1961, puis à celui de Roissy, ouvert en 1974. L'exploitation des aéroports régionaux est quant à elle concédée aux Chambres de Commerce et d'Industrie (« CCI ») au titre de la loi du 20 juin 1933 qui ajouta les aéroports à la « *liste des établissements à l'usage du commerce que les chambres de commerce sont autorisées à créer et à administrer* »¹⁴⁶. Les premiers textes régissant les concessions aéroportuaires furent adoptés en 1955 avec un premier cahier des charges type prévoyant une économie de la concession avec garantie des ressources. Celui-ci modifié par un décret du 29 mai 1997, lui-même modifié par un autre décret du 6 septembre 1999, incluant une clause de gestion aux « risques et périls » du concessionnaire. Dans une communication interprétative du 29 avril 2000, la Commission européenne rappelait de surcroît la soumission des concessions aux principes du marché unique : liberté d'établissement et de prestation de services, transparence, égalité de traitement et proportionnalité. Par la suite, alors que les premières concessions aéroportuaires avaient été accordées pour une durée de cinquante ans, les suivantes furent considérablement raccourcies, malgré les réticences des concessionnaires pour qui cette réduction pénalisait l'investissement.
162. **La loi de décentralisation du 13 août 2004 « relative aux libertés et responsabilités locales » transmet aux collectivités territoriales la propriété de 150 aéroports régionaux jusqu'alors propriété de l'État et exploités soit en régie, soit par les CCI – à l'exclusion**

¹⁴¹ Fabienne Autier, Gregory Corcos, et Georges Trépo, *Air France, des années héroïques à la refondation*, Management (Paris: Vuibert, 2001).

¹⁴² Pierre Lauroua, *L'Aviation Civile, une administration dans Paris – 1919-2009*.

¹⁴³ Décret n° 45-0127 du 22 décembre 1945.

¹⁴⁴ « Aéroport » était alors au singulier.

¹⁴⁵ Ordonnance n° 45-2488 du 24 octobre 1945.

¹⁴⁶ *Les aéroports français face aux mutations du transport aérien*, Cour des Comptes, 2008 (Annexe 652 – cotes 7650 à 7665).

des aéroports d'outre-mer et des plateformes d'intérêt national ou international. La loi du 20 avril 2005 transforma l'établissement public ADP en société anonyme et ouvrit la voie à des évolutions dans l'exploitation des grandes infrastructures régionales, avec la possibilité de créer des sociétés aéroportuaires pour les collectivités concernées.

163. **La loi du 6 août 2015 permet la cession des titres de certaines de ces sociétés à des investisseurs privés.** L'État céda ainsi ses participations dans les aéroports de Toulouse, Nice et Lyon entre 2015 et 2016. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019¹⁴⁷ lui avait également permis la cession de ses titres résiduels (50,6%) dans le capital d'ADP. D'abord retardée dans l'attente d'une consultation en vue d'un éventuel référendum d'initiative partagée, l'opération dut être suspendue en mars 2020 devant l'émergence de la pandémie de covid-19 et le ralentissement subséquent des activités du groupe. Il n'existe toutefois plus aujourd'hui d'obstacle juridique à sa mise en œuvre, que l'État pourra enclencher dès qu'il estimera favorables à cet égard les conditions de marché.
164. **La composition de l'actionnariat des aéroports et le choix de leurs modes d'exploitation a rapidement intéressé les autorités de régulation concurrentielle.** Les aérodromes constituent en effet des infrastructures essentielles (*essential facilities*) au sens de la jurisprudence en matière de concurrence. S'il peut exister une compétition entre plateformes, les gestionnaires aéroportuaires sont généralement en position dominante, voire en situation de monopole naturel, de sorte qu'en l'absence de régulation efficace, les usagers sont susceptibles de supporter des redevances aéroportuaires abusivement élevées.
165. Les distorsions de concurrence aboutissant *in fine* à cette élévation des prix peuvent avoir pour origine des difficultés introduites par les exploitants envers les transporteurs¹⁴⁸ souhaitant éviter le recours à ses prestations de *handling*¹⁴⁹ et s'auto-assister, des discriminations injustifiées opérées par le concessionnaire par exemple entre prestataires de service de *catering*¹⁵⁰, des inégalités de traitement pour la location d'espaces commerciaux ou le recours sans véritable mise en concurrence à des sociétés liées à son groupe, notamment en matière de BTP¹⁵¹.
166. Les conditions contractuelles des concessions peuvent également aboutir à une augmentation des tarifs, par exemple en isolant comptablement les redevances versées par les exploitants de surfaces commerciales dans l'aéroport, excluant les loyers correspondants du résultat de la concession employé dans la formule de calcul des redevances aéronautiques (système dit de « double caisse »), aboutissant à une augmentation de ces dernières.
167. Dans son avis n° 10-A-04 consacré à la privatisation des aéroports, l'Autorité de la concurrence métropolitaine insiste donc sur l'impérieuse nécessité de confier à un régulateur indépendant la surveillance économique de l'exploitation des aéroports éventuellement privatisés. Elle recommande également un renforcement des obligations de transparence des gestionnaires, afin d'assurer un contrôle efficace de l'évolution des redevances aéroportuaires.
168. **Les nombreuses recherches académiques concernant la détention et l'exploitation des plateformes aéroportuaires, initialement menées à partir des premières privatisations lancées au Royaume-Uni en 1987 puis reproduites par ailleurs, tendent à démontrer une efficacité accrue des infrastructures gérées par des sociétés d'exploitation vis-à-vis de celles**

¹⁴⁷ Loi « Pacte ».

¹⁴⁸ Décision n° 98/387/CE Flughafen Frankfurt/Main AG (Annexe 835).

¹⁴⁹ *cf. infra*.

¹⁵⁰ CJCE, 24 octobre 2002, Aéroports de Paris c/ Commission & Alpha Flight Services SAS (Annexe 868).

¹⁵¹ *Cf.* avis ADLC n° 10-A-04 (Annexe 605 – cotes 6547 à 6692).

exploitées en régies¹⁵². Le caractère public ou privé de l'actionnariat n'est pas significativement déterminant ; la présence d'acteurs privés tend toutefois à constituer un facteur d'augmentation du trafic, de dynamisme des investissements et de diversification des sources de revenus tandis que la détention conjointe du capital par plusieurs collectivités territoriales de niveaux différents est généralement associée à des performances comparativement inférieures aux aéroports dont la participation publique est détenue par une même personne publique¹⁵³. La détention par une collectivité publique d'une participation majoritaire dans une infrastructure partiellement privatisée est également associée à des performances moindres. Les recherches entreprises sur cette question¹⁵⁴ établissent en revanche de manière quasiment unanime un lien significatif entre la qualité et la pertinence de la régulation de l'exploitation d'une part et le maintien d'un rapport favorable aux usagers entre un niveau contenu des redevances acquittées et la qualité accrue des services proposés d'autre part.

169. En dépit de ces évolutions naissantes, les plateformes aéroportuaires françaises restent à ce jour majoritairement détenues et exploitées par des collectivités publiques. Au-delà des infrastructures, ces dernières se sont également historiquement investies dans le développement des entreprises de transport aérien.

b. La participation publique dans les compagnies aériennes

170. **Bien que le transport aérien fût à ses débuts une activité largement subventionnée, les premières entreprises d'aviation commerciale françaises naquirent d'abord du fait de l'initiative privée. Avec le ministre de l'Air Pierre Cot, l'État s'engage néanmoins pour la consolidation du secteur avec la création le 1^{er} septembre 1933 de la Compagnie Air France¹⁵⁵, résultat de la fusion des quatre principaux opérateurs alors en place : Air Union, Air Orient, la SGTA¹⁵⁶ et la CIDNA¹⁵⁷. La nouvelle entité exploite seize lignes en concession et l'État détient 25% de son capital. Malgré sa participation minoritaire, il y renforce progressivement son influence et un décret-loi du 16 juillet 1935 en fait une société d'économie mixte subventionnée, soumise au contrôle de l'État. Ce statut est abandonné en 1941 mais le matériel de la compagnie est rapidement réquisitionné. Il est presque totalement détruit lorsque l'entreprise est nationalisée par une ordonnance du 26 juin 1945, sans que son statut ne soit précisément clarifié. Une loi 16 juin 1948 opérera un rapprochement vers le modèle d'économie mixte prévalant avant-guerre, laissant une possibilité d'entrée à des investisseurs privés. L'État garde toutefois la mainmise sur les orientations de la compagnie, à la fois par sa participation capitalistique, ses pouvoirs de réglementation en matière d'aviation civile, notamment l'allocation des droits de trafic, et les administrateurs qu'il nomme dans l'entreprise. Les investissements sont par ailleurs massifs, hors de portée du secteur privé.**
171. Air France est alors chargée de missions de service public, en premier lieu le maintien des liaisons entre la métropole et les territoires de l'Union française. Aussi chargée d'exploiter un réseau mondial, comprenant des dessertes non rentables, Air France accompagne le développement du maillage diplomatique de la France, dont elle devient un porte-étendard. Néanmoins, après partir de 1953, après un lourd déficit d'exploitation, la compagnie cesse de

¹⁵²Oum, Adler, Yu, *Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports*, Journal of Air Transport Management 12 (2006) (Annexe 912).

¹⁵³Adler, Liebert, *Joint impact of competition, ownership form and economic regulation on airport performance and pricing*, Transportation Research Part A: Policy and Practice, Volume 64, June 2014 (Annexe 863).

¹⁵⁴V. p. ex. : Graham, *Airport privatisation: A successful journey?* Journal of Air Transport Management 89 (2020) (Annexe 893).

¹⁵⁵Autier, Corcos, et Trépo, *Air France, des années héroïques à la refondation*. (Vuibert 2001).

¹⁵⁶Société Générale de Transport Aérien.

¹⁵⁷Compagnie Internationale De Navigation Aérienne.

percevoir une subvention annuelle d'équilibre, remplacée par une rémunération contractuelle pour l'exécution d'obligations d'intérêt général¹⁵⁸.

172. En parallèle, un décret de 1953 interdit l'exploitation de lignes aériennes sans autorisation, l'État pouvant ainsi protéger la compagnie d'éventuels concurrents. En 1954, avec sa médiation, les trois compagnies internationales françaises Air France, TAI et UAT¹⁵⁹ concluent les accords de Peira-Cava pour se répartir les lignes long-courrier et mettre fin à la concurrence néfaste à leur rentabilité. TAI et UAT fusionnent en 1963 pour devenir **UTA**. Compagnie privée mais seule titulaire de droits de trafic sur ses destinations, elle jouissait ainsi d'une position de monopole sur les routes vers l'Afrique occidentale et australe ainsi que le Pacifique – y compris la Nouvelle-Calédonie, Air France desservant les autres lignes. Après l'ouverture de la plateforme de Roissy en 1974, la compagnie nationale quitta sans enthousiasme Orly pour le nouvel aéroport.
173. **Pour la desserte domestique, la compagnie Air Inter fut fondée en 1954.** Comptant UTA, Air France et la SNCF dans son capital, elle bénéficia en 1960 du transfert du monopole d'exploitation de la compagnie nationale sur les principales lignes intérieures métropolitaines¹⁶⁰. Avec 52% de son capital détenu par la puissance publique¹⁶¹, et son rôle dans l'octroi des autorisations d'exploitation de lignes, l'État y exerçait en réalité son contrôle. Cependant, alors qu'Air France transféra ses activités et son trafic international à l'aéroport Roissy après la mise en service de cette nouvelle infrastructure, Air Inter conserva sa base à Orly jusqu'à sa disparition en 1997, handicapant la continuité entre trafic national et international. Elle fut la première à introduire dans le transport aérien une modulation tarifaire selon les plages horaires («tarification bleu-blanc-rouge») et fut aussi pionnière en commercialisant la prestation de transport seule avec un service à bord payant et optionnel – inspirant ultérieurement en cela les compagnies *low cost*. Ce faisant, elle permit un accès accru au transport aérien à la population avec plus de 7 millions de passagers transportés sur l'année 1980. Concurrencée par le rail, Air Inter, protégée par son monopole, n'était toutefois pas menacée par d'autres transporteurs aériens intérieurs jusqu'en 1986.
174. **La Nouvelle-Calédonie n'a pas procédé différemment. Air Calédonie y est d'abord née de l'initiative privée.** Fondée le 9 décembre 1954 par quatre pilotes de l'aéroclub de Magenta sous le nom de Transpac¹⁶², **elle vit le territoire prendre la majorité de son capital le 11 décembre 1969.** Il en détient aujourd'hui 52,5%, aux côtés des provinces (46%), d'Air France (0,5%) et d'actionnaires individuels (1,1%)¹⁶³.
175. **Aircalin fut quant à elle créée en 1983 sous forme de société anonyme sur l'initiative du gouvernement de Jean-Marie Tjibaou**¹⁶⁴. Si son actionnariat a pu fluctuer, il est stable depuis 2008 et son capital est aujourd'hui détenu à **99,4% par l'ADANC, agence du gouvernement pour la desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie. Depuis 2003, Air France en détient également 0,04% et dispose à ce titre d'un siège à son conseil d'administration**¹⁶⁵.

¹⁵⁸ Loi du 30 sep 1953 et décret du 7 jan 1955.

¹⁵⁹ TAI (Transports Aériens Internationaux) et UAT (Union Aéromaritime de Transports) fusionneront en 1963 pour devenir UTA.

¹⁶⁰ Ainsi que la desserte de la Corse.

¹⁶¹ Air France 24%, SNCF 24%, Caisse des Dépôts et Consignations 4%.

¹⁶² Élisabeth Auplat et Myriam Grandcler, *De la Transpac à Air Calédonie: 60 ans dans le ciel calédonien 1954-2014* (Nouméa: Air Calédonie, 2014). p. 45.

¹⁶³ Annexe 10 – cote 143.

¹⁶⁴ Annexe 818 – cote 14536.

¹⁶⁵ Annexe 343 – cote 2599.

176. Enfin, **le capital d’Air Loyauté est détenu depuis sa création par la SODIL, elle-même propriété à 100% de la Province des Îles Loyauté.**
177. L’implication des pouvoirs publics dans le transport aérien, presque traité comme une compétence régaliennne, ainsi que la création et l’exploitation de compagnies nationales sous contrôle public, ne sont pas propres à la France ou à la Nouvelle-Calédonie. Après-guerre, la quasi-totalité des États s’est en effet dotée de transporteurs « porte-drapeau », à même de développer leurs marchés touristiques et d’exploiter les droits de trafic à leur disposition sans laisser la concurrence étrangère saturer leur desserte. L’existence d’une compagnie nationale constitue également pour les nations un attribut de souveraineté, et une vitrine pour l’extérieur, voire parfois un atout stratégique¹⁶⁶. Les transporteurs du Golfe¹⁶⁷, exerçant à partir de *hubs*¹⁶⁸ de dimension mondiale basés sur leurs territoires, ont ainsi amplement contribué à faire de leurs États des centres majeurs d’affaires internationales.
178. Si les États demeurèrent hégémoniques jusqu’à la fin des années 1970, leur place dans l’industrie du transport aérien commença à s’effriter à partir des années 1980, le secteur connaissant alors des évolutions considérables.

2. Des mutations ayant engendré une hausse notable de la productivité

179. Bien qu’ils jouissent de situations mono- ou oligopolistiques et évoluent dans un environnement réglementaire favorisant les acteurs en place, les transporteurs aériens ne sont pas épargnés par les chocs pétroliers des années 1970. Alors que l’industrie a amplement atteint sa maturité, les autorités politiques s’interrogent également sur l’opportunité de maintenir des situations de rente de plus en plus difficilement justifiables. Des évolutions réglementaires sont inéluctables. Des progrès techniques considérables permettront aux transporteurs qui s’y adaptent de rester compétitifs. Des innovations dans la gestion de leur exploitation leur permettront d’optimiser encore leurs performances.

a. La libéralisation ou la transition du secteur aérien vers l’économie de marché

180. Aux États-Unis, où le transport aérien est alors lourdement régulé et où de nombreuses lignes aériennes sont exploitées dans le cadre d’un monopole réglementaire, le Congrès adopte en **1978 l’*Airline Deregulation Act***, signé le 24 octobre par le Président Jimmy Carter. Cette législation fédérale, pleinement applicable dès 1983, met fin au régime d’autorisation d’ouverture, de définition des fréquences et horaires et de contrôle des prix des lignes aériennes. **Le marché administré laisse place à la libre concurrence. Le nombre de passagers passe de 208 millions en 1974 à 721 millions en 2010 et le prix d’un billet New York – Los Angeles chute sur la même période de 1442 à 268 dollars**¹⁶⁹. Seule subsiste dans la réglementation l’exigence de détention majoritairement américaine du capital des transporteurs pour exploiter des vols intérieurs aux États-Unis¹⁷⁰.
181. Cette réforme entraîne une **recomposition majeure du secteur**, dont l’illustration la plus spectaculaire sera la disparition en 1991 de la compagnie Pan Am, auparavant en quasi-

¹⁶⁶ V. p. ex. Lebel J, *Turkish Airlines, un outil stratégique turc à l’international*, IFRI 2020 (Annexe 901)

¹⁶⁷ Emirates, Qatar Airways, Etihad...

¹⁶⁸ Cf. *infra*.

¹⁶⁹ Justice S. BREYER, *Airline Deregulation, Revisited*, Bloomberg, 2011 (Annexe 922) – Les baisses les plus importantes furent observées sur les lignes à fort trafic ; les liaisons moins fréquentées connurent également des réductions de prix sensibles mais d’ampleur plus réduite ; certaines furent également fermées.

¹⁷⁰ Point contesté par l’UE car les transporteurs européens ne peuvent desservir deux destinations américaines sur une ligne (droits de 5^{ème} liberté) alors que les Américains ont cette possibilité en Europe, entre deux États membres différents.

monopole sur les lignes internationales, notamment les routes transatlantiques et transpacifiques, mais incapable de s'adapter à l'arrivée de la concurrence.

182. **En Europe, c'est par la jurisprudence que débutera la libéralisation du marché aérien avec un arrêt *Nouvelles Frontières* rendu par la CJCE le 30 avril 1986.** Par cette décision, la Cour constate la soumission du secteur aérien aux règles de concurrence du Traité de Rome et, partant, l'incompatibilité avec le droit communautaire des règles nationales contraires à ces principes. **Par la suite, et dans le sillage de l'Acte unique européen de février 1986 destiné à approfondir l'intégration du marché commun, trois « paquets » de règlements sont adoptés en 1987, 1990 et 1992.** Les deux premiers assouplissent d'abord les restrictions tarifaires et capacitaires avant la levée par le dernier de toutes les restrictions commerciales encore applicables au secteur et l'introduction de la notion de « transporteur communautaire »¹⁷¹, autorisé à exploiter toute desserte intérieure à l'Union. **Des règlements de 1989 et 1993 préciseront également la liberté d'accès de tout transporteur aux systèmes informatisés de réservation, de même que les règles d'allocation des créneaux horaires (slots) dans les aéroports les plus fréquentés.**¹⁷²
183. **Comme aux États-Unis, la déréglementation européenne produit des effets considérables. Le nombre d'avions dans le ciel de France double entre 1985 et 1995, tandis qu'entre 1976 et 1996, la fréquentation des aéroports du pays passe de 34 à 100 millions de passagers**¹⁷³. **De nouveaux transporteurs apparaissent**, à l'instar d'Air Liberté ou d'AOM. Air France vend sa filiale Corsair au groupe Nouvelles Frontières et rachète UTA. Cette dernière détenant 35% du capital d'Air Inter, la compagnie intérieure passe également sous le contrôle d'Air France. Dans la décennie 1990, certains de ces nouveaux transporteurs expérimentent des liaisons vers Nouméa alternatives à celles d'UTA puis d'Air France. Comme aux États-Unis, la recomposition implique la disparition de certains acteurs, également précipitée à la fin de la décennie par la crise consécutive à l'éclatement de la « bulle Internet ». Ainsi, le groupe Air Lib, issu de la fusion en 2001 d'AOM et Air Liberté dépose le bilan en février 2003, entraînant le licenciement de ses 3200 salariés.¹⁷⁴
184. **La dérégulation du secteur s'étant achevée en 1997 avec l'entrée en vigueur des dernières réglementaires correspondantes**, l'État ouvre le capital d'Air France le 10 février 1999. Elle fusionne le 19 avril 2004 avec son homologue néerlandaise pour devenir Air France-KLM, puis est privatisée le 6 mai suivant. La participation de l'État au capital du groupe baisse ensuite progressivement jusqu'à 14,29% des parts. Avec la déréglementation, partout en Europe, les États se désengagent de façon similaire du capital de leurs transporteurs nationaux. Pour autant, ces derniers ne perdent pas leur importance stratégique. Ainsi, en 2019, inquiet du sort des intérêts néerlandais et notamment de l'avenir de l'aéroport d'Amsterdam – Schiphol, principale plateforme du pays, le gouvernement néerlandais remonte à 14% du capital du groupe afin d'atteindre une part proche de l'État français et d'obtenir un siège au conseil d'administration¹⁷⁵. De surcroît, les deux États mobilisent à partir de 2020 plus de 16 milliards d'euros¹⁷⁶ pour permettre au groupe de poursuivre son activité malgré les pertes réalisées lors de la crise covid-19. Mondialement, ce sont plus de 160 milliards de dollars qui sont affectés

¹⁷¹ En lieu et place des transporteurs nationaux.

¹⁷² Parlement européen, « *Les règles du marché du transport aérien* » (Annexe 913).

¹⁷³ Fayolle C., *La dérégulation du transport aérien en Europe* (op. cit.) (Annexe 890 – cotes 16 252 à 16 266).

¹⁷⁴ « 6-18 février 2003 - France. Mise en liquidation judiciaire d'Air Lib », Encyclopædia Universalis [en ligne]. <http://www.universalis.fr/evnement/6-18-fevrier-2003-mise-en-liquidation-judiciaire-d-air-lib/> (Annexe 834).

¹⁷⁵ Annexe 848.

¹⁷⁶ Annexe 859.

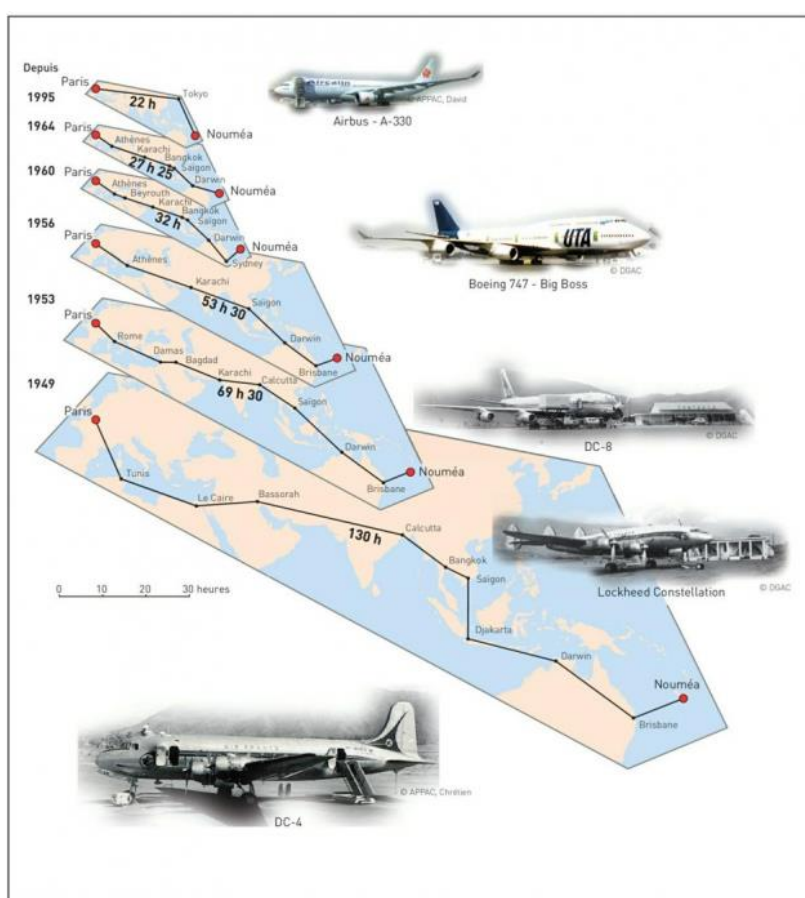
par les États entre mars et août 2020 au sauvetage de leurs entreprises d'aviation¹⁷⁷, confirmant l'universalité de leur caractère stratégique.

185. **Outre sa dérégulation économique, la croissance du secteur aérien fut stimulée par les innovations techniques et de nouveaux modèles de gestion.**

b. Une industrie entraînée par le progrès technique

186. En 1963, les vols entre Paris et Nouméa pouvaient faire escale à Athènes, Karachi, Bangkok, Saïgon, Singapour, Darwin et Sydney. Le voyage était assuré par UTA sur une fréquence hebdomadaire, à l'aide d'un appareil McDonnell-Douglas DC 8 d'une portée maximale de 4800 kilomètres. Cinq jours séparaient le départ de Paris de l'arrivée à Nouméa. Ce trajet ne requiert aujourd'hui que 24 heures de vol et une escale intermédiaire¹⁷⁸.

« Contraction de l'espace-temps : les liaisons aériennes entre Paris et Nouméa depuis 1949 »



Source : Jean-Christophe Gay, *Atlas de la Nouvelle-Calédonie*, 2012

187. Plus généralement, les dernières décennies ont vu l'industrie aéronautique réaliser des progrès fulgurants. Si cette dernière s'est nettement concentrée, seuls Airbus et Boeing construisant aujourd'hui des aéronefs long courrier civils, la concurrence est restée vive entre les deux constructeurs. Ainsi, **l'avion est devenu l'un des moyens de transport les plus sûrs au monde**, surmontant progressivement les réticences des passagers à cet égard et attirant de

¹⁷⁷ Annexe 910.

¹⁷⁸ Jean-Christophe Gay et Véronique Mondou, *Tourisme & transport : deux siècles d'interactions* (Levallois-Perret : Bréal, 2017).

nouveaux clients. De plus, après les gains de vitesse et de temps permis par la généralisation des avions à réaction à partir de 1952, **les appareils gagnèrent progressivement en capacité, en portée et en efficacité énergétique**. La conception de très gros porteurs, tels les Boeing 747 puis les Airbus A380, pouvant embarquer des maxima théoriques de 660 à 853 passagers, démontra la possibilité d'économies d'échelle considérables¹⁷⁹. Avec des portées de 14 000 à 18 000 kilomètres, ces mêmes appareils jouissent également d'une généreuse autonomie, évitant des escales coûteuses¹⁸⁰ et chronophages. Le programme A380, conçu pour une exploitation en *hub*¹⁸¹, fut toutefois prématurément arrêté faute de succès commercial, les transporteurs préférant exploiter des liaisons point-à-point, suivant en ce sens la demande de leurs clientèles. Des versions « longues distances »¹⁸² furent donc développées pour les gammes d'appareils de moindre capacité, à l'instar du Boeing 787 « *Dreamliner* », pouvant emporter entre 210 et 250 passagers. Éclatant succès commercial depuis son lancement en 2009, il a contribué à dynamiser le marché pour ce segment d'appareils, Airbus y consacrant ses programmes A350 et A330neo¹⁸³. Enfin, la **conception, en partenariat avec les motoristes, d'aéronefs moins consommateurs de carburants, a permis une réduction de 41% de la consommation moyenne des appareils mis sur le marché entre 1960 et 2019**¹⁸⁴.

188. Les constructeurs se sont également employés à **diminuer les coûts d'exploitation des appareils** pour leurs clients transporteurs. Dans cette optique, Airbus organise par exemple ses gammes par « famille » (A319/A320/A321, A300/A310, A330/A340...), de telle sorte que la formation des pilotes ou des mécaniciens, ainsi que certains stocks de pièces, puissent être mutualisés pour plusieurs appareils, selon le concept de « communauté ». Enfin, en sus des progrès techniques, la performance des transporteurs a été sensiblement améliorée par des modes de gestion alors innovants.

c. Les innovations managériales et organisationnelles dans le secteur aérien

189. Avec la fin des tarifs administrés et des monopoles figés, les marchés des lignes aériennes intra-européennes et américaines deviennent économiquement contestables par tout transporteur titulaire des certifications et autorisations techniques requises. Il devient donc nécessaire pour les opérateurs de gagner en compétitivité en baissant leurs prix et leurs coûts, tout en élargissant leur clientèle en proposant des offres de services attractives, avec un objectif de rentabilité.
190. Les lignes les plus fréquentées sont les premières visées par les nouveaux entrants sur le marché. Les transporteurs déploient donc une **offre rationalisée, réduisant ou supprimant les fréquences sur les destinations les moins demandées**. En effet, avec la fin des monopoles, les bénéfices réalisés sur les destinations ou les horaires à haute fréquentation ne peuvent plus être utilisés pour compenser les pertes des avions vides par ailleurs. Les opérateurs cherchent donc à améliorer leur coefficient d'occupation (*Plane load factor*), établissant le rapport entre kilomètres-passagers payants et les sièges-kilomètres offerts, indicateur déterminant du degré d'optimisation de l'usage de leurs ressources. Celui-ci a généralement progressé en continu depuis les années 1970, avant de chuter en 2020 avec la crise du covid-19. Son retour et son

¹⁷⁹ Si l'A380 n'eut pas le succès commercial escompté pour son constructeur Airbus, il figure parmi les appareils les plus rentables pour ses acquéreurs ayant su en exploiter pleinement les capacités.

¹⁸⁰ Chaque escale augmente le coût d'un vol de 15% (Annexe 812 – cotes 14406 à 14411).

¹⁸¹ Cf. *infra*.

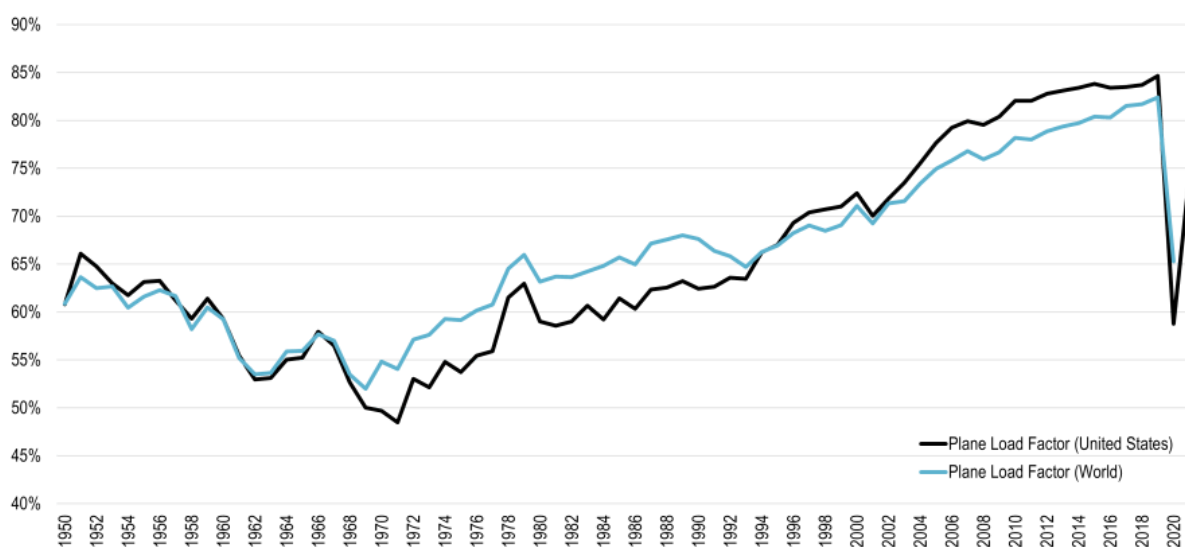
¹⁸² ER (*Extended Range*) ou LR (*Long Range*).

¹⁸³ NEO : « New Engine Option ».

¹⁸⁴ Annexe 865 – cotes 15596 à 15621.

maintien à un niveau élevé reste une préoccupation constante des compagnies aériennes à la sortie de la crise.¹⁸⁵

Evolution du taux de remplissage des avions depuis 1950 aux USA et dans le monde



Source : Jean-Paul Rodrigue, *The geography of transport systems*¹⁸⁶

191. Les vecteurs de cette transformation furent multiples : émergence de nouveaux modèles d'exploitation avec **l'avènement du low cost, élargissement des réseaux par des stratégies de coopération, nouveaux usages marketing, yield management** ; l'ensemble se conjuga en outre avec un contexte global d'informatisation et de désintermédiation, impliquant également des acteurs périphériques de la chaîne de valeur du transport aérien.

3. Des modèles d'exploitation variés

192. Si la dérégulation a profondément changé le secteur aérien, les compagnies historiques en demeurent des acteurs majeurs. Les *low cost*, transporteurs à bas coûts apparus à partir des années 1990, constituent un modèle d'exploitation plus récent. Les deux n'exploitent néanmoins pas les mêmes dessertes.

a. Le modèle classique, des services indispensables aux longues distances

193. Ce modèle, **parfois nommé legacy** par référence à l'héritage des anciennes compagnies nationales, correspond à celui qui fut le seul existant avant les années 1990 et l'arrivée des transporteurs à bas coûts (*low cost carriers [LCC]*). **Les compagnies classiques sont traditionnellement organisées autour de hubs, et exploitent des réseaux en étoile** (« *hub-and-spoke* ») leur permettant de proposer à leur clientèle un large choix de destinations

¹⁸⁵ Annexe 748 – cotes 12348 à 12349.

¹⁸⁶ Jean-Paul Rodrigue, *The geography of transport systems*, Fifth edition (Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2020). (consultable librement en ligne).

accessibles en correspondance. Ce choix est le plus souvent étendu grâce aux partenariats conclus avec d'autres transporteurs.¹⁸⁷

194. **Les transporteurs *legacy* font généralement partie des opérateurs désignés sur les accords internationaux de service aériens conclus par leurs nations d'origine avec les États non-signataires de traités d'*open sky***¹⁸⁸. Ils proposent le plus souvent un service complet, incluant bagages et restauration à bord et utilisent les principaux aéroports de leurs zones de desserte, permettant aisément un transport intermodal et facilement accessibles. Ils peuvent proposer des destinations confidentielles, notamment s'ils exploitent un réseau domestique dans leur État d'origine. Leurs *hubs* leur permettent en effet d'alimenter leurs vols internationaux avec leurs liaisons intérieures et de proposer à leurs passagers un acheminement de bout en bout jusqu'à leur destination finale.
195. **La prestation de transport qu'ils commercialisent se veut personnalisée, avec une palette variée de services aux passagers proposée en marge du billet d'avion.** Les compagnies historiques proposent ainsi des classes de réservation multiples, comprenant au minimum une classe économique et une classe affaires (*business*), parfois enrichies d'un segment *premium*¹⁸⁹ ou d'une première classe. Y sont associés des prestations améliorées à bord¹⁹⁰ et au sol¹⁹¹, parfois également accessibles séparément à titre optionnel. Ces segments de clientèle sont particulièrement stratégiques ; en effet, si les billets de classe affaires ne représentent que 12% des volumes commercialisés, ils représentent jusqu'à 75% des bénéfices des transporteurs¹⁹².
196. **Ces derniers proposent également des programmes de fidélité** mixant l'attribution à leurs membres de niveaux statutaires et de vols offerts ou à tarifs réduits en fonction de leur consommation réalisée, afin d'attirer les voyageurs d'affaires pouvant par la suite dépenser leurs *miles* pour leurs déplacements personnels. Leurs titulaires se voient conférer des avantages particuliers¹⁹³, souvent augmentés par la souscription d'une carte de crédit associée, permettant elle-même l'alimentation du compte fidélité auprès de partenaires sélectionnés, voire le bénéfice de facilités de paiement.
197. Les services offerts par les compagnies *legacy*, notamment la possibilité de correspondances *via* leurs *hubs* dans le cadre d'un voyage avec un billet unique¹⁹⁴, comportent des coûts particuliers et génèrent des aléas dans l'exploitation de leur activité. Ils sont néanmoins indispensables pour les dessertes de longues distances, où elles demeurent dominantes. En revanche, sur les segments du court et du moyen-courrier, leurs parts de marché se sont nettement érodées au profit des transporteurs *low cost*.

b. Le low cost, un modèle adapté à des marchés régionaux de masse

198. Comme leur nom l'indique, les **compagnies à bas coûts ont prospéré à partir des années 1990** en proposant des lignes à des prix très compétitifs, attirant potentiellement un maximum de passagers.

¹⁸⁷ Cf. *infra*.

¹⁸⁸ En *open sky*, tout transporteur d'un État partie peut librement desservir tout point sur le territoire de l'autre partie. Il n'y a donc plus de désignation limitant le nombre d'opérateurs admis sur les dessertes.

¹⁸⁹ La classe *premium* correspond à un segment situé entre la classe économique et la classe affaires.

¹⁹⁰ Placement à l'avant de l'avion, siège inclinable à plat, restauration haut de gamme.

¹⁹¹ File dédiée à l'enregistrement, aux contrôles et à l'embarquement, accès aux salons.

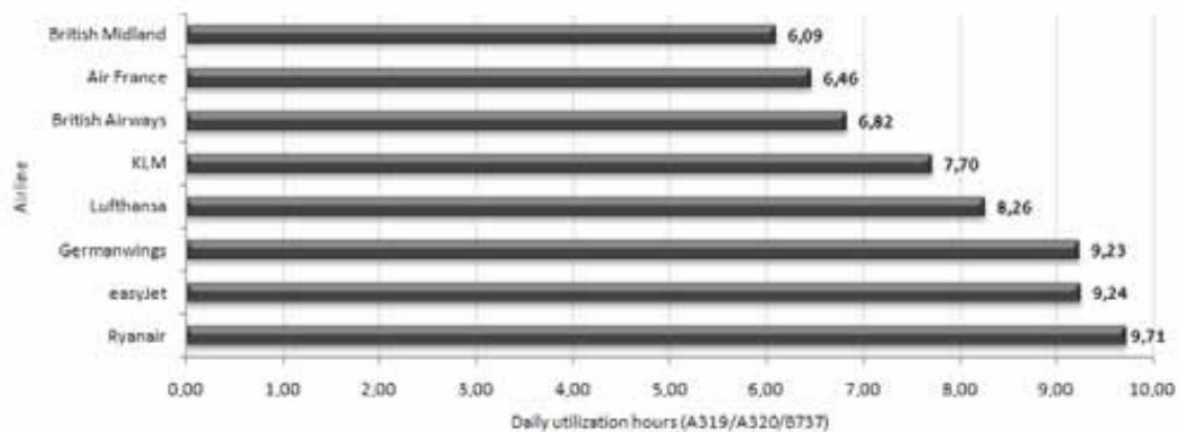
¹⁹² Semuels A., *Why Business Travel's Demise Could Have Big Consequences* – Time – 20 Oct 2021 (Annexe 942 - cotes 17975 à 17980).

¹⁹³ Bagages supplémentaires, priorités d'embarquement, gratuité du choix de siège.

¹⁹⁴ Le billet unique garantit au passager l'arrivée à destination, au besoin avec un changement d'itinéraire, les transporteurs étant responsables de son acheminement et de celui des bagages, notamment dans le cas d'une correspondance manquée après un retard ou une annulation de vol.

199. Pour atteindre une productivité suffisante afin de tout de même assurer leur rentabilité, l'ensemble de leur exploitation est conçu pour la **réduction des charges**. Les types d'appareils présents dans leurs flottes sont par exemple limités. Ainsi, la flotte de la compagnie *low cost* Ryanair, premier transporteur européen¹⁹⁵, ne s'est longtemps composée que de Boeing 737 ; de même, Wizz Air n'exploite que des Airbus de la famille¹⁹⁶ des A320¹⁹⁷. Ce *modus operandi* permet une meilleure négociation des achats d'appareils et une uniformisation des processus internes, réduisant par exemple les coûts de maintenance. Ceux-ci sont également limités par la rotation régulière des avions, récents et performants, qui permet aussi de bénéficier de consommations de carburants optimisées.
200. **L'utilisation des appareils est également maximisée, ceux-ci pouvant effectuer plusieurs rotations par jour, avec des durées d'escale réduites et une amplitude horaire élargie.** Cette productivité est également atteinte en utilisant des aéroports secondaires, au trafic plus réduit et moins sujets aux retards, offrant au demeurant des coûts de touchée¹⁹⁸ moindres.

Heures quotidiennes d'utilisation des appareils (2008)



Source : Vidovic, Stimac, Vince, *Development of Business Models of Low Cost Airlines* (2013)

201. **Les aléas sont également évités en ne proposant que des billets « point-à-point ».** Les coûts d'exploitation d'un *hub* sont ainsi évités et aucune responsabilité ne peut être engagée pour des correspondances manquées ou des transferts de bagages en escale non réalisés. Les passagers peuvent néanmoins réserver des billets séparés pour profiter du réseau de la compagnie mais sont seuls responsables des transferts et de leurs aléas. Tous les contrôles et l'enregistrement devant être repassés à chaque escale, des formalités préalables peuvent être nécessaires, notamment si le pays de transit exige un visa d'entrée. Le recours à un transporteur *low cost* implique donc qu'aucun service de correspondance ne soit assuré.
202. **De même que le service au sol, les prestations à bord sont systématiquement optionnelles et facturées**, les revenus correspondants étant désignés comme « ancillaires ». L'emport de bagages en soutes est optionnel et tarifé selon le poids des valises transportées. La restauration à bord est payante. Des prestations annexes peuvent être ajoutées, à l'instar de l'embarquement prioritaire ou du choix des sièges, voire parfois les bagages « cabine », l'impression d'un billet papier exigé pour l'embarquement ou des frais de paiement par carte de crédit¹⁹⁹. En 2009, le

¹⁹⁵ En nombre de passagers.

¹⁹⁶ Cf. *supra*.

¹⁹⁷ <https://wizzair.com/en-gb/information-and-services/about-us/about-wizz>

¹⁹⁸ Cf. *infra*

¹⁹⁹ Pratique interdite en France mais courante aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

PDG de Ryanair Michael O’Leary était allé jusqu’à proposer la monétisation de l’accès aux toilettes à bord, l’idée ne s’étant toutefois pas concrétisée.

203. **La prestation offerte est particulièrement standardisée.** La cabine, unique, ne comporte que des sièges de classe économique et est densifiée pour maximiser le nombre de passagers transportés. L’embarquement est généralement réalisé par escalier, évitant le temps de manipulation et les coûts de mise à disposition d’une passerelle.
204. Enfin, les compagnies *low cost* se distinguent par leurs politiques sociales minimalistes, avec des **salaires réduits et des horaires de travail étendus de leurs personnels de cabine**²⁰⁰ **ainsi qu’un recours important à l’externalisation des prestations au sol. Elles rationalisent également leur distribution, s’appuyant principalement sur leurs propres portails web pour leur commercialisation.**
205. **L’émergence de ce modèle a ouvert l’accès au transport aérien à des populations de tous niveaux de revenus.** Alors que leur offre se destinait historiquement à la captation de flux massifs sur des itinéraires à fort trafic, les stratégies de diversification de ces transporteurs les conduisent maintenant régulièrement à ouvrir de nouvelles routes sans trafic préexistant, proposant des destinations nouvelles à une clientèle attirée par ces opportunités jusqu’alors peu explorées. En cela, **on peut considérer qu’en sus de l’exploitation d’itinéraires éprouvés, sur lesquels leur arrivée a considérablement augmenté les volumes de passagers transportés, les compagnies à bas coût ont également su créer une offre génératrice de sa propre demande.**²⁰¹

4. Des concurrents souvent partenaires

206. Si les transporteurs aériens exploitent des lignes en concurrence, le développement de leur offre repose fréquemment sur des partenariats, comportant divers degrés d’approfondissement. Y figurent notamment les accords d’interligne (*interline*), de partage de codes (*code-share*), les alliances et les *joint-ventures*. Certains d’entre eux peuvent occasionnellement susciter des préoccupations de concurrence.

a. Les accords d’interligne

207. Destinée à permettre l’émission d’un billet unique pour un itinéraire impliquant plusieurs transporteurs, l’*interline* est la **forme la plus basique de coopération entre compagnies**. Elle permet de **garantir au passager l’atteinte de sa destination finale**, les transporteurs étant responsables de l’acheminement et de la résolution des éventuels aléas du voyage.
208. Les *interlines* peuvent connaître des variantes : certains permettent l’enregistrement et le dépôt des bagages à l’aéroport de départ et leur récupération à l’arrivée ; certains impliquent la réimpression de cartes d’embarquement lors des correspondances ; d’autres nécessitent une récupération des bagages au point intermédiaire – parfois exigée par les autorités du pays de transit, notamment en cas de correspondance ultérieure sur un vol domestique ; certains permettent des correspondances avec changement d’aéroport.
209. En tout état de cause, **ces accords**, qui aboutissent à la possibilité d’émettre des billets et de proposer des tarifs entre points d’origine et de destination de réseaux d’opérateurs différents,

²⁰⁰ Y compris en les affectant à des établissements sis dans des territoires fiscalement et socialement moins-disants, pratique à l’origine de nombreux contentieux avec les États d’exercice effectif de l’activité.

²⁰¹ Emmanuel Combe, *Le low cost, une révolution économique et démocratique*, Le progrès, c’est nous ! (Paris: Fondapol, 2014). (Annexe 947 – cote 18177).

peuvent être passés entre transporteurs sans exigence réglementaire particulière, à l'inverse, notamment, du partage de codes.

b. Les accords de code-share

210. **Dans un accord de partage de codes, des transporteurs s'accordent pour allouer à certaines de leurs lignes le numéro de vol d'autres compagnies, leur permettant de commercialiser sous leur propre pavillon des sièges sur ces vols.**
211. En Nouvelle-Calédonie, Aircalin (SB) a des accords de *code-share* avec Air France (AF), Qantas (QF), Air New Zealand (NZ), Japan Airlines(JL), Air Tahiti Nui (TN) et Air Vanuatu (NF).
212. Par exemple, dans le cadre de l'accord entre Aircalin (SB) et Air France (AF), le vol Nouméa – Tokyo numéro SB 800, réalisé par Aircalin, porte aussi le numéro de vol Air France AF 4020, Aircalin étant le transporteur effectif (*operating carrier*) et Air France un transporteur commercial (*marketing carrier*). Air France est ainsi en mesure de vendre sous son propre code des sièges sur un vol Aircalin. Des projets analogues sont en cours avec Fidji et les États-Unis.
213. À cet égard, la compagnie commercialisante peut soit acheter des blocs de sièges sur un vol de la compagnie exploitante dans le cadre d'un accord de blocs, soit vendre librement tout siège du vol de sa partenaire dans le cadre d'un accord dit de *free flow*. Des accords de gamme (*class mapping*) visent ensuite à assurer un niveau de service homogène entre les classes de réservation des différents transporteurs.
214. Les vols effectués dans le cadre de tels accords ouvrent généralement aux titulaires de cartes de fidélité du *marketing carrier* le bénéfice au moins partiel de leurs avantages (crédit de *miles*, billets *prime*) pour les transports exécutés par un *operating carrier* différent ; parallèlement, ils permettent à la compagnie commercialisante, également émettrice du billet, de conserver sa clientèle et de renforcer sa fidélisation.
215. À la différence de l'*interline*, dans le cadre de vols effectués sur des lignes internationales sujettes à des accords de droits de trafic, **le partage de codes doit être autorisé dans le traité**. La multiplication des relations d'interligne et de partage de codes a abouti à la constitution d'alliances.

c. Les alliances

216. Afin de proposer une offre diversifiée malgré les limitations de droits de trafic, les compagnies aériennes ont conclu des accords stratégiques d'alliances avec leurs homologues étrangères.
217. **Trois alliances, Skyteam, Star Alliance et Oneworld, dominent ainsi le secteur aérien au niveau mondial. Elles permettent à leurs membres de proposer une couverture accrue de destinations en systématisant les partages de codes et les *interlines* entre leurs lignes, de mutualiser leurs programmes de fidélité et de rationaliser leurs opérations au sol en partageant des surfaces et équipements aéroportuaires.**
218. **Leurs coûts d'entrée**, notamment dus aux adaptations à réaliser sur les systèmes informatiques des transporteurs, **les rendent inaccessibles aux « petits » transporteurs**. Les majors du secteur ne se sont cependant pas toutes inscrites dans cette stratégie, les compagnies du Golfe²⁰² s'en étant par exemple toujours demeures éloignées.

²⁰² Emirates, Etihad...

Exemple : réseau de l'alliance Oneworld



Source : rj.com

219. Si les accords d'*interline*, de *code-share* et les alliances permettent à leurs membres d'optimiser leurs coefficients d'occupation en échangeant occasionnellement leurs clientèles avec leurs partenaires, ils font l'objet d'une **surveillance particulière des autorités de concurrence, l'évocation des tarifs ou des capacités étant interdite**²⁰³ dans les négociations relatives à ce type d'accords.
220. Des accords de « co-exploitation » (« *joint-ventures* ») impliquant des mises en commun de capacités, voire de tarifs, ou des partages de revenus et de charges, peuvent également exister. Dans l'Union européenne, le règlement²⁰⁴ n° 487/2009 précise les conditions de leur examen par la Commission pour l'octroi d'exemptions de l'application dispositions du traité relatives aux pratiques concertées. Elle avait ainsi soulevé des préoccupations de concurrence concernant des « conditions de coopération approfondies » entre les membres de l'alliance Skyteam, avant d'accepter une prise d'engagements de ses membres en 2015. Elle s'était également intéressée à l'effet des échanges au sein de Star Alliance, notamment sur la ligne Francfort – New York ; cas qui s'est également soldé par une prise d'engagements des opérateurs concernés en 2013²⁰⁵. Les membres de l'alliance Oneworld avaient par ailleurs été amenés à suivre en 2010 le même type de procédure²⁰⁶.
221. Plus récemment, en septembre 2021, dans la région océanique, l'ACCC australienne a interdit un projet de coopération entre Japan Airlines et Qantas en septembre 2021. Pour l'ACCC, ce projet, qui dépassait également les contours des accords classiques de *code-share*, était de nature à entraver le fonctionnement concurrentiel des lignes reliant l'Australie au Japon.²⁰⁷ Cependant, au-delà des coopérations qu'ils peuvent mutuellement entretenir, les transporteurs disposent d'autres outils de marketing pour améliorer leurs performances commerciales.

²⁰³ Annexe 42 – cote 388.

²⁰⁴ Règlement (CE) n° 487/2009 du 25 mai 2009 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens.

²⁰⁵ Annexe 846 - cotes 15370 à 15372.

²⁰⁶ https://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=1_39596

²⁰⁷ ACCC Final Determination 13 Sep 2021 (Annexe 855 – cotes 15458 à 15505).

5. Un marketing spécifique

222. Pour assurer une productivité optimisée de son exploitation, le secteur aérien a développé un *marketing mix* particulièrement innovant. Celui-ci dépend d'abord de l'élasticité-prix de la demande pour chaque typologie d'itinéraire commercialisé.

a. Une élasticité-prix dictée par les distances

223. **L'élasticité-prix de la demande traduit la sensibilité de la clientèle aux prix proposés pour un produit ou service particulier. Dans le secteur aérien, elle est maximale pour les vols régionaux de loisir²⁰⁸, alors que la demande se révèle plus rigide pour des voyages d'affaires ou de longues distances**, pour lesquels la clientèle est plus réceptive à la qualité de service. Les transporteurs adaptent donc leurs offres sur la base de ces paramètres.

Exemples d'élasticités-prix de la demande pour divers produits et services, dont le transport aérien²⁰⁹

Table 3.6. Estimated price elasticities of demand for various goods and services

Goods	Elasticity of demand
<i>Inelastic</i>	
Salt	0.10
Toothpicks	0.10
Airline travel, short-run	0.10
Gasoline, short-run	0.20
Gasoline, long-run	0.70
Coffee	0.25
Tobacco products, short-run	0.45
Physician services	0.60
Automobiles, long-run	0.20
<i>Approximately unitary elastic</i>	
Movies	0.90
Housing, long-run	1.20
Private education	1.10
Tires, short-run	0.90
Tires, long-run	1.20
<i>Elastic</i>	
Restaurant meals	2.30
Foreign travel, long-run	4.00
Airline travel, long-run	2.40
Automobiles, short-run	1.20-1.50
Fresh tomatoes	4.60

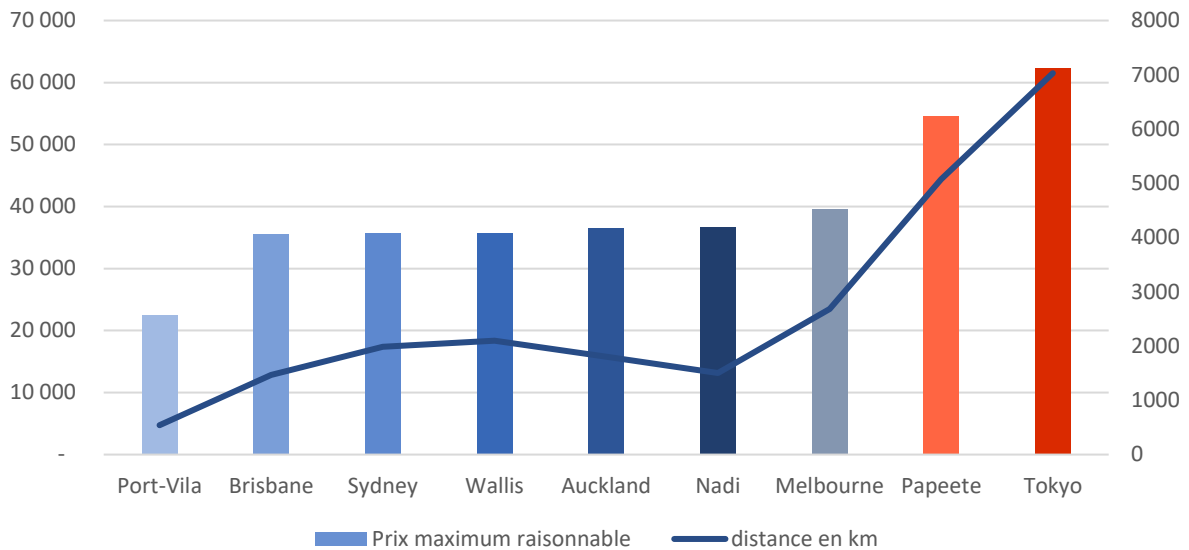
Source: Compiled by authors from Anderson, McLeilan, Overton and Wolfram (1997)

224. **Le résultat de la consultation publique lancée par l'Autorité fait notamment état du « prix maximum raisonnable » que les répondants se disent prêts à payer pour différentes destinations à l'international. La plupart des prix estimés par les répondants est en moyenne inférieure aux prix pratiqués par les compagnies aériennes même si les prix restent cohérents au regard de la distance.**

²⁰⁸ Annexe 42 – cotes 382 à 395.

²⁰⁹ Source : Bijan Vasigh, Ken Fleming, et Tom Tacker, *Introduction to air transport economics: from theory to applications*, Third Edition (New York: Routledge, 2018). (Annexe 948 - Cote 18217).

Prix maximum "raisonnable" en moyenne pour un vol aller-retour à destination de... (en F. CFP)



Source : Résultats de la consultation publique de l'ACNC sur le fonctionnement du secteur aérien

b. Les autres déterminants de la décision d'achat

225. Si les prix et l'existence de substituts (ferroviaire, routier, maritime) déterminent généralement les choix des passagers pour leurs vols de loisirs, d'autres paramètres interviennent pour les voyages professionnels. La possibilité de **voyager à des horaires adaptés** (allers-retours dans la journée ou en début et fin de semaine), le recours à des **vols directs**, le passage par des **aéroports équipés en hôtels ou proches de cœurs de villes ou de centres d'affaires** et le **confort des avions** utilisés participent tous à la sélection du transporteur.
226. En outre, en fonction de la latitude dont disposent les passagers pour leurs choix de vols et de la politique de voyages de leurs employeurs, la **possibilité d'accumuler des avantages personnels pour des voyages futurs** (*miles*, statuts de fidélité particuliers) – souvent corrélées à l'appartenance à des alliances déterminées – peuvent également guider les arbitrages de cette clientèle particulièrement prisée des opérateurs, **l'élasticité-prix de la demande étant d'autant plus faible qu'elle est en mesure de faire supporter par un tiers (employeur, client, fournisseur, partenaire...) le coût de ses déplacements.**
227. **En Nouvelle-Calédonie, il ressort néanmoins de la consultation publique que les répondants voyagent en grande majorité pour des motifs personnels (87 %), les motifs professionnels et les études ne représentant que 13 % des déplacements aériens des personnes ayant répondu.**

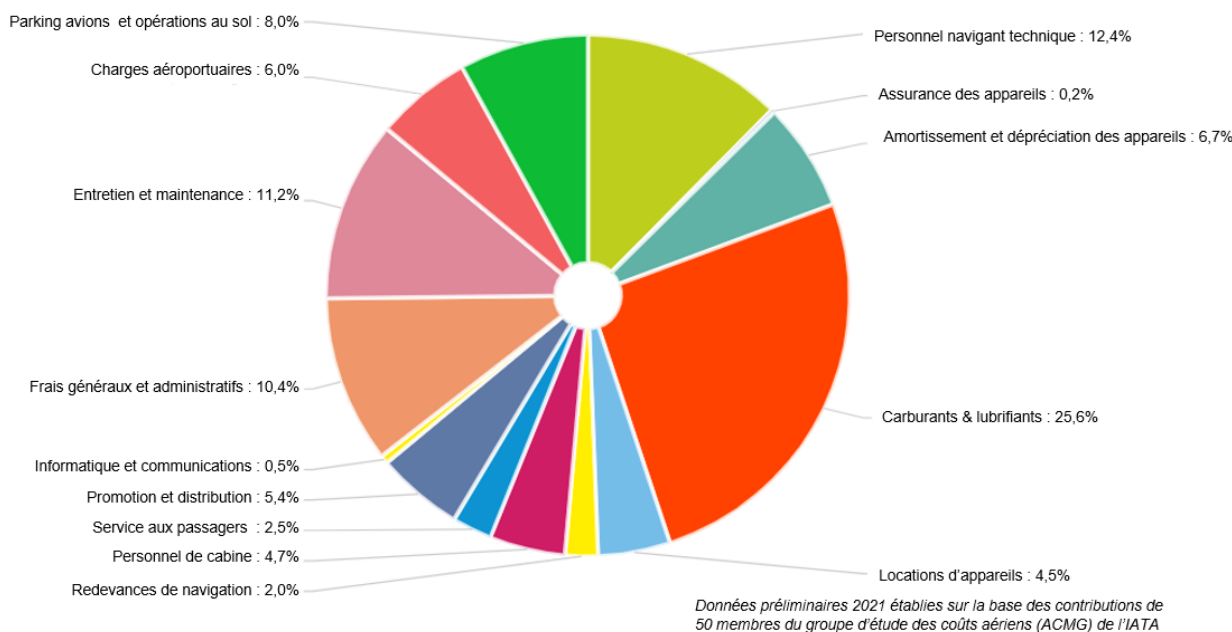
c. La politique de prix et le yield management

228. Pour chacun de leurs vols, les transporteurs veillent à maximiser le chiffre d'affaires réalisé, d'une part **en maximisant leurs coefficients d'occupation et d'autre part en vendant chaque siège au prix le plus proche des propensions à payer des passagers.**
229. Ils ne maîtrisent toutefois pas la totalité des montants payés par les passagers ; en effet, des taxes et redevances incompressibles sont fixées par chaque État et aéroport traversé au cours

du trajet²¹⁰, soit individuellement pour chaque passager, auquel cas ils apparaissent séparément sur le billet, soit globalement pour l'appareil. En France métropolitaine et dans les DOM, les taxes et redevances individualisées et affichées comme telles dans le prix du titre de transport et dont l'exigibilité procède de l'embarquement effectif du passager lui sont d'ailleurs remboursables sur sa demande lorsque le ce titre n'est plus valide et n'a pas donné lieu à transport²¹¹.

230. Les transporteurs maîtrisent et perçoivent donc le tarif « brut » de chaque billet et la surcharge carburants (codée « YQ »), cette dernière permettant une adaptation plus rapide des prix comparativement à une modification complète des grilles tarifaires, les compagnies choisissant librement son utilisation. Cet ensemble constitue la « recette passagers ».
231. **La recette de chaque vol** (recettes passagers et cargo) **doit couvrir *a minima* ses coûts variables** (carburants, maintenance à l'heure de vol, charges aéroportuaires²¹², redevances de navigation, service à bord...), **et le surplus permet d'absorber les coûts fixes de la compagnie** (personnel, amortissement des avions, maintenance périodique, distribution, administration et support / frais de structure...). La distinction entre coûts fixes et variables peut toutefois différer entre opérateurs notamment en fonction du mode de rémunération du personnel (parts fixes/variables avec primes à l'heure de vol) et du mode de détention des avions (acquisition, *leasing* ou affrètement).
232. À titre illustratif, le schéma ci-après décrit la **répartition en moyenne des coûts des opérateurs aériens internationaux** selon le groupe d'étude des coûts des compagnies aériennes de l'IATA. Il correspond à l'année 2021 durant laquelle les taux d'utilisation des avions ont été inférieurs à la normale, d'où une surreprésentation de la part des coûts fixes.

Coûts dans l'industrie du transport aérien

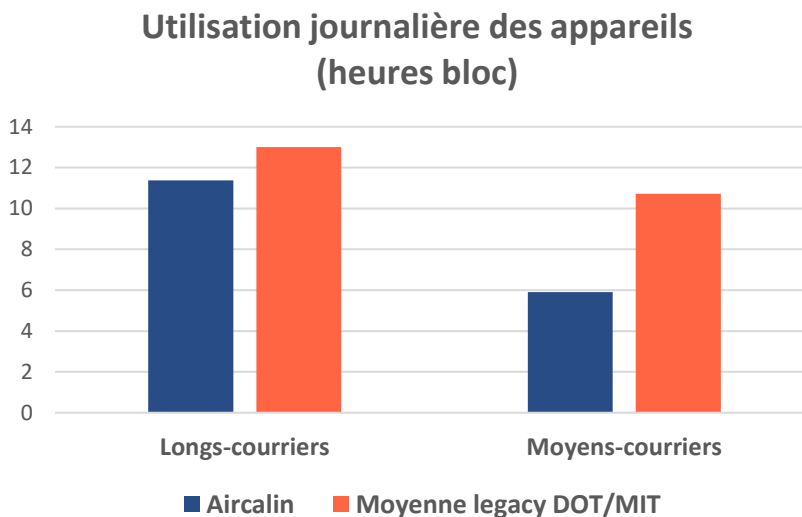


²¹⁰ Pour un voyage au départ de Nouméa – La Tontouta, sont perçues une taxe sur le transport aérien de passagers de 1897 F. CFP, et une « redevance passager » de 3278 F. CFP, apparaissant distinctement sur les billets d'avion.

²¹¹ Article L.224-66 du code de la consommation.

²¹² « Coût de touchée ».

233. **La structure des coûts de la compagnie Aircalin, si elle est comparable à celle des autres compagnies aériennes internationales en moyenne, montre que l'opérateur calédonien supporte toutefois davantage de coûts fixes notamment en raison d'un taux d'utilisation de ses avions inférieur à la moyenne.**



Sources : MIT et Aircalin

234. Pour revenir à la méthodologie de la détermination des prix, la typologie de chaque vol conduit les transporteurs à **adapter leurs grilles tarifaires pour maximiser leur recette passagers en fonction de la clientèle attendue, des substituts disponibles** (vols concurrents, TGV, route...) **et de sa connaissance statistique des calendriers de réservation correspondants**. Ainsi, pour un vol généralement fréquenté par une clientèle professionnelle habituée à réserver peu de temps avant le départ et peu sensible aux prix des billets, le transporteur a intérêt à garder des sièges fermés à la vente pour ne les commercialiser qu'à quelques jours du départ à des tarifs plus élevés, conduisant les autres passagers vers des horaires moins prisés ou des vols moins commodes (horaires de mi-journée, escales supplémentaires, aéroports secondaires...) dont le remplissage nécessite une offre de prix plus attractive.
235. **L'observation de différences entre les prévisions et les ventes effectives amène ensuite le yielder (ou revenue manager) à ajuster les quantités de sièges mis à la vente pour chaque catégorie de tarifs afin de maximiser la recette du vol**, un siège inoccupé représentant toujours une perte sèche. Cette adaptation doit toutefois maintenir la cohérence de la grille tarifaire vis-à-vis de la clientèle et la compétitivité de son offre face à la concurrence²¹³.
236. La **pratique de la surréservation (surbooking)**, qui consiste à vendre plus de sièges que les capacités disponibles, repose sur le même type d'analyse statistique. Un vol au taux habituellement élevé de *no-show*²¹⁴ donnera donc lieu à des ventes supplémentaires d'un niveau correspondant, permettant d'exploiter au mieux les capacités des avions. La surréservation permet donc d'améliorer les recettes et s'avère statistiquement favorable aux revenus des compagnies, y compris en déduisant les compensations versées aux passagers à l'embarquement refusé. Dans l'Union européenne, ces compensations et les prestations de substitution (repas, hôtel...) sont prévues par le règlement de protection des passagers n° 261/2004²¹⁵.

²¹³ Voir Williams K., *Dynamic Airline Pricing and Seat Availability*, Yale Univ. School of Management, 2018.

²¹⁴ Passagers ne se présentant pas.

²¹⁵ *Op. cit.*

d. Discrimination tarifaire, services supplémentaires et programmes de fidélité

237. Outre le *yield management*, où les ajustements portent sur les quantités et la répartition des sièges entre différentes catégories tarifaires, la connaissance des élasticités-prix de la demande des différentes typologies de passagers sur leurs lignes permet aux transporteurs de leur proposer des prix proches de leur propension à payer et, ce faisant, d'optimiser davantage encore leur revenu.
238. **La discrimination tarifaire consiste donc à proposer un service à des prix différents selon les consommateurs de telle sorte qu'un maximum de surplus²¹⁶ soit capté par le producteur.** La difficulté réside alors dans la différenciation entre les consommateurs qui, pour être efficace, ne doit pas être aisément contournable. Dans le secteur aérien, l'appartenance à un programme de fidélité donne par exemple aux transporteurs une connaissance approfondie des habitudes de voyage de leurs passagers, notamment les prix précédemment payés, ainsi que d'autres données personnelles, pouvant aller jusqu'aux revenus lorsque des cartes de crédit sont adossées à leurs comptes de *miles*. Une connaissance aussi fine des préférences de passagers dont la fidélité est acquise peut, dans certaines hypothèses²¹⁷, conduire à leur proposer des prix supérieurs à ceux proposés à de nouveaux clients. Ce type de **discrimination, dit de premier degré**, est toutefois particulièrement difficile à mettre en œuvre et constitue un risque réputationnel d'autant plus important que la pratique viserait la clientèle par définition la plus fidèle.
239. **La discrimination de deuxième degré** se met en œuvre en différenciant les produits, le choix révélera la propension à payer du consommateur. Dans le secteur aérien, cette différenciation se matérialise d'abord par la classe de réservation. Les grilles tarifaires sont cependant également affinées au sein de chaque classe, avec des tarifs d'entrée de gamme correspondant à des prestations basiques et comportant des conditions d'annulation et de modification drastiques, un milieu de gamme avec un service classique (bagage, repas) et des modifications et annulations possibles avec frais, et un haut de gamme avec un service amélioré (embarquement prioritaire, choix du siège offert...) et une réservation flexible sans frais, ces items pouvant être diversement combinés ou proposés à titre optionnel.
240. **La discrimination de troisième degré** consiste enfin à proposer des tarifs adaptés à des publics différenciés. C'est notamment le cas des tarifs « jeunes » ou « résidents » de certaines localités. Dans le secteur aérien, sans même justifier explicitement d'un lieu de résidence, l'itinéraire emprunté permet le plus souvent au transporteur de l'identifier. Celui-ci peut par exemple aisément déduire qu'un consommateur recherchant un vol aller-retour Nouméa-Sydney – Sydney-Nouméa réside probablement en Nouvelle-Calédonie.
241. Globalement, la stratégie de discrimination par les prix, qui ne fonctionne qu'en concurrence imparfaite, permet d'améliorer la recette globale, voire de permettre l'exploitation d'un vol qu'une tarification uniforme n'autoriserait pas.
242. Le tableau ci-dessous illustre de façon théorique la manière dont la discrimination tarifaire permet d'opérer le vol d'un avion de 200 places dont les coûts variables s'établiraient à 10 millions de F. CFP. En-dehors de toute discrimination tarifaire, c'est-à-dire en pratiquant un prix unitaire identique, la recette dégagée ne permet pas de couvrir les coûts variables. En

²¹⁶ Le surplus du consommateur est la différence entre sa disposition à payer une chose et le prix réellement réglé. Un consommateur prêt à payer 60 000 F pour un vol Nouméa-Sydney et qui ne paye finalement que 49 000 F réalise un surplus de 11 000 F. Mais si le vol est affiché à 61 000 F, la vente n'aura pas lieu.

²¹⁷ Caillaud, PSE, 2013, *Do Loyalty Programs Raise Prices?* (Annexe 877 – cotes 15828 à 15872).

revanche, lorsque les prix pratiqués correspondent à la propension de chacun à payer, la recette dépasse les coûts variables et le vol peut être exploité.

Nombre de places disponibles	Coûts variables	Prix unitaire du billet pour financer le vol	Typologie de clients	Nombre de clients potentiels	Nombre de billets vendus	Recette
200	10 millions F. CFP	50 000 F. CFP	Prêts à payer 80 000 F. CFP	100	100	5 millions F. CFP
			Prêts à payer 35 000 F. CFP	100	0	

Nombre de places disponibles	Coûts variables	Discrimination tarifaire	Typologie de clients	Nombre de clients potentiels	Nombre de billets vendus	Recette
200	10 millions F. CFP	80 000 F.CFP	Prêts à payer 80 000 F. CFP	100	100	11,5 millions F. CFP
		35 000 F. CFP	Prêts à payer 35 000 F. CFP	100	100	

243. **En Nouvelle-Calédonie, Aircalin procède comme ses concurrents sur les segments haute contribution (premium/business) mais pas sur l'entrée de gamme puisqu'il n'existe pas, par exemple, de tarif sans repas ou sans bagage.** En revanche, dans la même zone, certaines compagnies, *low cost* (Scoot, qui propose des vols Australie-Singapour) ou *legacy* (Air New Zealand), proposent des tarifs de base sur lesquels il est possible d'ajouter des options, y compris sur le long-courrier.
244. Outre l'adaptation et le placement des produits et de leurs prix, la communication des compagnies aériennes peut s'articuler avec la promotion touristique de leurs territoires.

e. La promotion de destination

245. Les touristes représentent la majorité des passagers aériens et les compagnies porte-étendard constituent les vecteurs privilégiés des flux touristiques vers leurs territoires d'origine. Les organismes de promotion de destination, à l'instar du GIE Nouvelle-Calédonie Tourisme, associent donc naturellement ces transporteurs à leurs opérations de communication.

Keen'V – Tahiti

(extrait de clip – réalisé « avec le soutien » d'Air Tahiti Nui)



246. Si leur premier objectif demeure la promotion de la destination en tant que produit touristique, ces actions permettent indirectement aux transporteurs locaux de s'adresser à de nouvelles clientèles, notamment lors d'ouvertures de lignes comme ce fut récemment le cas en Nouvelle-Calédonie avec le démarrage des vols entre Nouméa et Singapour.
247. Outre la promotion, le ciblage amont des marchés émetteurs est également lié aux possibilités de transport entre ces derniers et la destination d'accueil. La coopération entre organismes de promotion touristique et compagnies « porte-drapeau » peut donc intervenir dès le choix des dessertes, l'existence de transports performants depuis les marchés cibles constituant une condition déterminante de la performance d'une destination touristique.²¹⁸
248. Enfin, dépassant les seules actions de communication, transporteurs et organismes de promotion peuvent coopérer avec des hôteliers et des agences de tourisme en vue de concevoir des offres *packagées* incluant transport, hébergement et activités touristiques²¹⁹. D'autres acteurs interviennent également dans cette industrie.

6. Une diversité d'acteurs

249. Si les compagnies aériennes représentent l'élément central de la chaîne de valeur du secteur aérien, celle-ci compte de nombreux intervenants, dont l'activité est indissociable à leur exploitation.

a. Les acteurs institutionnels

250. Par l'exercice de leur pouvoir réglementaire et l'attention qu'ils portent au secteur aérien, généralement considéré comme stratégique, les gouvernements sont des acteurs incontournables dans cette activité.
251. En Nouvelle-Calédonie, les prérogatives de contrôle et la navigation aérienne du gouvernement sont exercées par la DAC²²⁰ et sa politique de desserte est portée par l'ADANC²²¹, dont le budget est déterminé par le Congrès.
252. Le gouvernement calédonien possède également les trois aérodromes de Koné, Lifou et Nouméa – Magenta, l'aéroport de Nouméa – La Tontouta étant une propriété de l'État.
253. Conjointement avec l'État, par l'action de la DAC, il négocie les accords aériens pour la desserte extérieure du territoire.
254. Enfin, avec les Provinces, qui exploitent aussi des aérodromes locaux, il est actionnaire d'Aircalin et Air Calédonie, la Province des Îles détenant en outre Air Loyauté.

b. Les gestionnaires d'aéroport

255. **Au niveau mondial**, avec sa libéralisation, à l'exception notable des États-Unis où elle est essentiellement restée publique, **l'activité de gestion aéroportuaire est à présent exercée conjointement par la sphère publique et, de manière croissante, par des groupes privés d'envergure internationale** (ADP, TAV [Turquie], Vinci Aéroports...).

²¹⁸ Gay et Mondou, *Tourisme & transport. (op. cit.)*.

²¹⁹ Certaines agences de voyage partenaires de Nouvelle-Calédonie Tourisme proposent de telles offres pour la Nouvelle-Calédonie.

²²⁰ Cf. *supra*.

²²¹ Cf. *supra*.

256. Ce mouvement s'est engagé en France avec la privatisation de l'exploitation des aéroports de Toulouse, Nice et Lyon ainsi que le projet de vente des capitaux d'ADP encore détenus par l'État.
257. **Cependant et à l'instar des autres territoires ultramarins de la France, la CCI de la Nouvelle-Calédonie demeure actuellement délégataire de l'exploitation des aéroports de Nouméa, concédés par l'État et le gouvernement du pays.** Les périmètres de ces deux délégations sont toutefois différents, celui de Magenta excluant le balisage et la lutte contre l'incendie, qui demeurent de la responsabilité de la Nouvelle-Calédonie. Les niveaux de redevance aéroportuaires y restent en outre fixés par le gouvernement, alors que ceux de La Tontouta sont décidés par la CCI après consultation de la commission consultative pour l'exploitation économique (« CoCoEco ») de cet aéroport. Sa grille tarifaire prévoit par ailleurs une réduction des redevances pour les transporteurs ouvrant de nouvelles lignes génératrices de trafic supplémentaire²²². L'Autorité constate que ce système de remise sur les coûts de touchée pour les nouvelles lignes, qui ne s'applique qu'en cas de trafic supplémentaire net, profite en pratique à Aircalin car c'est elle qui dessert les destinations les plus populaires. En tout état de cause, il ressort de l'instruction que ce mécanisme de remise manque de transparence pour les transporteurs. En effet, la CCI est seule appréciatrice du potentiel d'une nouvelle ligne : c'est elle qui détermine si la nouvelle ligne représente un trafic supplémentaire pour l'aéroport ou si elle vient simplement atténuer le trafic des destinations déjà desservies.
258. Il faut souligner **que la concession de Magenta est en cours de renouvellement et celle de La Tontouta se terminera en 2024.** Deux appels d'offres ont donc été lancés pour définir le(s) prochain(s) gestionnaire(s) de ces deux plateformes.
259. **Les autres plateformes aéroportuaires sont exploitées en régie par la DAC et les provinces** ; leurs coûts ne sont par ailleurs pas intégralement répercutés dans les redevances mises à la charge des transporteurs et de leurs passagers.
260. Dans le cadre de leur activité d'exploitation, les gestionnaires d'aéroports procèdent au choix des titulaires des autorisations d'occupation temporaires (AOT), éventuellement assorties d'exclusivités, notamment pour les services d'assistance en escale (*handling*) et de commissariat hôtelier (*catering*).

c. L'assistance en escale

261. L'activité de *handling* est réglementée dans l'Union Européenne par la directive 96/67/CE du 15 octobre 1996²²³, qui sera prochainement remplacée par un règlement rénové. La Nouvelle-Calédonie n'a pas d'équivalent réglementaire mais certaines conditions équivalentes d'exercice de cette activité sont reprises dans la convention de délégation de service public y afférent sur l'aéroport de La Tontouta. Des documents IATA, faisant référence dans le secteur aérien, en normalisent également l'exécution. Les conventions entre *handlers* et transporteurs sont également conclues d'après des contrats-types émis par l'association.
262. **L'assistance en escale comprend la gestion des passagers, la résolution des aléas, le traitement des bagages et la préparation du fret (sécurisation et transferts) ainsi que la mise en condition des avions** (manœuvres au sol, mise en sécurité, accostage des passerelles, vidange des toilettes...). Elle peut être effectuée par un *handler* mais les transporteurs peuvent

²²² La réduction n'est donc pas octroyée si le trafic de la nouvelle ligne provient du départ de trafic d'une liaison préexistante.

²²³ Transposée en droit français aux articles R.216-1 et s. et D. 216-1 et s. du code de l'aviation civile complétés par deux arrêtés des 18 mars 1998 et 7 novembre 2001 des ministres chargés des transports et de l'économie (NOR : EQUA9800310A et EQUA0101140A).

s'auto-assister (totalement ou partiellement).²²⁴ À titre d'exemple, sur la plate-forme de Nouméa – Magenta, Air Calédonie est entièrement en auto-assistance.

263. **Actuellement, à La Tontouta, la société Pacific Airport Engie (PAE – groupe Engie) est le seul *handler* à bénéficier d'une DSP mais les transporteurs s'y auto-assistent là aussi pour certaines opérations.**
264. Il faut souligner qu'avec 227 salariés, la société PAE, détenue à 40 % par son personnel, est un important pourvoyeur d'emplois pour les populations proches de l'aéroport de La Tontouta.
265. **La DSP de PAE courant jusqu'à la fin de l'année 2023, elle sera *a priori* remplacée à son échéance par une AOT, la DGAC considérant que le *handling* ne correspond pas à un service public²²⁵. Toutefois, si cette AOT était assortie d'une exclusivité au bénéfice de PAE, le passage d'une DSP à une AOT n'aurait, en pratique, aucun effet sur la dynamisation de la concurrence, car l'opérateur titulaire resterait affranchi de toute pression concurrentielle, réelle ou potentielle, susceptible de l'inciter à modérer ses tarifs.**
266. A titre de comparaison, French Bee a introduit à La Réunion le *handler* Samsic, dont les tarifs étaient plus compétitifs, lorsqu'elle a ouvert ses lignes à destination de ce département²²⁶. Samsic a ensuite pu développer sa clientèle à partir de l'aéroport local.
267. En Nouvelle-Calédonie, conformément à sa convention avec la CCI, PAE dispose d'un tarif public, constituant un plafond, appliqué notamment pour les vols de déroutement. Le *handler* négocie toutefois individuellement avec les compagnies régulières souhaitant desservir La Tontouta régulièrement, en fonction de leurs prévisions de vol et de la gamme de prestations qu'elles envisagent de solliciter, les volumes ainsi prévus pouvant permettre des avantages tarifaires.
268. **Au regard de la situation d'exclusivité actuelle, il serait souhaitable que le *handler* en place publie non seulement des prix plafonds mais également une grille complète de ses tarifs, applicable sans discrimination à tous les transporteurs** (grille pouvant comporter des paliers de volumes ou des remises de gammes, dès lors qu'ils ne constituent pas une barrière à l'entrée). Dans l'hypothèse de la mise en place d'un régulateur sectoriel, une mission de médiation en cas de désaccord entre transporteurs et prestataires aéroportuaires pourrait lui être assignée afin d'éviter en tout état de cause des pertes inacceptables d'opportunités de dessertes et d'amélioration de la connectivité aérienne du territoire, que la Nouvelle-Calédonie ne peut plus se permettre.
269. Les prestations de *handling* peuvent être associées aux services de commissariat hôtelier, comme c'est le cas, actuellement, à l'aéroport de La Tontouta.

d. Le commissariat hôtelier

270. **La mission du commissariat hôtelier comprend la préparation des repas et l'assemblage des plateaux pour la restauration à bord (*catering*), l'avitaillement et l'armement hôtelier des avions** (entretien, remplacement et approvisionnement en couvertures et petits équipements pour les passagers et articles *duty free* pour la vente à bord) **ainsi que la préparation des appareils au vol.**
271. Indispensable notamment pour les vols long-courriers, **cette mission est exercée à La Tontouta exclusivement par la société Pacific Airport Engie (PAE)** à l'instar de l'assistance en escale. Les transporteurs, notamment ceux basés sur d'autres aéroports, peuvent opter pour

²²⁴ Annexe 481 – cotes 4774 à 4775.

²²⁵ Annexe 952 – cotes 18511 à 18515.

²²⁶ Annexe 812 – cote 14 411.

la pratique du double-emport, consistant à embarquer au départ d'une rotation tous les plateaux-repas nécessaires pour leurs vols aller et retour, sans se fournir sur la plate-forme calédonienne. En pratique, sur l'aéroport de La Tontouta, seule la compagnie Aircalin utilise les prestations de la société PAE.

272. Selon les observations de la société PAE, le couplage des prestations de *handling* et *catering*, pour lesquelles elle opère de façon exclusive à l'aéroport de la Tontouta, est justifié par la faiblesse du trafic aérien, comparable à celui d'un petit aéroport de province en métropole²²⁷, « *la mutualisation des coûts de structure [permettant] la péréquation entre activités* »²²⁸.
273. Le représentant de la CCI confirme pour sa part que « *le choix du lot unique a été effectué collégialement - Aircalin a notamment été consulté et a été associé à la définition de certains critères d'analyse des offres. Cela correspond à ce qui se pratique également en métropole pour des aéroports de moins de 2 millions de passagers annuels* »²²⁹.
274. De façon concordante, le représentant de la DAC a indiqué en séance devant l'Autorité que la dissociation du *handling* et du *catering* était peu envisageable, notamment en raison des coûts fixes supportés.
275. Néanmoins, l'Autorité relève en premier lieu que la situation de l'aéroport international de La Tontouta n'est nullement comparable à la situation des aéroports de province en métropole. En France métropolitaine, les aéroports de province qui ont retenu des prestations couplées, s'ils sont de taille comparable à celui de la Tontouta, ne jouissent d'aucun monopole sur le territoire métropolitain et sont au contraire en concurrence avec d'autres aéroports régionaux à proximité, les conduisant à modérer la politique tarifaire des prestataires de *handling* et *catering*, pour rester compétitifs.
276. En deuxième lieu, l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner, à l'occasion d'une saisine contentieuse²³⁰, que l'allotissement défini par le pouvoir adjudicateur pouvait conduire à limiter le nombre de sociétés susceptibles de soumissionner et, de ce fait, affecter l'intégrité concurrentielle du marché en obérant la liberté de toute entreprise d'accéder à la commande publique. En l'espèce, si les prestations de *handling* et de *catering*, qui sont intrinsèquement différentes, étaient couplées dans le cadre de la prochaine AOT, seule la société PAE serait, en pratique, en mesure de concourir alors qu'il existe une concurrence potentielle sur les prestations de *handling* d'une part et de *catering*, d'autre part, qui pourrait conduire à de meilleurs tarifs ou prestations.
277. En troisième lieu, il ressort de l'instruction que, dans le cadre de la DSP actuelle, les revenus tirés de la prestation de *handling* contribueraient à l'équilibre économique de l'activité de *catering*. Or, dans la mesure où le commissariat hôtelier est en pratique destiné aux seuls vols opérés par Aircalin²³¹, ce fonctionnement revient à mettre à contribution tous les autres opérateurs, via le *handling*, pour financer la prestation de *catering* au bénéfice exclusif d'Aircalin à ce jour.
278. En dernier lieu, l'Autorité en déduit qu'une mise en concurrence sur la prestation de *catering* pourrait également avoir un effet à la baisse sur les tarifs de *handling* actuels, car la société PAE n'aurait plus besoin de compenser d'éventuelles pertes sur le *catering*. En effet, si l'activité de *catering* représente, selon PAE, une activité à faible rentabilité dont la soutenabilité n'est assurée que grâce aux revenus tirés du *handling*, le fait de coupler ces deux

²²⁷ Annexe 481, cote 4781.

²²⁸ Annexe 957, cote 18542.

²²⁹ Annexe 958, cote 18513.

²³⁰ Voir décision n° 2021-PAC-02 du 4 novembre 2021, point 74.

²³¹ Annexe 957, cote 18542.

prestations dans la prochaine AOT serait particulièrement dommageable au *handler* désigné. Au contraire, la dissociation du *handling* et du *catering* permettrait aux opérateurs de présenter des offres de prix de *handling* correspondant à l'exploitation de cette seule activité et donc de faire baisser les coûts d'exploitation des vols moyen-courrier pour tous les opérateurs, au bénéfice des consommateurs.

279. **L'Autorité en conclut que, dans le cadre de la procédure des futures AOT, le gestionnaire de l'aéroport de La Tontouta ne devrait pas limiter de facto toute possibilité de concurrence sur les prestations de *handling* et de *catering* à travers l'émission d'un appel d'offres comprenant un couplage de deux prestations d'une part et l'exclusivité d'exploitation d'autre part.**

e. L'approvisionnement en carburants

280. **Le carburant représente plus de 25,6 % des coûts des transporteurs aériens en moyenne²³². Ses cours internationaux étant libellés en dollars américains, son prix est également dépendant de l'évolution des taux de change²³³.**
281. **Trois entreprises pétrolières proposent des carburants aériens en Nouvelle-Calédonie : TotalEnergies, Mobil et SSP Pacific Energie.** Elles détiennent des dépôts de carburants en *joint-ventures* non incorporées sur les plateformes de La Tontouta (1/3 des parts chacune ; exploitation assurée par TotalEnergies) et Magenta (50% SSP / 50% TotalEnergies ; exploitation assurée par SSP), l'aéroport de Lifou étant équipé d'un dépôt appartenant à La Province des Îles Loyauté, exploité par SSP. La Nouvelle-Calédonie ne disposant pas de raffinerie, les produits pétroliers y sont importés raffinés depuis Singapour.
282. Le carburant utilisé en aviation commerciale est généralement du *Jet A1*. Du carburant *Avgas* est toutefois disponible à l'aérodrome de Magenta ; celui-ci, plus volatil, plus inflammable et donc plus délicat à manipuler, est essentiellement destiné à l'aviation de loisir.
283. **Les compagnies aériennes lancent périodiquement des appels d'offres auprès des sociétés pétrolières pour leur approvisionnement en carburants sur les différents aéroports qu'elles utilisent.** Pour les livraisons en Nouvelle-Calédonie, les prix de vente sont déterminés à partir des cours mondiaux des produits pétroliers, auxquels s'ajoute un différentiel (*add-on*) comprenant les frais de courtage²³⁴, le coût du transport maritime, les frais de passage des dépôts primaires, le *bridging*²³⁵ et les frais de passage des dépôts aéroportuaires (dont les coûts d'exploitation sont d'autant plus élevés que les volumes distribués sont faibles). Ces deux dernières étapes, qui alourdissent significativement le différentiel, sont rendues nécessaires par l'absence de *pipeline* entre Ducos (dépôts primaires) et les aéroports, dont la pose est empêchée notamment par la topographie de l'itinéraire. Pour ces raisons, le coût de l'*add-on* à l'aéroport de la Tontouta est trois fois plus élevé qu'à Sydney ou à Narita. De fait, **en raison de ces surcoûts du carburant en Nouvelle-Calédonie, toutes les compagnies (y compris Aircalin) utilisant l'aéroport de La Tontouta s'y limitent à un approvisionnement d'appoint et remplissent leurs réservoirs lors de leurs escales hors du territoire.**
284. **Cette pratique dite de double emport (ou *fuel tankering*) permet donc une économie financière ; cette dernière est toutefois limitée par la surconsommation ainsi provoquée, une tonne de kérosène ainsi emporté occasionnant pour son propre transport une consommation**

²³² Annexe 345 – cote 2624 – coûts des compagnies aériennes (IATA).

²³³ D'autres achats sont également libellés en dollars US, à l'instar des acquisitions d'aéronefs ou de la maintenance. Des instruments financiers de couverture de taux peuvent aussi limiter l'impact des variations de cours à court ou moyen terme. Ceux-ci représentent toutefois également des charges financières conséquentes.

²³⁴ «Premium» du *trader* – environ 1 USD / baril.

²³⁵ Transport entre les dépôts primaires à Ducos et les dépôts aéroportuaires, en l'absence de *pipeline*.

supplémentaire de 150 kg de carburant²³⁶. Ce procédé **soulève également la problématique de sa soutenabilité environnementale.**

285. La recherche de moyens de réduction des émissions de gaz à effet de serre a par ailleurs conduit l'OACI et l'IATA à promouvoir l'usage de carburants durables d'aviation (SAF – *Sustainable Aviation Fuels*), présent en quantités croissantes dans les carburants aériens. Un minimum de 1% de SAF doit être incorporé aux volumes distribués en France depuis le 1^{er} janvier 2022, cette proportion ayant vocation à atteindre progressivement 63% à 85% en 2050 dans l'ensemble de l'UE²³⁷ si l'initiative *ReFuelEU Aviation*²³⁸, engagée dans le cadre du programme environnemental européen *Fit for 55*²³⁹, se concrétise. Un projet de règlement en ce sens est en cours d'examen par le Parlement européen. Cette évolution est toutefois susceptible d'entraîner à moyen terme un renchérissement des prix des billets aériens, les coûts de production des SAF étant aujourd'hui deux à huit fois plus élevés que ceux des carburants conventionnels.

f. La filière de promotion et de distribution

286. Si les transporteurs peuvent commercialiser leurs billets par leurs propres agences ou sites Internet, **40 à 50% des titres de transport sont commercialisés par des agences de voyage²⁴⁰, qui participent également à la promotion des ventes.**
287. Les agences de voyage, généralement titulaires d'agrément des transporteurs ou de l'IATA pour la vente de billets aériens, ont la faculté d'émettre et de modifier les titres de transport à la demande de leur clientèle, puis de transmettre aux transporteurs les fonds correspondants via un système dédié de facturation et de compensation²⁴¹. Pour la consultation des disponibilités et des tarifs puis la prise des réservations, elles ont accès aux données agrégées dans les systèmes informatisés de réservation (GDS – *Global Distribution Systems*) tels qu'Amadeus, Sabre ou Travelport, qui alimentent tous les opérateurs (agences en ligne, comparateurs, agences physiques, tour-opérateurs) à partir des données transmises par les transporteurs. Elles peuvent commercialiser les vols individuellement (« vols secs ») ou en association avec des prestations hôtelières ou touristiques, des locations de véhicules ou des assurances de voyage.
288. Elles peuvent également exercer la fonction de *GSA (General Sales Agent)* et assurer la représentation commerciale des compagnies aériennes ne disposant pas de leur propre réseau sur un territoire. Ainsi, Aircalin a par exemple désigné la société APG Network comme *GSA* aux États-Unis²⁴². La réservation *via* une agence permet un accès facilité à un interlocuteur, notamment pour les besoins de services après-vente – l'agence conservant toujours des possibilités d'actions sur les billets émis par ses soins.
289. **L'activité des agences de voyage est réglementée en Nouvelle-Calédonie par la délibération n° 185 du 10 mai 2001²⁴³, qui n'a pas connu de réforme majeure depuis son adoption.** Celle-ci prévoit notamment des conditions de qualification professionnelle et de bonne moralité ainsi que des obligations en matière de locaux commerciaux, d'assurances de responsabilité civile et de garantie financière. Elle ne contient cependant aucune disposition relative à l'exercice de l'activité d'agence de voyage en ligne et les agences calédoniennes, si

²³⁶ Annexe 385 – cote 3067.

²³⁷ La Commission a proposé 63% et le Parlement demande 85%.

²³⁸ Annexe 916.

²³⁹ Annexe 882 – cotes 16108 à 16123.

²⁴⁰ Annexe 22 – cote 269 / Annexe 23 – cote 286 / Annexe 812 – cote 14 410.

²⁴¹ Le BSP : *Billing Settlement Plan*.

²⁴² Annexe 864 – cotes 15594 à 15595.

²⁴³ Délibération n° 185 du 10 mai 2001 (Annexe 886 – cotes 16173 à 16193).

elles communiquent *via* des sites « vitrine » ou des réseaux sociaux, ne pratiquent pas directement de ventes sur Internet à ce jour.

290. **Astreintes à un devoir de conseil, les agences de voyage calédoniennes portent la responsabilité juridique de l'exécution des prestations qu'elles commercialisent, alors que leur mise en œuvre opérationnelle dépend de leurs fournisseurs prestataires de services.** En métropole et dans l'Union européenne, les responsabilités des agences de voyage diffèrent selon la nature des prestations commercialisées : alors qu'elles sont responsables de plein droit de la bonne exécution des voyages à forfait en application de la directive (UE) 2015/2302 du 25 novembre 2015, transposée en droit français aux articles L.211-1 et suivants du code du tourisme (non applicable en Nouvelle-Calédonie), la jurisprudence ne les considère que comme mandataires lorsqu'elles commercialisent un titre de transport seul (« vol sec ») en tant qu'intermédiaire d'une compagnie aérienne²⁴⁴. Dès lors, hormis en cas de faute de l'agence, alors responsable en application de l'article 1992 du code civil, la responsabilité de l'exécution ou du remboursement du vol échoit au seul transporteur.
291. En Nouvelle-Calédonie, la délibération n° 185 du 10 mai 2001 relative aux agences de voyage et de tourisme n'opère pas les mêmes distinctions. Leur activité, déterminée en son article 1^{er}, s'étend à toutes les « opérations consistant en l'organisation ou la vente : (1) de voyages ou de séjours individuels ou collectifs, (2) de services pouvant être fournis à l'occasion de voyages ou séjours, notamment la délivrance de titres de transport, la réservation de chambres dans les établissements hôteliers, la délivrance de bons d'hébergement ou de restauration, (3) de forfaits touristiques, résultant de la combinaison préalable d'au moins 2 opérations portant respectivement sur le transport, le logement ou d'autres services non accessoires au transport ou au logement et représentant une part significative dans le forfait ; dépassant 24 heures ou une nuitée ; vendus ou offerts à la vente à un prix tout compris » et ne mentionne en son article 22-4 que la responsabilité du « vendeur » vis-à-vis de l'« acheteur », engageant donc la responsabilité des agences (vendeuses) envers leurs clients (« acheteurs ») en cas d'inexécution des prestations du fait des compagnies aériennes (non mentionnées), qu'elles peuvent toutefois appeler en action récursoire.
292. **Les nombreuses annulations de vol survenues lors de la crise « covid 19 » ont exacerbé le risque supporté par les huit agences de voyage calédoniennes, dont la soutenabilité a nécessité l'adoption d'une loi d'urgence remplaçant leurs obligations de remboursement ainsi que celles des transporteurs aériens par la possibilité d'émettre des avoirs.** Cette loi du pays²⁴⁵, aux dispositions de fond similaires à celles prises par l'État pour faire face à la crise sanitaire en métropole et dans les DOM, distingue cette fois les « contrats de voyages touristiques », visés en son titre I^{er}, des « contrats de transport aérien », objets du titre II et couvrant les « vols secs » des compagnies calédoniennes, y compris ceux distribués par des agences de voyages. Si la durée de validité des avoirs (12 mois pour les vols, 18 mois pour les autres prestations) a donné un sursis à la trésorerie des opérateurs, des difficultés perdurent avec certains transporteurs, peu d'assureurs proposant de surcroît des polices couvrant leur risque de défaillance. Ce dernier pourrait néanmoins être appréhendé au titre de la responsabilité civile des agences, à la souscription obligatoire, mais la sinistralité ainsi engendrée pourrait être source de refus ultérieur d'assurance à leur égard et par conséquent d'inaptitude à exercer.

²⁴⁴ « Prestations Touristiques », Dalloz (Annexe 891 – cotes 16267 à 16271).

²⁴⁵ Loi du pays n° 2020-8 du 17 décembre 2020 portant adaptation des règles relatives aux conditions financières de résolution de certains contrats de voyages touristiques et de transport aérien dans le contexte de l'épidémie de covid 19 (Annexes 905 à 907 – cotes 16536 à 16541).

293. La rémunération des agences de voyage pour la vente de billets de transport aérien qui provenait historiquement de commissions proportionnelles sur les ventes versées à celles-ci par les compagnies aériennes évolue tendanciellement vers des frais de dossier fixes facturés aux passagers. Les transporteurs ont en effet majoritairement opté depuis le milieu des années 2000 pour des modèles de « commission zéro », la rémunération des voyageurs étant assurée par les frais de dossiers et des primes de performance allouées en fonction des chiffres d'affaires globaux réalisés. Dans le Pacifique Sud, Qantas et Air New Zealand ont annoncé une réduction à 1% de la plupart de leurs commissions à partir du 1^{er} juillet 2022²⁴⁶. Ces évolutions intervenues à la demande des clients ont permis d'éviter les incitations à la vente de certains billets à tarifs élevés et une rationalisation des revenus au regard des coûts des distributeurs, ces derniers étant généralement indépendants des prix des billets vendus. **La pratique du commissionnement proportionnel est cependant toujours appliquée en Nouvelle-Calédonie, les agences de voyages demeurant attachées à ce régime de rémunération. Ce dernier peut toutefois être de nature à limiter leur compétitivité face à des concurrents internationaux opérant en ligne fonctionnant à commissions zéro, et peut tendre à favoriser l'orientation de la clientèle vers des transporteurs aux commissions élevées au détriment d'opérateurs à l'offre plus compétitive.**
294. L'Autorité souligne que les coûts élevés de référencement dans les GDS ne peuvent être absorbés par les compagnies aériennes domestiques de taille réduite. Celles-ci n'apparaissent donc pas dans les comparateurs ou les systèmes de réservation mondiaux. Par conséquent, leurs billets ne peuvent être aisément proposés en *interline* ou en *package* sur des itinéraires communs ou des prestations impliquant d'autres opérateurs. Ceci explique **l'impossibilité de réserver un billet comportant un segment Aircalin et un coupon Air Calédonie, dont les vols ne sont pas référencés dans les GDS. De même, les vols domestiques en Nouvelle-Calédonie ne sont disponibles qu'auprès des agences locales ou sur les sites Internet d'Air Loyauté et Air Calédonie.**
295. **Le système de référencement dans les GDS alimente par ailleurs des comparateurs de vols en ligne** (Google Flights, Skyscanner, Algofly...), offrant aux consommateurs une vision globale des disponibilités des marchés correspondant à leurs préférences et leur permettant d'arbitrer entre les offres en fonction de leurs critères (destination, prix, durée, escales, services...). Ces comparateurs, dont certains peuvent suggérer des alternatives (autre aéroport de départ ou d'arrivée, dates flexibles, achat séparé des allers et retours...), **jouent donc parfois un rôle de prescripteur et exercent une forme de standardisation de l'offre, à laquelle agences et transporteurs sont tenus de s'adapter.** Ainsi, les billets proposés par défaut pour des trajets entre métropole et les départements d'outre-mer sont systématiquement offerts à des prix d'appel relativement faibles mais ces derniers correspondent en réalité à des tarifs sans bagages, y compris auprès des transporteurs historiques. La compagnie XL Airways, qui a longtemps persisté à ne proposer que des tarifs « tout inclus », voyait donc ses billets, aux prix nominaux plus élevés que ceux de ses concurrents, relégués en fin de classement des comparateurs. Cette inadaptation marketing fut l'un des facteurs explicatifs de sa disparition survenue en 2019²⁴⁷. Dans la région océanienne, les compagnies Jetstar, Virgin Australia et Air New Zealand pratiquent également des prix d'appel aux services basiques leur permettant de bénéficier de meilleurs référencements. Les itinéraires desservant la Nouvelle-Calédonie sont en revanche commercialisés par défaut à des tarifs « tout inclus », à l'exception des vols opérés par la *legacy* néo-zélandaise. Le transport aérien calédonien connaît également d'autres particularismes affectant sa compétitivité qu'il convient maintenant d'étudier.

²⁴⁶ Annexe 908 – cotes 16542 à 16543.

²⁴⁷ Annexe 850 – cotes 15395 à 15404.

II. Des difficultés spécifiques à la Nouvelle-Calédonie pour le fonctionnement du secteur aérien

296. Le marché calédonien du transport aérien voit ses performances limitées essentiellement du fait de ses volumes réduits. Les difficultés de son fonctionnement se matérialisent toutefois différemment selon les dessertes, domestique ou internationale, et sont renforcées par des facteurs organiques et structurels.

A. Les écueils du marché domestique

297. L'équilibre économique des lignes intra-calédoniennes est pénalisé par l'hétérogénéité de leur rentabilité, un dimensionnement et une connectivité des infrastructures souvent inadaptés et l'existence d'aides insuffisamment ciblées aux effets peu contrôlés ; l'ensemble découle de stratégies disparates adoptées dans l'exercice de leurs compétences²⁴⁸ de manière isolée par les différentes collectivités.

1. Des perspectives limitées de rentabilité propre

298. **La desserte domestique de la Nouvelle-Calédonie comporte de nombreuses lignes à faible trafic**, dont l'exploitation nécessite un niveau important de subventions directes. Pour certaines de ces **destinations insulaires peu habitées (Bélep, Tiga)**, la liaison aérienne constitue la seule possibilité d'accès rapide à la Grande Terre. En revanche, les dessertes du Nord (Koné, Koumac, Touho) peu fréquentées sont aisément substituables par la route.
299. Le réseau Nord d'Air Loyauté (Bélep, Koumac, Touho) consommait 177 MF.CFP de subventions directes annuelles en 2018 et 143 MF.CFP en 2019²⁴⁹, pour des tarifs²⁵⁰ aller-retour compris entre 26 140 et 42 000 F.CFP. La ligne Nouméa-Koné exploitée par Air Calédonie était pour sa part subventionnée à hauteur de 150 MF.CFP par l'ADANC en 2019, cette aide ne suffisant toutefois pas, avec un coefficient de remplissage de 27,6%, à éviter un déficit de 65,6 MF.CFP, supporté par la compagnie²⁵¹. Les billets aller-retour pour cette ligne, desservie par des appareils ATR 72, sont commercialisés au tarif standard de 26 111 F.CFP.
300. **Les liaisons directes inter-îles – correspondant à des trajets également réalisables avec une correspondance à Nouméa, sont également peu fréquentées**²⁵². Celles-ci étaient subventionnées à hauteur de 220 MF.CFP en 2018 et 193,6 MF.CFP en 2019²⁵³ pour des billets aller-retour commercialisés au prix d'environ 18 500 F.CFP. Ce subventionnement n'a cependant pas permis à leur exploitante Air Loyauté d'atteindre de résultat d'exploitation positif pour ces exercices.²⁵⁴
301. **Les lignes reliant Nouméa et les Îles (Ouvéa, Maré, Lifou et l'Île des Pins) bénéficient de résultats plus favorables**, certaines se rapprochant de l'équilibre, sans recours à un subventionnement direct²⁵⁵. Les coûts de leurs infrastructures ne sont toutefois pas intégralement facturés au transporteur et une part de 28,9% de leurs passagers bénéficie d'aides

²⁴⁸ Cf. *supra* I.A.

²⁴⁹ Annexe 397 – cote 3344 ; annexe 398 – cote 3360.

²⁵⁰ Annexe 365 – cote 2764.

²⁵¹ Annexe 09 – cotes 112 et 116.

²⁵² 7000 passagers annuels selon l'ISEE jusqu'en 2015 avec Air Calédonie – Les statistiques ISEE ne comprennent toutefois pas les données d'Air Loyauté, qui avance un chiffre de 15 000 passagers en 2017 (<https://www.air-loyaute.nc/La-compagnie/Presentation>).

²⁵³ Annexe 397 – cote 3344 ; annexe 398 – cote 3360.

²⁵⁴ Annexe 398 – cote 3358.

²⁵⁵ Annexe 09 – cote 121.

au transport²⁵⁶ ; le soutien public s'avère donc également indispensable au fonctionnement de ces dessertes.

302. **Face à ce constat de défaillance de potentiel pour un réel marché concurrentiel, faute de rentabilité réalisable au seul regard de la demande solvable, la nécessité de l'intervention publique pour permettre l'existence du service devient incontestable.** Se pose alors la question de la nature, des conditions de la régulation et de l'efficacité des politiques mises en œuvre à cet égard au regard de leur coût pour les collectivités et les usagers. L'adaptation des infrastructures en constitue une première illustration.

2. Des infrastructures insuffisamment adaptées et coordonnées

303. Comme indiqué *supra*, **le diagnostic posé par le schéma global des transports détaillait déjà en 2015 les insuffisances des infrastructures aériennes calédoniennes et, en particulier, les surcoûts liés à la coexistence des aéroports de La Tontouta, accueillant exclusivement la desserte internationale, et de Magenta, qui n'est utilisé, sur le plan commercial, que pour la desserte des vols domestiques.**
304. Malgré les travaux réalisés depuis, il ressort de l'instruction que **tous les aérodromes domestiques de la Nouvelle-Calédonie sont toujours équipés de pistes de longueurs inférieures à 1500 mètres, empêchant l'exploitation à pleine capacité des appareils d'Air Calédonie**²⁵⁷. Ainsi, sur la seule année 2019, la compagnie a dû renoncer à mettre en vente 75 830 sièges (soit environ 10 % de ses sièges) pour ce motif²⁵⁸.
305. A cet égard, l'aéroport de Magenta est doté d'une piste de 1340 mètres non extensible pour des raisons géographiques. La **saturation de la plateforme de Magenta** constitue donc un facteur d'entrave au développement à long terme des activités de ses utilisateurs²⁵⁹.
306. **Sa séparation avec l'aéroport de La Tontouta restreint les possibilités de correspondances entre l'extérieur et les îles**, dont les performances économiques nécessitent pourtant une connectivité fluide avec les marchés émetteurs touristiques. Outre les difficultés pratiques qui en découlent, cette déconnexion handicape la compétitivité globale de la destination Nouvelle-Calédonie sur les marchés touristiques internationaux, privant ses transporteurs de passagers qui pourvoiraient à l'amélioration de leurs performances économiques et réduiraient leurs coûts unitaires.
307. En sus de ces pertes d'opportunités, cette organisation, rare²⁶⁰ pour une aire urbaine de 180 000 habitants²⁶¹, implique le **financement de charges de fonctionnement de deux plateformes aéroportuaires et un pilotage par deux autorités** (État et Nouvelle-Calédonie), qu'un site unique à direction éventuellement mixte permettrait de rationaliser comme le soulignait déjà le SGTM en 2015.
308. Pour autant, **l'Autorité constate qu'aucune étude n'a été conduite depuis pour chiffrer précisément le bilan coûts/avantages d'un regroupement des activités commerciales actuellement réalisées à l'aéroport de Magenta sur l'aéroport de La Tontouta. Cela est regrettable car si la proximité de la plate-forme de Magenta et son accessibilité depuis le centre-ville de Nouméa lui confèrent évidemment une commodité accrue d'utilisation**

²⁵⁶ Continuité Pays ou Solidarité Transport – *cf. supra*.

²⁵⁷ Annexe 03 – cote 9.

²⁵⁸ Annexe 09 – cote 112.

²⁵⁹ Annexe 952 – cotes 18511 à 18515.

²⁶⁰ Huit dans le monde : Belize City, Roseau (Dominique), Samaná (Rép. Dom.), Georgetown (Guyana), Reykjavik, Castries (Sainte-Lucie), îles Shetland et Nouméa (Annexe 953 – cote 18517).

²⁶¹ La population du Grand Nouméa est de 179 509 habitants (Insee 2014).

pour les passagers en provenance ou à destination des îles aujourd'hui, son emplacement géographique et sa saturation empêchent aujourd'hui tout développement futur et compromettent inéluctablement l'avenir du trafic intérieur domestique.

309. En séance devant l'Autorité, le représentant de la DAC a confirmé que ces contraintes ainsi que le déplacement progressif du centre de gravité de l'agglomération de Nouméa vers le nord (Médipôle à Dumbéa, développement des communes du Grand Nouméa...) plaidaient en faveur d'une relocalisation des activités aériennes domestiques sur la plateforme de La Tontouta, y compris du point de vue de certains résidents des îles. Il a également évoqué comme difficultés actuelles les surcoûts engendrés pour la CCI liés à la gestion des deux aéroports et le fait que les nuisances sonores en ville devenaient une problématique grandissante. Il a précisé que la pression de l'urbanisation autour de l'aéroport de Magenta pourrait permettre de valoriser le foncier de l'aéroport de Magenta pour compenser le coût des investissements à mettre en œuvre, tant sur le plan des infrastructures que de la desserte, pour pallier le relatif éloignement de l'aéroport de La Tontouta.
310. Enfin, **le défaut de coordination entre intervenants dans la gestion des infrastructures nécessaires à l'exploitation de la desserte intérieure et le manque de visibilité sur la politique de transports due à l'annualité des subventionnements constituent également des sources d'incertitude et d'inefficience.** Le cas de l'aérodrome de Touho, propriété de la province Nord, en constitue une illustration éloquent. Cette destination était desservie jusqu'en 2020 par une ligne à faible trafic, nécessitant à ce titre une subvention octroyée par l'ADANC²⁶². En 2019, la province Nord a réalisé des travaux d'aménagement de la piste et investi pour la formation du personnel de lutte contre l'incendie affecté à la plateforme, afin d'assurer sa conformité à la réglementation aérienne. Cependant, la ligne desservant Touho n'étant plus en service depuis 2021 suite à la suppression par l'ADANC de la subvention correspondante, ces investissements provinciaux lourds sont aujourd'hui inexploités. Ces discordances affectent également l'attribution des aides aux passagers.

3. Des aides aux voyageurs diversement octroyées et peu contrôlées

311. Les résidents des îles (Îles Loyauté et Île des Pins) bénéficient d'aides au transport pour rejoindre Nouméa. L'aide à la Continuité Pays, financée par la Nouvelle-Calédonie via l'ADANC, co-existe avec l'aide de Solidarité Transport, octroyée par la Province des Îles Loyauté à ses seuls résidents titulaires de l'aide médicale.²⁶³ Eu égard à leurs conditions d'attribution, tous les bénéficiaires éligibles à l'aide de Solidarité Transport sont également éligibles à la carte Continuité Pays²⁶⁴. Celles-ci n'étant pas cumulables, ils doivent donc opter pour l'une des deux prestations.
312. **Leur octroi étant toutefois décidé par des institutions distinctes et leur gestion assurée par des services séparés, cette condition de non-cumul ne fait pas l'objet d'une vérification systématique par croisement des données.**
313. **L'existence de cartes Continuité Pays en nombre supérieur aux effectifs de population éligible²⁶⁵ confirme par ailleurs que les critères d'attribution de cette aide sont insuffisamment contrôlés,** notamment du fait de l'acceptation de pièces purement déclaratives (attestations d'hébergement, y compris pour les personnes majeures) pour la constitution des dossiers. En outre, la conjonction de ce taux de recours supérieur à 100% et de l'interdiction théorique du cumul avec l'aide de Solidarité Transport devrait mathématiquement aboutir à

²⁶² Cf. *supra* §111.

²⁶³ Cf. *supra* §§ 94-103.

²⁶⁴ Dont le critère est la résidence aux Îles Loyauté ou à l'Île des Pins.

²⁶⁵ Annexe 676 – cotes 8422 à 8426.

l'inexistence d'allocataire potentiel restant éligible au bénéfice de cette dernière. La Province des Îles Loyauté consacrait pourtant 240 MF. CFP à son financement pour l'année 2015.

314. **Outre leurs coûts pour les finances locales, le régime de participation fixe de la collectivité ou de reste à charge fixe pour l'usager et l'absence d'autres incitations liées à l'utilisation de ces aides aboutissent également à des pertes globales d'efficience.** Des sièges en heures de pointe sont ainsi vendus à des tarifs subventionnés alors qu'une demande commerciale potentiellement plus rémunératrice pour l'exploitant peut demeurer insatisfaite²⁶⁶ ; en parallèle, les sièges des vols opérant à des horaires moins fréquentés subissent une mévente alors qu'un signal-prix clair pouvait inciter les bénéficiaires de tarifs subventionnés à s'orienter vers ces derniers. Les coefficients d'occupation demeurent donc globalement sous leurs potentiels. De même, des prix aériens amenés à un niveau artificiellement bas par le cumul d'un tarif promotionnel avec une aide fixe peuvent désinciter un éventuel report modal vers les liaisons maritimes, pouvant réduire l'efficience globale des marchés de transport vers les îles²⁶⁷.
315. **Pour pallier ces carences, la recherche économique relative au subventionnement du secteur aérien sur les marchés insuffisamment rentables pour une exploitation commerciale suggère de recourir à des concessions dans le cadre d'obligations de service public (OSP) et de remplacer les prix maxima absolus par des tarifs moyens maximums²⁶⁸,** laissant les exploitants plus libres de leur politique en la matière, notamment pour la mise en œuvre de leur *yield management*.
316. La littérature économique existant sur le sujet montre également un effet global inflationniste des avantages tarifaires ciblés sur les seuls résidents, les opérateurs en situation de monopole²⁶⁹ tendant à accaparer les aides correspondantes, résultant en des augmentations de prix notamment au détriment des passagers commerciaux²⁷⁰. **La préservation de l'effet signal des prix peut être obtenue en remplaçant l'aide fixe par une réduction proportionnelle, modulée pour inciter les usagers à éviter les périodes de pointe²⁷¹.**
317. La littérature économique précise également que **l'horizon temporel des concessions doit être suffisamment lointain pour rendre celles-ci attractives et permettre aux opérateurs d'amortir les investissements nécessaires à leur exploitation.** Elle souligne enfin l'importance de la précision et de l'exhaustivité nécessaires pour la rédaction des conventions correspondantes et **l'indispensable supervision de leur application par des professionnels spécialisés indépendants des opérateurs. La définition d'objectifs de transport clarifiés constitue toutefois un prélude essentiel à l'adoption d'une telle organisation.**
318. Dans ses observations en réponse à la synthèse du rapport du service d'instruction, Air Calédonie a indiqué qu'il était important que les bénéficiaires de l'aide à la continuité pays puissent avoir accès aux billets de dernière minute, estimant ne pas comprendre le lien entre l'absence d'incitation au report modal et le taux de remplissage de ses aéronefs. Air Calédonie

²⁶⁶ Situation affectant également le tourisme.

²⁶⁷ Annexe 385 – cotes 3062 à 3075.

²⁶⁸ Bråthen, 2011 – ces moyennes doivent toutefois être pondérées par la fréquentation pour éviter la situation des péages autoroutiers en métropole, où les opérateurs augmentent les tarifs des sections les plus fréquentées en restant nominalement en conformité avec leur taux d'augmentation maximal annuel global (Annexe 874).

²⁶⁹ De droit ou de fait.

²⁷⁰ M. Pilar Socorro, Ofelia Betancor, *Air transport subsidies for resident passengers: The unexpected effects on competition*, Research in Transportation Economics, Volume 79, March 2020, 100772 (Annexe 853).

²⁷¹ L'application des principes du *revenue management* peut également conduire à soumettre le bénéfice de l'éventuelle réduction « résident » à la conclusion de la réservation avant un délai minimal (24h – 48h – 72h...) précédant le départ, les derniers billets n'étant alors vendus qu'au tarif public (des promotions de « dernière minute » accessibles à tous pouvant alors être proposées pour maximiser l'occupation des avions).

considère également que son *revenue management* incite d'ores et déjà les bénéficiaires de l'aide à anticiper au maximum leurs déplacements²⁷².

319. L'Autorité observe néanmoins que les acteurs du tourisme et la Province Sud déplorent des disponibilités insuffisantes dans les avions d'Air Calédonie en période de pointe²⁷³. Elle confirme également qu'une aide fixe telle que celles en vigueur actuellement - plutôt qu'une aide proportionnelle - réduit mécaniquement l'effet du *yield management*. En effet, si la recette passager reste identique pour Air Calédonie grâce aux versements publics qui compensent les prix aidés, il reste que le signal est perturbé pour le consommateur. De plus, le passager dont le prix du billet est subventionné pourra se reporter sur un autre vol alors que le touriste renoncera à visiter l'île par manque de temps. La recette globale est donc inférieure.

4. L'absence de stratégie partagée et de pilotage unifié

320. Au regard de la nécessité de l'intervention publique pour assurer la viabilité de l'exploitation des transports aériens intérieurs, **la mise en œuvre de mesures d'efficacité visant à assurer aux usagers un service performant à des coûts supportables tant pour les passagers que pour la collectivité ne peut intervenir qu'en application d'une stratégie préalablement validée, engageant ses adhérents dans une coopération globale de long terme.**
321. **Or, le Schéma Global des Transports et de la Mobilité (SGTM), support désigné de la stratégie de transports de la Nouvelle-Calédonie et objet de travaux publiés en 2015, n'a jamais été formellement adopté** ; si certaines de ses préconisations ont été initiées, les décisions les plus structurantes, notamment le transfert des activités de l'aéroport de Magenta vers La Tontouta, ont été reportées.
322. **En outre, des collectivités mènent des politiques de transport aérien isolées, dépassant parfois le champ de leurs compétences au regard de la loi organique.** Ainsi, alors que la desserte aérienne relève d'une compétence de la Nouvelle-Calédonie, la Province des Îles Loyauté (18 353 habitants) finance la compagnie de transport Air Loyauté au titre d'une présomption de nécessité d'une desserte inter-îles par vols directs, sans toutefois expliciter son caractère indispensable et non substituable, notamment par des liaisons en correspondance *via* Nouméa. La même province porte en outre un projet de compagnie régionale, Air Oceania, opérant des vols internationaux depuis un aéroport étendu de Lifou-Wanaham, dont l'extension s'accompagnerait de la construction d'un nouvel aéroport équipé d'une piste limitée à 1000 mètres pour desservir le sud de la même île (9195 habitants) et notamment le complexe hôtelier *Wadra Bay*. Or, un tel foisonnement d'infrastructures et d'entreprises de transport, *a fortiori* issues de politiques menées à titre isolé, ne peut être de nature à améliorer la performance de la desserte aérienne intérieure de la Nouvelle-Calédonie et à diminuer ses coûts. De même, en matière d'aide aux passagers, le dispositif Solidarité Transports, institué isolément par la province, dont le public cible peut être entièrement couvert par l'aide à la Continuité Pays de la Nouvelle-Calédonie, constitue également un doublon générateur de surcoûts pour les deniers publics.
323. À rebours de ces initiatives ambitieuses, les provinces Nord et Sud se sont progressivement désengagées du financement des autres subventionnements²⁷⁴ du secteur aérien, ceux-ci ayant progressivement été repris par l'ADANC – dont le conseil d'administration inclut les

²⁷² Annexe 958, cote 18545.

²⁷³ Voir les réponses de la Province Sud au questionnaire de l'Autorité, annexe 522, cote 5237 et l'audition du représentant de NC Tourisme, annexe 348, cote 2658.

²⁷⁴ Lignes vers Koné, Touho, Koumac et Bélep (Nord) et aide à la Continuité Pays pour l'Île des Pins (Sud).

président·e·s des trois provinces²⁷⁵. Cette dernière, qui compte également, quatre membres nommés par le gouvernement et trois représentants des professionnels, joue donc un rôle essentiel pour la préparation et l'exécution budgétaire des transferts nécessaires au fonctionnement du secteur aérien.

324. **Il n'existe cependant pas aujourd'hui d'enceinte explicitement dédiée à l'élaboration de stratégies partagées entre gouvernement et provinces en matière aérienne, pouvant constituer le socle de mesures mises en œuvre de manière coordonnée. Une telle coordination est pourtant essentielle à l'élaboration de politiques de dessertes cohérentes et efficaces, tant pour les liaisons intérieures à la Nouvelle-Calédonie que pour sa connectivité aérienne extérieure.**

B. Les défis de la desserte extérieure

325. Si cinq exercices bénéficiaires d'Aircalin ont montré l'existence d'un réel potentiel de rentabilité économique pour la desserte internationale de la Nouvelle-Calédonie, son exploitation est toutefois renchériée par une carence de volumes – **environ 500 000 passagers annuels à La Tontouta** – découlant tant de son positionnement géographique et touristique que de son environnement concurrentiel. L'éloignement du territoire de ses principaux marchés touristiques en constitue un premier facteur.
326. A titre de comparaison, au Vanuatu, les prix, le nombre de compagnies opérant sur le territoire²⁷⁶ et le volume de passagers sont comparables à ceux constatés en Nouvelle-Calédonie malgré un faible trafic sortant puisque la majorité des passagers des lignes extérieures sont des touristes. Ainsi, le Vanuatu enregistre-t-il 2,5 fois plus de touristes australiens que la Nouvelle-Calédonie. A l'inverse, la Polynésie Française a enregistré 1,47 million de voyageurs et se trouve sur l'une des routes principales entre l'ouest des Etats-Unis et l'Asie.

1. Des marchés touristiques éloignés

327. Avec 42 207 visiteurs (32%) sur 130 458 touristes²⁷⁷ venus en Nouvelle-Calédonie en 2019, la **France métropolitaine** renforçait sa place de premier marché émetteur pour le tourisme sur le territoire pour la dernière année précédant l'épidémie de covid-19. Parmi ses autres pourvoyeurs les plus importants, le **Japon**, troisième, également en progression, représentait un volume de 21 670 voyageurs, soit 17% de la fréquentation touristique internationale cette même année. Or, le voyage Paris-Nouméa (18 000 km) correspond à un vol (aller) de plus de vingt-quatre heures avec au minimum une escale et un décalage horaire de neuf à dix heures ; quant aux vols depuis Tokyo, le trajet est direct mais dure presque neuf heures et arrive de nuit, avec un décalage horaire de deux heures. Les prix relevés pour ces billets (aller-retour pour un adulte, toutes taxes comprises) s'échelonnent de 170 167 à 384 638 F. CFP depuis Paris et 72 792 à 93 079 F. CFP depuis Tokyo. Or, les horaires et durées de vols, l'organisation des escales et les prix des billets, en somme l'accessibilité aérienne, constituent des critères essentiels de choix d'une destination touristique. **La position géographiquement éloignée de la Nouvelle-Calédonie pénalise donc son développement à cet égard et contribue à expliquer la faiblesse de ses volumes aériens.**

²⁷⁵ Ainsi qu'un élu du congrès, 4 administrateurs nommés par le gouvernement (dont le membre en charge des transports, Président) et 3 administrateurs représentant les socio-professionnels ou acteurs du transport aérien.

²⁷⁶ Les compagnies aériennes opérant au Vanuatu sont Salomon Airlines, Fiji Airways, Aircalin et Air Vanuatu.

²⁷⁷ Hors croisiéristes / Annexe 15 – cotes 174 à 180.

328. Les visiteurs proches **d’Australie** et de **Nouvelle-Zélande**, pour qui deux à trois heures de vol sont tout de même nécessaires²⁷⁸ pour accéder au territoire, représentaient 32 771 entrées touristiques (25%) pour l’année 2019. Le prix des billets individuels vers Nouméa depuis ces pays varie de 39 260 à 72 912 F. CFP. Plus accessibles, ils conservent donc néanmoins des niveaux significatifs – pénalisant notamment les courts séjours. C’est toutefois moins leur montant nominal que leur positionnement vis-à-vis des autres destinations océaniques qui représente ici un défi pour la Nouvelle-Calédonie.
329. Dans ses observations écrites, Aircalin souligne la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie en raison de la taille réduite de son marché aérien et de sa fréquentation touristique, estimant qu’elle ne peut être comparée avec celles d’autres territoires (Europe, USA, Fidji, Polynésie...)²⁷⁹.
330. L’Autorité relève néanmoins qu’il existe des îles de taille et d’éloignement comparables, telles que Madère et les Açores²⁸⁰, accessibles à des prix compris entre 2 400 et 11 938 F. CFP pour 2 à 3h de vol depuis le continent, comparable à la situation de la Nouvelle-Calédonie par rapport à l’Australie ou la Nouvelle-Zélande. Il est toutefois vrai qu’à l’inverse de la Nouvelle-Calédonie, ces territoires bénéficient d’un fort trafic touristique et de la présence de compagnies *low-cost*.

2. Une forte concurrence touristique régionale

331. Dans la région Pacifique Sud, **la Nouvelle-Calédonie est entourée d’autres îles (Cook, Fidji, Polynésie française, Vanuatu, Samoa, Salomon, Tonga...) prospectant les mêmes marchés touristiques régionaux que ceux ciblés par le territoire.**



Crédit-photo : presse.com

332. **Certaines de ces destinations bénéficient en outre de l’anglophonie ou du bilinguisme et d’une spécialisation pour le tourisme déjà ancienne²⁸¹**, enregistrant régulièrement des volumes élevés de visiteurs. L’activité aérienne accrue qui en découle permet donc par exemple

²⁷⁸ Départs de Sydney, Brisbane, Auckland et Melbourne (2019).

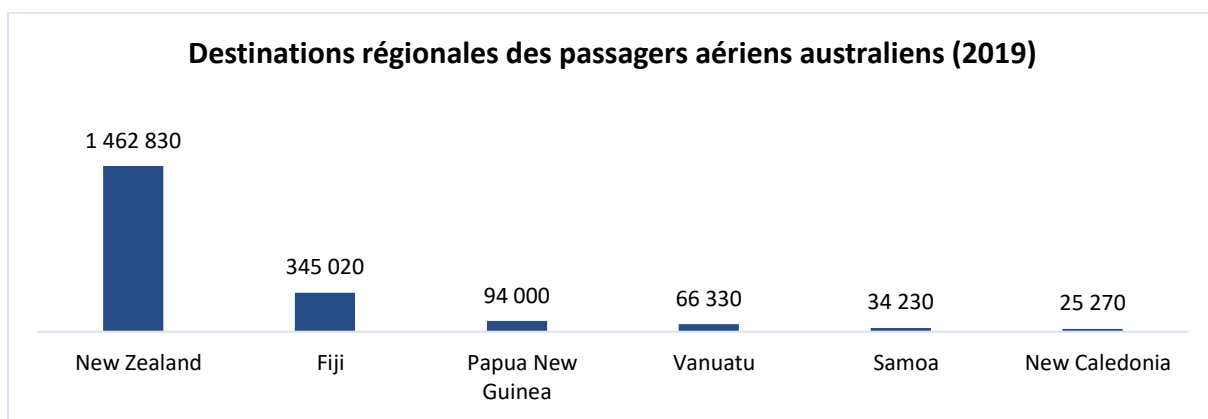
²⁷⁹ Annexe 959, cotes 18548-18549.

²⁸⁰ Les îles de Madère et des Açores ont une population comparable à celle de la Nouvelle-Calédonie (242 000 et 253 000 habitants).

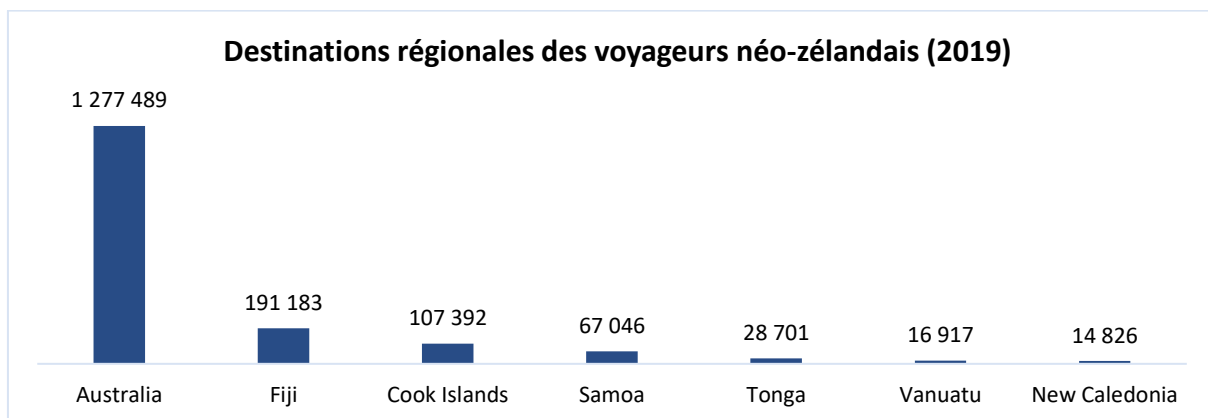
²⁸¹ A l’inverse, la Nouvelle-Calédonie a opté pour une spécialisation pour le nickel, délaissant le tourisme.

pour Fidji, *via* la réalisation d'économies d'échelle²⁸² et la présence de quatre transporteurs concurrents sur la route, de disposer de billets²⁸³ Sydney-Nandi (3157 km) pour 40 900 F. CFP, à des dates où les sièges des vols Sydney-Nouméa (1969 km) sont commercialisés au prix de 46 060 F. CFP.

333. La destination Nouvelle-Calédonie restant marginale pour le tourisme régional australien et néo-zélandais, l'ouverture de nouvelles lignes aériennes desservant le territoire depuis l'Australie ou la Nouvelle-Zélande induit pour les transporteurs de ces États s'engageant dans une telle démarche un coût d'opportunité significatif, les ressources consacrées à une liaison vers Nouméa n'étant plus disponibles pour être affectées à des destinations commercialement plus porteuses et économiquement plus performantes. Or, la rentabilité des transporteurs aériens dépend essentiellement de leur capacité à générer de forts coefficients d'occupation, *a fortiori* s'ils fonctionnent selon le modèle *low cost*.



Source : Australia Bureau of Statistics



Source : StatsNZ Infoshare

334. **Le marché aérien calédonien, plus émetteur que récepteur, se distingue en outre à cet égard de ceux des autres îles océaniques.** Or, toutes les compagnies opérant dans la région ne disposent pas à ce jour de réseaux commerciaux sur le territoire²⁸⁴. L'ouverture de nouvelles liaisons vers l'Australie ou la Nouvelle-Zélande par des transporteurs océaniques basés hors du territoire nécessiterait donc de la part de ces derniers de conséquents investissements parallèles pour leur marketing local, représentant des coûts irrécupérables, soit une barrière à l'entrée sur le marché. Or, ceux-ci ne sont pas nécessaires à l'ouverture de lignes vers les autres destinations

²⁸² L'aéroport de Nandi a accueilli 2,5 millions de passagers en 2019, celui de Nouméa - La Tontouta 565 750.

²⁸³ Pour novembre 2022.

²⁸⁴ Annexe 357 – cotes 2720 à 2724.

régionales, majoritairement réceptrices, pour la promotion desquelles les opérateurs peuvent s'appuyer sur leurs réseaux commerciaux domestiques préexistants. La Nouvelle-Calédonie représente en ce sens un risque commercial plus marqué que les destinations régionales concurrentes pour un transporteur moyen-courrier opérant depuis l'Australie ou la Nouvelle-Zélande.

335. Outre la concurrence des îles du Pacifique sur les marchés australien et néo-zélandais, **la Nouvelle-Calédonie y fait également face aux destinations intérieures à ces États du Commonwealth**, l'optimisation des infrastructures locales, touristiques et aéroportuaires, étant facilitée par une conséquente demande domestique. Les deux États étant de surcroît liés depuis 2000 par un accord *d'open sky*, les liaisons aériennes intérieures et bilatérales sont disponibles à des tarifs particulièrement bas. Ces pays captent par ailleurs une fraction significative des touristes calédoniens à l'international.

3. Les deux aéroports nouméens et la déconnexion avec les vols intérieurs

336. Si l'exploitation de la desserte intérieure à la Nouvelle-Calédonie est handicapée par sa déconnexion avec les liaisons internationales²⁸⁵, cette séparation nuit à l'inverse aussi à l'attractivité touristique du territoire dans son ensemble. Les voyageurs ainsi dissuadés de visiter le pays sont donc autant de passagers manquants sur les lignes internationales en amont que sur les vols domestiques en aval.
337. Cette barrière opérationnelle pourrait être partiellement surmontée par des accords entre transporteurs locaux²⁸⁶ en vue d'émettre des billets globaux prémunissant les visiteurs extérieurs contre les aléas opérationnels internes (grèves, intempéries...). Ils se verraient donc garantir en tout état de cause et sans surcoût la possibilité de rejoindre leur destination finale à l'arrivée ou de reprendre leur vol de retour au départ. L'application de telles garanties serait facilitée par l'adoption d'un cadre réglementaire de protection des passagers.
338. Par ailleurs, l'affectation de l'aéroport de La Tontouta aux seules liaisons extérieures rend difficile sa poursuite de rentabilité, une telle structure ne pouvant être aisément financée avec une activité trop limitée ; or, avec 3986 mouvements réalisés en 2019, il atteignait en moyenne à peine plus de cinq rotations quotidiennes.

4. Des itinéraires long-courriers empreints de complexités

339. L'itinéraire habituellement le plus court pour relier la Nouvelle-Calédonie à la métropole²⁸⁷ comporte une escale à l'aéroport de Tokyo-Narita. Or, l'accord aérien entre France et Japon prévoit un régime de droits de trafic limités à des compagnies désignées à la fois entre Tokyo-Narita et Nouméa et entre le Japon et la France métropolitaine. Ce dernier segment connaît cependant une fréquentation usuellement importante et les passagers calédoniens y subissent la concurrence de clientèles locales à fort pouvoir d'achat, exerçant une pression à la hausse sur les prix des billets. En outre, l'aéroport de Narita pratique une fermeture nocturne sans disposer d'hébergement hôtelier en zone internationale ; il est donc impossible d'y faire escale la nuit, paramètre contraignant les horaires des vols. Les coûts d'escale sont de surcroît particulièrement élevés au Japon²⁸⁸. Dans ses observations, Aircalin souligne que ces coûts sont toutefois partiellement compensés par le trafic touristique en provenance de ce pays²⁸⁹.

²⁸⁵ Cf. *supra* (§§ 264-266).

²⁸⁶ Interlignes ou partage de codes – des projets en ce sens sont en cours entre Air Calédonie et Aircalin (Annexe 03 – cotes 10 à 11 & Annexe 42 – cotes 388 à 389).

²⁸⁷ Hors cas de fermeture de l'espace aérien russe.

²⁸⁸ Annexe 343 – cotes 2595 à 2606.

²⁸⁹ Annexe 959, cote 18550.

340. Le trajet usuel de Tokyo vers l'Europe comporte également le survol de la Sibérie, pour lequel la Fédération de Russie prélève un « péage » grevant significativement les prix des billets. Ce prélèvement, estimé à 100 \$ sur un aller-retour ou 10% du prix du billet sur ce segment, compromet l'équilibre économique de certains vols²⁹⁰.
341. Cet itinéraire a été pénalisé par la fermeture des frontières japonaises aux étrangers à la suite de la crise du covid-19, qui a conduit les transporteurs à y diminuer leurs fréquences. L'allongement du trajet dû au contournement de l'espace aérien russe consécutif à l'invasion de l'Ukraine a de surcroît conduit plusieurs compagnies utilisatrices de l'aéroport de Tokyo-Narita à réorienter leurs vols sur d'autres plateformes, laissant peu d'alternatives à Air France aux passagers d'Aircalin voyageant *via* cette escale.
342. Les autres arrêts géographiquement possibles (Séoul, Shangaï, Taipei, Hong Kong) sont tous situés sur des territoires liés à la France par des accords aériens prévoyant des droits de trafic limités et des transporteurs désignés. Des lignes de Nouméa vers Séoul et Osaka avaient cependant été expérimentées mais leur fréquentation n'a pas atteint le succès escompté. La fermeture du territoire chinois persistant après la pandémie de covid-19 et le régime de visas limitant les possibilités de séjour des ressortissants de l'Empire du Milieu ne permettent pas d'y envisager des escales à ce jour malgré l'important potentiel de ce marché.
343. La desserte de Singapour, mise en service récemment mais planifiée de longue date²⁹¹, a permis de diversifier les destinations long courrier d'Aircalin et de donner une alternative dynamique à l'escale de Narita en perte conjoncturelle d'attractivité. Elle ouvre également à la Nouvelle-Calédonie un potentiel touristique jusqu'alors inexploré. Les droits de trafic aérien entre la cité-État et la France sont toutefois également soumis à des limitations et désignations, et les *slots* à l'aéroport très fréquenté de Changi sujets à une procédure sélective d'attribution. Néanmoins, ces limitations devraient disparaître avec la pleine mise en œuvre du récent accord d'*open sky* entre l'Union européenne et l'ASEAN.
344. Enfin, la nécessité d'emporter d'importantes quantités de kérosène²⁹² pour réaliser des parcours rallongés grève sensiblement les coûts des vols long-courriers²⁹³, leur consommation en carburants représentant 35% à 45% des prix acquittés par les usagers.

5. Une activité soumise à une forte saisonnalité

345. Les activités de transports liées au tourisme sont naturellement tributaires des périodes de congés. Dans le secteur aérien, cette saisonnalité touche particulièrement les vols long-courriers, aucun substitut ne permettant d'atteindre les destinations qu'ils desservent. Elle affecte également fortement les territoires insulaires ne pouvant être rejoints que par avion.
346. **Les mois de décembre, janvier et août représentent des pics de départs de la Nouvelle-Calédonie**, ceux-ci connaissant un creux en février avant une stabilisation à un niveau moyen de mars à juillet, puis en septembre. Octobre enregistre un regain d'activité, novembre correspond habituellement à une période de creux²⁹⁴.

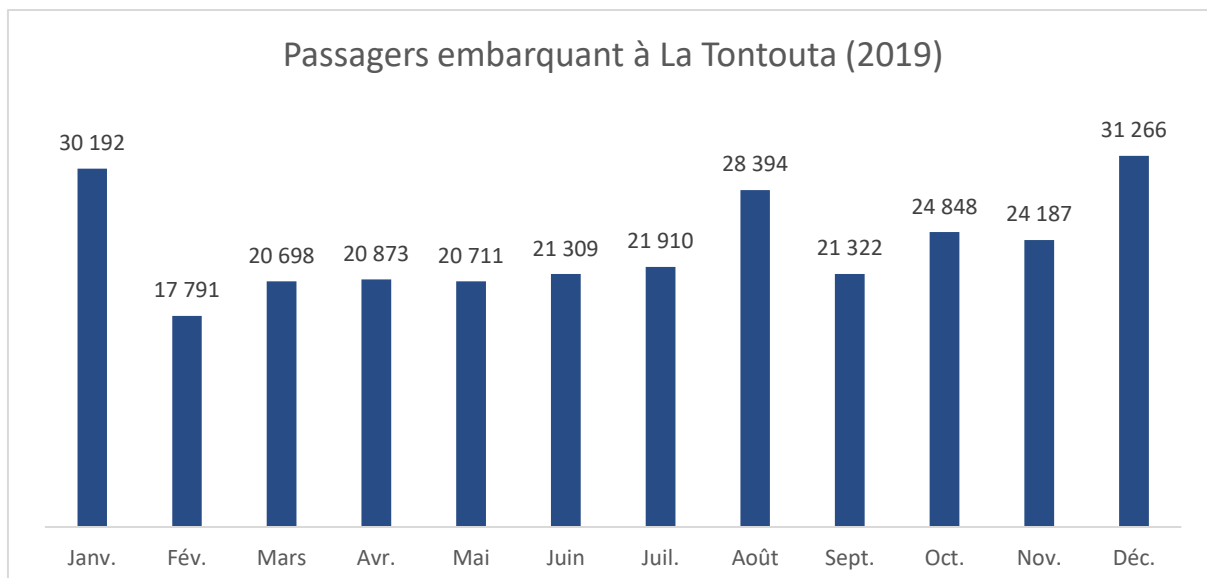
²⁹⁰ Annexe 761.

²⁹¹ Annexe 449 – cote 4136.

²⁹² Le carburant peut représenter jusqu'à 1/3 de la masse totale de l'avion.

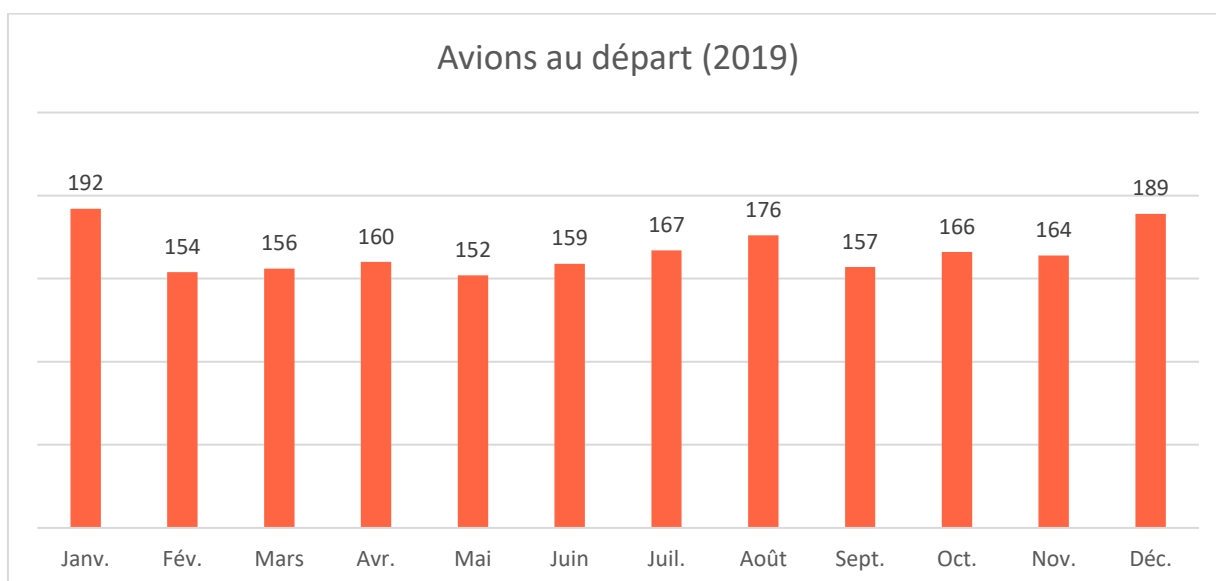
²⁹³ Annexe 385 – cote 3067.

²⁹⁴ L'année 2019 n'est pas représentative à cet égard.



Source : DAC / ISEE

347. L'offre de vols évolue naturellement en conséquence, sans toutefois connaître de variations aussi prononcées.



Source : DAC / ISEE

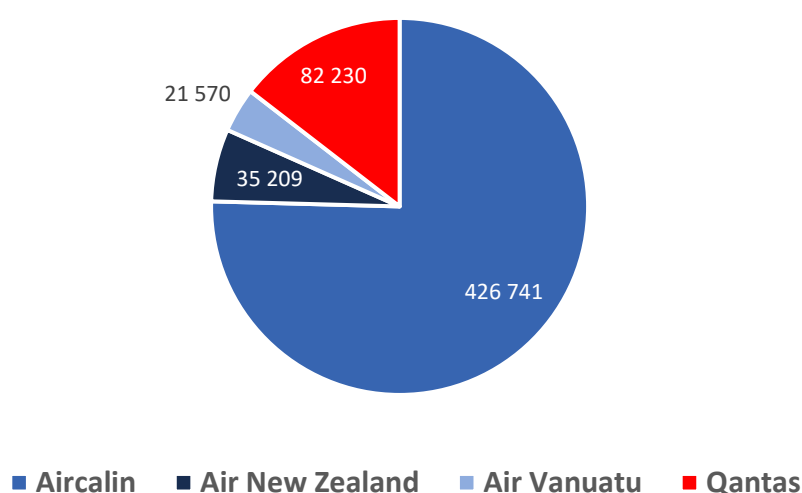
348. **Les niveaux de prix observés à ces périodes reflètent logiquement ce surcroît de demande.** Les pics tarifaires correspondent aux dates de congés scolaires, la Nouvelle-Calédonie fonctionnant sur le calendrier austral. Le surcroît de départs aux mois de décembre et janvier correspond à l'unique période de vacances étendues et le chiffre d'août inclut les retours de vacances des visiteurs de métropole. L'on constate également des prix plus élevés pendant les « petites » périodes de vacances scolaires.
349. D'autres collectivités ultramarines de l'hémisphère sud (Polynésie française, La Réunion) ont doté leurs calendriers de deux périodes de vacances étendues (un mois l'été et un mois l'hiver), avec une année scolaire s'étendant de la fin du mois d'août au début du mois de juillet. S'il peut sembler permettre une répartition moins concentrée de la demande sur différentes périodes de l'année, ce calendrier, qui facilite l'organisation de séjours rallongés permettant de mieux amortir les prix des billets, s'accompagne toutefois des mêmes pics tarifaires en temps de

congrés. L'organisation du calendrier scolaire en Nouvelle-Calédonie a par ailleurs fait l'objet d'arbitrages récents²⁹⁵ ; l'évaluation de ces considérations a donc pu être réalisée à cette occasion.

6. La nette domination d'Aircalin

350. En 2019, **75% des passagers de l'aéroport de La Tontouta ont été transportés par la compagnie locale Aircalin**. Qantas (Australie), Air New Zealand et Air Vanuatu se partageaient le dernier quart. Si ces dernières représentent des alternatives à Aircalin pour la desserte de leurs territoires d'origine sur des vols moyen-courriers, seule Aircalin opère des vols long-courriers depuis Nouméa.

Passagers à La Tontouta - 2019

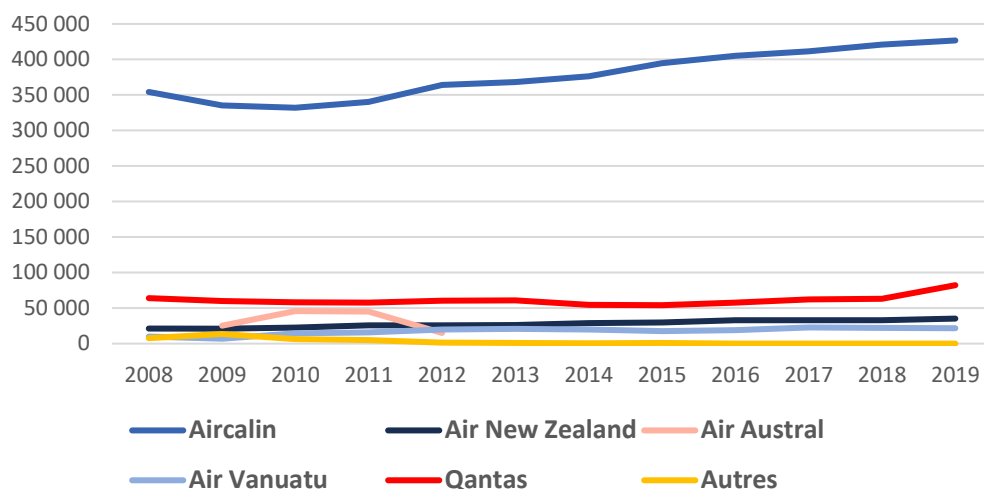


Source : DAC / ISEE

351. Cette domination, constante depuis la reprise des vols long-courriers d'Air France en 2003, **n'a connu qu'une inflexion, limitée, entre 2009 et 2012, avec l'ouverture d'une ligne Nouméa – Paris via l'Australie et La Réunion par la compagnie réunionnaise Air Austral**. Celle-ci ayant été fermée faute de viabilité économique, Aircalin a ensuite repris ses positions, avec une domination se renforçant progressivement dans les dernières années précédant la pandémie de covid-19.

²⁹⁵ Annexe 753 – cote 12379 ; Annexe 949 - cote 18219.

Passagers à La Tontouta (2008-2019)



Source : DAC / ISEE

352. **La recherche étudiant l'évolution économique du secteur aérien depuis sa dérégulation²⁹⁶ montre avec constance l'association entre l'occupation de positions dominantes par des transporteurs sur des aéroports et les niveaux relativement plus élevés de prix pratiqués par ces compagnies au départ ou à destination de ces plateformes en comparaison avec les autres opérateurs utilisant ces infrastructures.**
353. Ce phénomène touche de manière particulièrement intense les prix des billets à haute contribution (premium, affaires, première). Outre les aéroports, ce différentiel s'observe également, dans une moindre mesure cependant, sur les itinéraires où une domination est exercée par un transporteur, notamment s'il s'agit d'une compagnie *legacy*. Il affecte alors notamment les réservations à prix élevés précédant de seulement quelques jours les vols commercialisés.
354. **Pour autant, si les prix des billets d'avion proposés par Aircalin sont d'un niveau élevé par rapport à d'autres compagnies aériennes de la zone Pacifique proposant des trajets équivalents, cette situation semble principalement liée au fait qu'eu égard à son envergure réduite et à la faible rotation de ses avions, Aircalin supporte des coûts unitaires supérieurs d'environ 20 % à ceux des majors, ses coûts fixes n'étant ainsi répartis que sur les vols réalisés par les quatre avions qu'elle exploite (actuellement trois – le quatrième devant être livré en septembre 2023), comme le montre la comparaison suivante :**

	Air France – KLM	Aircalin
Coûts d'exploitation	2 728 519 MF. CFP	20 387 MF. CFP
SKO (millions)	332 473	2 087
Coût F. CFP / SKO	8,21 F. CFP²⁹⁷	9,77 F. CFP
	<i>écart :</i>	+ 19%

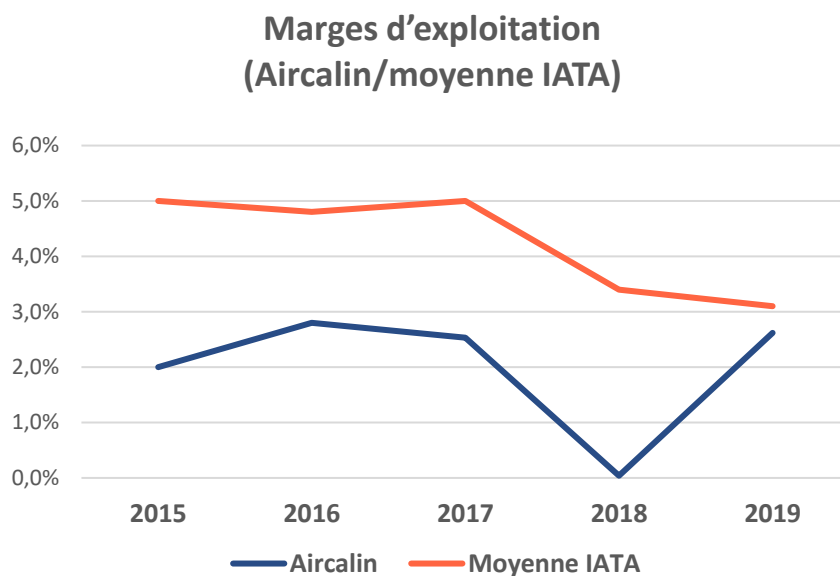
Source : calculs ACNC

355. **L'étude des comptes de la société montre d'ailleurs que la marge d'exploitation d'Aircalin sur les cinq années précédant la crise COVID-19 n'est pas anormalement**

²⁹⁶ Borenstein, 1989 (Annexe 873) – Chen, 2017 (Annexe 879) – Piga & Bacchis, 2007 (Annexe 844).

²⁹⁷ 0,0688 € / SKO (Annexe 930).

élevée et s'avère même systématiquement inférieure à la moyenne de celle des compagnies adhérentes à IATA :



Source : IATA/ Comptes annuels Aircalin, calculs ACNC

C. L'identité de fait entre l'organisateur, le régulateur et l'actionnaire des compagnies aériennes calédoniennes

356. La Nouvelle-Calédonie détient, directement ou à travers l'ADANC, la majorité des capitaux d'Air Calédonie et d'Aircalin. Son gouvernement (GNC) constitue également l'autorité hiérarchique de la DAC pour ses missions relevant des compétences du territoire, notamment en matière de régulation économique du secteur aérien. Il octroie en outre les aides financières aux opérateurs, versées par l'ADANC²⁹⁸ qui réunit des représentants du gouvernement, des provinces et des professionnels et dont les ressources²⁹⁹ sont affectées par le Congrès chaque année lors de l'examen des budgets du territoire.

1. L'actionnariat et la gouvernance des transporteurs

357. **Avec 52% des actions d'Air Calédonie³⁰⁰, la Nouvelle-Calédonie détient une part majoritaire des actions de la compagnie, lui en assurant le contrôle. La Province des Îles Loyauté en détient 26%, la Province Nord 14,5% et la Province Sud 5,1%. Outre ces collectivités, Air France détient 0,5% du capital, le reliquat étant partagé entre divers actionnaires individuels. Le conseil d'administration de la société compte 14 membres, dont un représentant de chaque collectivité et 10 administrateurs désignés en assemblée générale et nommés en pratique par la Nouvelle-Calédonie du fait de sa majorité actionnariale. La direction exécutive de la société est assurée par un comité de direction et un comité exécutif.**

358. **Aircalin³⁰¹ est pour sa part détenue à 99,4% par l'ADANC, établissement public de la Nouvelle-Calédonie en charge de la desserte aérienne du territoire. Parmi les actionnaires minoritaires restants, Air Calédonie et Air France détiennent respectivement 0,11% et 0,04% du capital et occupent chacune un siège au conseil d'administration de la société.**

²⁹⁸ Cf. supra.

²⁹⁹ Taxe Générale sur la Consommation.

³⁰⁰ Société Calédonienne de Transports Aériens (SA).

³⁰¹ Air Calédonie International (SA).

Son président et les autres administrateurs sont nommés en assemblée générale et sont donc choisis en pratique par le GNC, autorité de tutelle de l'actionnaire majoritaire. La direction exécutive est assurée par un comité de direction et un comité exécutif.

359. **La SAS Air Loyauté est quant à elle détenue à 100% par la SODIL, société *holding* vouée au développement économique de la Province des Îles Loyauté, dont elle dépend de la branche transports.**
360. **Le capital des compagnies commerciales calédoniennes appartient donc majoritairement aux pouvoirs publics, qui contrôlent ces sociétés et désignent leurs dirigeants.**

2. La régulation du secteur aérien

361. **La régulation du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie incombe essentiellement à la DAC, direction mixte placée sous la double tutelle de l'État et du gouvernement territorial.** Parmi les missions qu'elle exerce pour le compte du territoire, la DAC instruit les demandes de licences et programmes d'exploitation en vue de leur approbation, ainsi que les grilles de tarifs plafonds soumises par les opérateurs, qui font l'objet d'approbations par arrêtés du gouvernement.
362. Forte de son expertise technique, elle propose des orientations stratégiques³⁰², élabore les projets d'accords de services aériens, elle concourt à la gestion des aérodromes territoriaux en régie³⁰³ et, le cas échéant, à la rédaction et au suivi de leurs conventions d'exploitation. En charge de la sécurité, de la sûreté, de la navigation et du contrôle aériens, elle délivre les certificats de transporteur aérien (CTA) et procède à l'immatriculations des aéronefs. Elle assure en outre des missions d'ingénierie aéroportuaire. Enfin, exerçant également la tutelle de l'ADANC³⁰⁴, elle opère un suivi de l'exécution des dépenses d'aide au transport, notamment pour la Continuité Pays.

3. L'absence d'un régulateur indépendant

363. **Alors que la Nouvelle-Calédonie est restée sur un modèle ancien de régulation sous tutelle de l'État et du gouvernement territorial, la plupart des pays développés se sont dotés d'un régulateur indépendant pour superviser le secteur aérien.**
364. En effet, avec leur ouverture progressive à la concurrence, la supervision du fonctionnement des industries de réseau (énergies, eau, télécommunications, transports publics) a été confiée, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, à des régulateurs sectoriels³⁰⁵. Partout, les secteurs d'activité concernés étaient précédemment dominés par des opérateurs historiques, le plus souvent à capitaux publics et des administrateurs proches des pouvoirs politiques.
365. Pour dynamiser ces secteurs et y attirer de nouveaux acteurs, il importe pourtant que les nouveaux entrants aient des garanties d'impartialité du régulateur et d'égalité de traitement vis-à-vis des opérateurs historiques. C'est pourquoi l'autorité régulatrice et les personnes qui la composent doivent être indépendants à la fois des opérateurs et des pouvoirs politiques³⁰⁶ : C'est également une condition nécessaire à sa crédibilité et à l'efficacité de ses

³⁰² Notamment pour la rédaction et l'actualisation du volet aérien du SGTM (*cf. supra*).

³⁰³ Cette mission ayant vocation à être déléguée.

³⁰⁴ En 2019, la directrice de l'ADANC encadrait aussi le service de la régulation de la DAC (Annexe 449)

³⁰⁵ Panorama OCDE 2021 (Annexe 951 – cotes 18384 à 18389).

³⁰⁶ « Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ? » Maya Bacache-Beauvallet, Anne Perrot. Conseil d'analyse économique | « Notes du conseil d'analyse économique » 2017/8 n° 44 (Annexe 847).

interventions, celles-ci ne devant être perturbées par la poursuite d'objectifs généraux, étrangers à ceux fixés par son mandat³⁰⁷.

366. En France métropolitaine, l'Autorité de Régulation des Transports (ART, ex-ARAFER) exerce ainsi depuis 2019 une mission de régulation de certains tarifs aéroportuaires³⁰⁸. Le SCARA³⁰⁹, qui avait revendiqué ce contrôle, insistait d'ailleurs sur l'importance de l'indépendance du régulateur³¹⁰. Les autres volets de la régulation du secteur aérien sont assurés par la DGAC, dépendant du Ministère de la Transition écologique ; son organisation, notamment la proximité entre directions responsables de la certification de leurs homologues, fait toutefois débat, des projets de réforme à cet égard semblant à terme inévitables³¹¹.

D. La subsistance d'incomplétudes réglementaires

1. Le défaut d'encadrement des aides publiques

367. De nombreux secteurs sont fortement influencés par des politiques publiques conduites par les Etats qui offrent un soutien financier, une assistance ou une aide à des entreprises données dans un secteur. Les subventions comme les réglementations peuvent s'avérer aussi bien bénéfiques que préjudiciables, favoriser la prospérité ou créer des distorsions de concurrence, selon les circonstances.
368. L'impact des aides publiques sur le fonctionnement de la concurrence internationale est un sujet qui relève essentiellement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires soumet à des disciplines le recours à des subventions, et réglemente les mesures que les pays peuvent prendre pour compenser les effets de subventions sur la concurrence. Aux termes de l'Accord, un pays peut faire appel à la procédure de règlement des différends de l'OMC pour obtenir le retrait d'une subvention ou la suppression de ses effets défavorables à son égard. Il peut aussi engager lui-même une enquête qui aboutira à l'imposition d'un droit supplémentaire (appelé "droit compensateur") sur les produits ou services subventionnés dont il est constaté qu'elles portent préjudice aux producteurs nationaux.
369. L'Union européenne s'est, pour sa part, doté d'un régime propre d'encadrement des aides publiques afin d'éviter les risques de distorsion de concurrence entre entreprises européennes, lequel relève des articles 107 et suivants du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne. L'examen des demandes d'octroi d'aides soumises à autorisation préalable est mené par les services de la Commission européenne. Le principe est que les aides publiques sont interdites sauf exception.
370. Ce régime d'encadrement des aides publiques, applicable aux entreprises françaises, n'est toutefois pas applicable en Nouvelle-Calédonie qui n'y est pas soumis en tant que pays et territoire d'outre-mer (PTOM).
371. En conséquence, **la Nouvelle-Calédonie ne dispose d'aucun cadre juridique de référence encadrant l'octroi d'aides publiques aux entreprises opérant sur le territoire à l'instar de nombreux pays dans le monde.**

³⁰⁷ Gabriel Eckert, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », *Revue française d'administration publique*, vol. 143, no. 3, 2012 (Annexe 946 - cotes 18146 à 18159).

³⁰⁸ Articles L.6327-1 et suivants du code des transports.

³⁰⁹ Syndicat des Compagnies Aériennes Autonomes (dont Air Calédonie est membre).

³¹⁰ « *Quelle indépendance pour la nouvelle autorité de régulation aéroportuaire ? Le SCARA interpelle l'ARAFER et l'État pour une régulation (...) transparente et équilibrée* » (Annexe 945 - cotes 18142 à 18143).

³¹¹ Annexe 943 – cotes 17982 à 18135.

372. Pour autant, les subventions accordées par les pouvoirs publics peuvent affecter la structure des coûts et des revenus d'une entreprise, ses décisions stratégiques ainsi que celles de ses concurrents ou concurrents potentiels. Cela peut, en conséquence, affecter la structure, le fonctionnement et les résultats du marché à l'intérieur du territoire calédonien comme au-delà des frontières. Ainsi, les concurrents non subventionnés, par exemple, peuvent décider de ne pas entrer sur le marché, ou perdent des parts de marché voire sont contraints de sortir du marché, même s'ils sont potentiellement plus efficaces ou innovants.
373. Une entreprise subventionnée peut également bénéficier d'économies d'échelle auxquelles une entreprise non subventionnée pourrait ne pas avoir accès, même si ces derniers disposaient de technologies et de procédés plus performants. Cet accroissement d'échelle peut alors conduire l'entreprise à bénéficier d'une amélioration de la structure des coûts – voire de son efficacité globale – ce qui peut constituer une barrière à l'entrée ou à l'expansion des autres.
374. En outre, lorsque certaines entreprises bénéficient d'un soutien direct ou indirect de l'État, elles peuvent être en mesure de s'étendre à l'étranger non pas parce qu'elles sont plus efficaces et/ou innovantes, mais parce qu'elles peuvent être entrantes sur des marchés où les entreprises concurrentes n'ont reçu aucun soutien ou un niveau similaire de soutien.
375. En Nouvelle-Calédonie, le montant des subventions accordées par les pouvoirs publics peut être très important dans certains secteurs de l'économie alors même que toutes les entreprises concurrentes n'en bénéficient pas – ou pas de la même manière – ce qui peut altérer le jeu de la concurrence par les mérites.
376. Dans le secteur aérien en particulier, les trois transporteurs aériens présents en Nouvelle-Calédonie ont pu directement ou indirectement bénéficier d'aides économiques pour leurs investissements et leur exploitation, parfois en échange de l'exécution de services déficitaires ou pour pallier des difficultés financières. Les aides ont pris la forme soit de subventions d'exploitation versées au titre de l'organisation des transports (lignes domestiques à faible trafic, ouverture de la liaison vers Melbourne), soit d'apports en comptes courants d'associés, souvent suivis d'abandons de créances ou de conversions en capital, consentis par les collectivités en tant qu'actionnaires. Les concours indirects correspondent aux aides au transport accordées aux passagers.
377. À défaut de cadre réglementaire régissant les aides publiques en Nouvelle-Calédonie, ces transferts ont cependant été opérés au cas par cas, dans le cadre de conventions conclues de gré à gré entre l'ADANC et les opérateurs, voire décidés par les collectivités au regard des besoins constatés dans le cadre de leurs politiques actionnariales.
378. Dès lors, **l'examen du présent avis est l'occasion d'inviter le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie à s'interroger sur la nécessité d'adopter une norme ou une procédure organisant l'octroi des aides publiques aux entreprises dans l'ensemble de l'économie calédonienne. L'attractivité du territoire pour l'investissement extérieur repose en effet sur sa capacité à garantir des conditions de marché équitables pour tous les opérateurs sur la base de critères communs et pertinents de sorte que les aides accordées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la concurrence.**
379. A cet égard, il convient de noter que le cadre juridique de l'Union européenne n'est pas le seul exemple intéressant à l'étranger. Ainsi, en République Dominicaine, l'Autorité de la concurrence a proposé au gouvernement un cadre d'analyse des effets des aides publiques prévues dans le cadre de la loi sur le développement frontalier au regard de leur impact sur la concurrence sur le marché local, sur la base de différents critères : pertinence de l'aide, rationalité, durée, impact social par rapport à l'impact sur la concurrence. L'Autorité de la République Dominicaine a, en l'espèce, conclu à l'existence d'avantages modestes car les aides

accordées à certaines entreprises ont eu peu d'effet pour dynamiser le tissu des entreprises locales frontalières mais ont en revanche eu pour effet de restreindre la concurrence au détriment de l'innovation et des consommateurs locaux. Elle a donc listé et analysé les nombreux écueils à éviter pour l'avenir dans l'hypothèse où le gouvernement envisagerait d'accorder de nouvelles aides publiques pour pouvoir garantir à la fois un impact favorable des aides sans porter une atteinte disproportionnée à la concurrence³¹².

2. La protection très limitée des droits des passagers

380. La réglementation calédonienne ne prévoit pas de régime spécifique de protection des passagers aériens, ceux-ci étant soumis aux principes communs du droit civil. La ratification par la France de la Convention de Montréal³¹³ n'est pas effective en Nouvelle-Calédonie, où la Convention de Varsovie continue de s'appliquer.
381. Il n'existe par conséquent aucune compensation automatique de droit ou d'assistance obligatoire pour les passagers internationaux au départ ou à destination de la Nouvelle-Calédonie subissant des désagréments du fait des transporteurs, et les montants d'indemnisations, pouvant n'être obtenus que sur demandes expresses ou actions en justice, sont plafonnés à des niveaux réduits.
382. L'existence d'un cadre réglementaire offrant aux passagers des garanties invocables de plein droit, pour les vols domestiques et extérieurs, contribue pourtant à la compétitivité des marchés de transport aérien en améliorant la confiance des consommateurs.
383. Au cours de la séance, le commissaire du gouvernement a néanmoins indiqué qu'un projet de texte relatif à l'amélioration de la protection des passagers et à la clarification de la réglementation des agences de voyage était en cours d'élaboration.

3. La réglementation parfois confuse des agences de voyage

384. L'activité des agences de voyage sur le territoire est régie par une délibération³¹⁴ n° 185 du 10 mai 2001, qui n'a pas connu d'évolution sensible depuis son adoption. Elle prévoit une obligation d'occuper un local commercial, ne permettant donc pas en pratique l'exercice de cette activité totalement en ligne (*pure player*) depuis la Nouvelle-Calédonie.
385. Au regard de la jurisprudence nationale, la terminologie du texte ne permet pas de distinguer clairement la répartition des responsabilités entre agences et compagnies aériennes pour leurs ventes de « vols secs ». Au sens de la jurisprudence, qui applique toutefois ici le code du tourisme national, l'agent est en effet un mandataire, qui n'est pas partie au contrat de transport et n'en encourt donc pas toutes les responsabilités ; or, la délibération précitée évoque le « vendeur », élargissant sensiblement la portée de ses engagements.
386. Les compagnies aériennes disposent généralement également de licences d'agences de voyage pour la commercialisation de leurs vols.

4. L'absence de certaines réglementations périphériques

387. La réglementation calédonienne ne comporte pas de dispositions relatives aux services d'assistance en escale. Des éléments de la réglementation métropolitaine, transposée depuis une directive européenne, ont donc été repris dans la convention de délégation de service public

³¹² La Commission Nacional de Defensa de la Competencia - Procompetencia, *El impacto de ayudas estatales desde la perspectiva de la competencia : el caso de la Ley de Desarrollo Fronterizo*, Ley num 28-01

³¹³ Cf. *supra*.

³¹⁴ Cf. *supra* §250.

liant le prestataire présent à La Tontouta et le gestionnaire de l'aéroport. Si ce mode opératoire pouvait se révéler un palliatif provisoire, il ne saurait remplacer à long terme une norme obligatoire.

388. L'adoption de dispositions locales à cet égard pourrait par ailleurs prévoir, à l'instar de la pratique récemment adoptée en France métropolitaine, une régulation économique des prestations aéroportuaires, en vue de permettre à tout transporteur souhaitant desservir le territoire la possibilité d'y parvenir sans discrimination.

III. Des possibilités d'améliorations substantielles

389. Si le secteur aérien en Nouvelle-Calédonie se caractérise aujourd'hui par des tarifs élevés, résultant d'un fonctionnement concurrentiel bridé par des dimensions limitées et un marché souffrant d'un déficit d'attractivité, des actions peuvent être entreprises pour réaliser des gains d'efficacité pouvant se traduire par une diminution de certains prix pratiqués. Ces mesures peuvent être de portée stratégique, structurelle, réglementaire ou technique.

A. Les actions à caractère stratégique

390. La Nouvelle-Calédonie doit élaborer des objectifs partagés de long terme pour sa politique de transport aérien, préciser et unifier sa stratégie de transport domestique et refondre ses dispositifs d'aides aux passagers.

1. Adopter et mettre en œuvre une stratégie globale unifiée de long terme

391. Pour la définition de sa politique de transports, la Nouvelle-Calédonie a entrepris entre 2013 et 2015 des travaux d'élaboration d'un schéma global des transports et de la mobilité (SGTM). Celui-ci n'a cependant pas été formellement adopté et ses prescriptions n'ont pas toutes été mises en œuvre.
392. La crise du covid-19 a, depuis, bouleversé les priorités des autorités publiques et suscité des préoccupations sur les déplacements des populations.
393. Il paraît donc pertinent, à tout le moins pour le secteur aérien, que la Nouvelle-Calédonie se dote d'une stratégie actualisée, voire renouvelée pour fixer les grandes lignes de sa politique publique en matière d'infrastructures tout en lui garantissant une certaine flexibilité face aux aléas conjoncturels. Le Pays disposerait ainsi d'un document de référence pour sa politique de transports aériens des prochaines années, pouvant porter des projets structurants. L'adhésion à une telle démarche serait facilitée par son caractère coopératif entre le Gouvernement et les Provinces.
394. Le trafic aérien étant de surcroît d'abord touristique, un tel programme devrait être défini de concert avec une stratégie pour le tourisme au Pays. Les provinces, compétentes en la matière, ainsi que pour les aérodromes provinciaux, seraient naturellement impliquées dans ces travaux. Ceux-ci devraient avant tout permettre de déterminer des marchés cibles, des objectifs de volumes, puis, partant, un positionnement adapté. Au-delà des hôtels de luxe, le développement d'une offre touristique de milieu gamme serait nécessaire à l'atteinte de volumes aériens suffisants pour escompter un effet sur le prix du transport.

Recommandation n° 1 : Adopter et mettre en œuvre une stratégie aérienne globale unifiée de long terme

1-a) Elaborer un document stratégique actualisé pour le secteur aérien, en cohérence avec des objectifs de fréquentation touristique partagés avec les provinces ; après son adoption, **s’assurer de sa mise en œuvre par un comité de suivi et de coopération sur la politique aérienne du pays, associant et engageant les provinces et la Nouvelle-Calédonie.**

1-b) Ce nouveau cadre stratégique pourrait notamment **prévoir les outils juridiques nécessaires à la participation de la Nouvelle-Calédonie à des accords d’open sky** (UE-ASEAN, UE-USA), susceptibles de lui garantir davantage de fluidité dans ses négociations, de générer de nouvelles activités pour les opérateurs et d’offrir de nouvelles dessertes aux Calédoniens.

2. Fixer les objectifs de la desserte domestique et en assurer l’efficience par des régimes adaptés de subventionnement et de tarification

395. L’étroitesse du marché et de la demande solvable imposent un appui économique des collectivités publiques pour le fonctionnement des transports aériens domestiques en Nouvelle-Calédonie. Des outils économiques existent néanmoins pour assurer ces services à des coûts maîtrisés tant pour ces collectivités que pour les usagers.
396. Leur mise en œuvre requiert toutefois la détermination préalable des infrastructures et itinéraires accessibles aux soutiens financiers publics et, parmi ceux-ci, des lignes ne pouvant être exploitées que sous le régime de l’obligation de service public (OSP)³¹⁵ – d’autres services restant évidemment envisageables dans le cadre d’initiatives privées néanmoins insusceptibles de recourir à de quelconques engagements de deniers publics.
397. **Les lignes faisant l’objet d’OSP, attribuées après une procédure de mise en concurrence, où les prix constituent un critère déterminant de l’évaluation des offres, sont par nature soumises à des tarifs conventionnés. Les autres itinéraires, accessibles à l’octroi d’aides indirectes, peuvent toutefois faire l’objet de tarifs libres ; leur exploitation doit alors rester ouverte à la concurrence et tous les exploitants doivent être accessibles au bénéfice des mêmes aides.**
398. En Nouvelle-Calédonie, les lignes à très faible fréquentation, comme la desserte de Bélep et Tiga, pourraient faire l’objet d’une telle procédure, même si, eu égard aux contraintes politiques, juridiques et opérationnelles d’un tel projet, il serait souhaitable de privilégier l’extension de la continuité pays aux résidents de Bélep, dans la mesure où les trois provinces ont cessé d’abonder le dispositif, uniquement supporté par la Nouvelle-Calédonie.
399. **L’obligation de validation de maxima tarifaires devrait être supprimée.** Elle resterait éventuellement possible pour des tarifs plafonds moyens, en renonçant à tout maximum absolu. Ce faisant, les opérateurs pourront élargir davantage leurs gammes tarifaires tant avec les segments à haute contribution que dans les tarifs les plus économiques, et améliorer ainsi l’accessibilité globale de leurs vols. En séance devant l’Autorité, le représentant de la DAC a d’ailleurs fait état d’un projet de suppression de cette obligation.
400. Enfin, **dans l’hypothèse où le subventionnement de ces lignes devait continuer à prendre la forme d’une aide aux résidents de certaines zones géographiques, il serait souhaitable de prévoir l’attribution d’un avantage proportionnel (« -25% » / « -50% ») plutôt que fixe et modulable selon les pages horaires et les alternatives disponibles.** Il pourrait également être réduit ou inopérant pour les achats de « dernière minute » afin de conserver un

³¹⁵ Similaire à celui en vigueur dans l’UE (*cf. supra*).

caractère suffisamment incitatif aux prix pratiqués pour optimiser le coefficient d'occupation des aéronefs et le report modal (voir *infra* également).

Recommandation n° 2 : Fixer les objectifs de la desserte domestique et en assurer l'efficacité par des régimes adaptés de subventionnement et de tarification à travers :

2-a) l'identification des lignes faisant l'objet de soutiens publics et celles devant être exploitées sous un régime inspiré de l'obligation de service public (OSP) en vigueur dans l'Union européenne, comme Tige ou Bélep ; à défaut, étendre la continuité pays aux résidents de Bélep ;

2-b) la suppression de l'obligation de validation des grilles tarifaires pour les lignes hors OSP.

3. Introduire un régime unifié et dynamique d'aides aux passagers

401. Les lignes accessibles aux soutiens financiers publics exploitées librement sont subventionnées indirectement, *via* des programmes d'aides à certains passagers, en l'espèce les résidents de certaines îles.
402. Comme indiqué *supra*, coexistent d'une part l'Aide à la Continuité Pays, gérée par Air Calédonie et versée par l'ADANC pour le compte de la Nouvelle-Calédonie et d'autre part l'Aide à la Solidarité Transport de la Province des Îles Loyauté, gérée par ses bureaux d'aide médicale. Ces prestations ne sont pas cumulables.
403. Les bénéficiaires de la Solidarité Transport étant tous également éligibles à la Continuité Pays, il conviendrait de fondre ces deux dispositifs pour ne conserver *in fine* que le dernier.
404. L'aide devant pouvoir être utilisée avec toute compagnie exploitant une ligne éligible, il serait souhaitable, afin d'écartier tout questionnement relatif à une proximité avec les opérateurs et de maîtriser sa distribution et son coût, que sa gestion soit confiée à un prestataire tiers aux transporteurs – la concession à Air Calédonie de la gestion de cette prestation aujourd'hui constituant un véritable cas d'école de dilemme de l'agence³¹⁶.
405. Une redéfinition des pièces justificatives acceptées au soutien des demandes, de même qu'un mécanisme de détection et de traitement systématique des fraudes, serait nécessaire pour en éviter les attributions indues, notamment au regard de la condition de résidence.
406. Si les aides doivent permettre à des passagers de financer leurs trajets, il est inefficace qu'elles créent des effets d'aubaine³¹⁷ et qu'elles perturbent la fonction de signal des prix, notamment dans un secteur pratiquant le *yield management*. Pour éviter ces écueils, il convient de les rendre proportionnelles aux prix, de les limiter explicitement aux déplacements personnels et d'en exclure les voyages réglés par des clients professionnels. Il serait également souhaitable d'en conditionner le bénéfice à des plafonds de revenus et d'y introduire des incitations horaires (limitation en période de pointe et en « dernière minute », renforcement en période creuse), voire un couplage avec l'aide au transport maritime (Betico) en vue d'optimiser les reports modaux et inciter à l'efficacité.

³¹⁶ Situation où le concédant et le concessionnaire d'un service (souvent public) ont des intérêts divergents relatifs à son exécution. Ici, les transporteurs ont intérêt à ce que le nombre de cartes délivrées soit important, augmentant leurs chiffres d'affaires potentiels ainsi financés en partie par la collectivité, cette dernière ayant au contraire un intérêt budgétaire et financier à n'attribuer les aides qu'aux demandeurs légitimes.

³¹⁷ Il y a effet d'aubaine lorsqu'une aide est attribuée alors qu'elle n'était pas nécessaire, dans la mesure où le billet aurait aussi été acheté sans elle.

Recommandation n° 3 : introduire un régime d'aide aux passagers unifié et dynamique

3-a) instaurer un régime unique d'aide aux passagers, géré par un prestataire dédié, distinct des transporteurs, tous admis à son encaissement pour les lignes éligibles ;

3-b) en prévoir un contrôle systématique des dossiers et une liste de pièces à fournir probantes ;

3-c) conditionner son attribution à un niveau de revenus à déterminer ;

3-d) Remplacer l'aide d'un montant fixe par une aide d'un montant proportionnel et modulé selon les périodes, le délai de réservation et éventuellement les alternatives disponibles.

B. Les décisions structurantes pour une efficacité durable

407. Des changements structurels sont indispensables pour espérer des gains de productivité durables : les dessertes domestiques et extérieures doivent notamment être connectées et l'organisation transport intérieur rationalisée.

1. Adapter les infrastructures et planifier dès à présent le transfert de l'ensemble du trafic de l'aéroport de Magenta vers La Tontouta

408. Comme vu *supra*, la séparation entre les aéroports domestique et extérieur handicape non seulement la performance du secteur aérien en Nouvelle-Calédonie, mais elle grève aussi son attractivité touristique.

409. **Si le transfert total de l'activité commerciale de l'aéroport de Magenta vers La Tontouta semble constituer la solution la plus efficace pour optimiser à terme les performances du transport aérien calédonien, ce projet, déjà évoqué dans le SGTm, suppose au préalable de réaliser un bilan coûts/avantages prenant en compte les aspects sociétaux et économiques et estimant le coût des aménagements, notamment routiers, indispensables pour absorber le surcroît de trafic qu'un tel transfert engendrerait sur l'axe Nouméa – La Tontouta.**

410. Se poserait notamment la question du calcul des taxes aéroportuaires, qui non seulement ne devrait pas léser les voyageurs domestiques en comparaison des coûts qu'ils supportent aujourd'hui à Magenta, mais devrait compenser les frais induits par les trajets supplémentaires à réaliser pour relier l'aérogare et leurs destinations finales (Médipôle, Université, centre-ville...), ce qu'une partie des gains de productivité issus du rapprochement des plateformes pourrait financer. La mise en place d'un service de transfert à coût adapté pourrait aussi participer à cette compensation.

411. Cette évolution, qui permettrait de rejoindre les îles en correspondance depuis des vols internationaux, pourrait apporter un réel bonus d'attractivité aux Îles Loyauté et à l'Île des Pins sur les marchés touristiques extérieurs et laisserait donc espérer la venue sur le territoire de passagers supplémentaires. Avec une plateforme au lieu de deux, elle représenterait également l'opportunité de réduire les coûts globaux d'infrastructure.

412. Enfin, en matière d'infrastructures, l'allongement à 1500 mètres des pistes existantes sur les autres plateformes permettrait d'optimiser l'utilisation des appareils d'Air Calédonie.

413. **Dans l'attente des résultats d'une telle étude, des premiers vols, correspondant au trafic touristique, pourraient être déplacés promptement, à titre transitoire, et des accords de**

coopération entre les compagnies domestique et extérieure pourraient préfigurer la continuité future entre leurs réseaux³¹⁸.

Recommandation n° 4 : rationaliser les infrastructures aéroportuaires et assurer les correspondances entre vols internationaux et domestiques

4-a) réaliser une étude indépendante présentant le bilan couts/avantages du regroupement de l'ensemble de l'activité aérienne commerciale de Magenta vers La Tontouta et assurer la transparence de ses résultats ;

4-b) dans l'attente des résultats, expérimenter le transfert à titre transitoire de certains avions pour assurer la connexion avec les vols internationaux ;

4-c) sur le plan des infrastructures, renoncer à toute nouvelle construction d'aéroport et allonger à 1500 m les pistes existantes.

2. Regrouper les trois compagnies aériennes calédoniennes

414. Avec 270 000 habitants, la Nouvelle-Calédonie compte trois compagnies aériennes régulières à capitaux publics.
415. Sur le trafic intérieur, Air Calédonie est majoritairement contrôlée par le territoire et compte des représentants des provinces à son conseil d'administration tandis qu'Air Loyauté appartient en totalité à la SODIL, elle-même société d'économie mixte détenue à 100% par la Province des Îles Loyauté (18 353 habitants). Or, la loi organique ne prévoit pas de compétence des provinces en matière de desserte aérienne.
416. Air Loyauté, qui n'a jamais dégagé de résultat bénéficiaire, ne doit sa continuité qu'aux subventions versées par l'ADANC et aux injections de trésorerie réalisées chaque année par son actionnaire pour équilibrer ses déficits. Construite sur le postulat du caractère indispensable de l'existence de vols inter-îles directs, qui peuvent pourtant être facilement substitués par des trajets en correspondance ou des liaisons maritimes, elle ne dispose pas de modèle économique viable. Très endettée, elle ne peut d'ailleurs porter de projet tel qu'Air Oceania, qui est au demeurant de nature à compromettre l'équilibre économique d'Aircalin.
417. Air Loyauté, dont le trafic des lignes est très limité, dispose d'une flotte de quatre petits porteurs, probablement partiellement surnuméraires. Une partie de ces derniers, en intégrant le réseau d'Air Calédonie, pourrait donner à la compagnie locale un surcroît de flexibilité dans ses opérations. L'un de ces modules pourrait par exemple desservir Koné, dont le coefficient d'occupation est aujourd'hui de 27%, en ajoutant éventuellement des fréquences hebdomadaires.
- 418. L'Autorité considère qu'à court terme, il serait pertinent de regrouper au sein d'un seul opérateur les compagnies assurant la desserte domestique conformément à la logique stratégique de pilotage unifié du secteur, destinée à éviter les phénomènes de « cavalier seul ». La Province des Îles, très engagée sur le volet aérien, devrait toutefois conserver la possibilité de faire valoir ses intérêts au sein de la structure unique de pilotage.**
419. Dans leurs observations écrites, Air Calédonie et Air Loyauté ne sont pas opposés à un rapprochement mais l'envisagent sous des formes différentes. Air Calédonie estime en effet que le rapprochement des deux compagnies serait susceptible de réduire les coûts de structure et d'entraîner une diminution des prix³¹⁹ tandis qu'Air Loyauté considère que le rapprochement

³¹⁸ Un tel projet est en discussion entre Air Calédonie et Aircalin et sa mise en œuvre technique devrait être initiée à la fin de l'année 2022 (Annexe 03 – cotes 10 à 11 & Annexe 42 – cotes 388 à 389).

³¹⁹ Annexe 958, cote 18544.

devrait se limiter à une mutualisation de moyens, tels que l'affrètement d'Air Loyauté par Air Calédonie, pour éviter « *une situation de monopole préjudiciable au service public* »³²⁰.

420. Toutefois, il ressort de l'instruction du présent avis que le marché de la desserte domestique n'est pas suffisant pour une réelle concurrence, ceci en l'absence d'une demande solvable. L'Autorité en conclut qu'un monopole public régulé, bénéficiant d'un pilotage unifié, est souhaitable. En outre, des solutions juridiques existent pour éviter, si nécessaire, l'adoption des conventions sociales d'Air Calédonie « *qui réduiraient toute possibilité de performances économiques* » selon Air Loyauté³²¹.
421. **A plus long terme, l'Autorité invite le gouvernement à évaluer l'opportunité de procéder à un regroupement encore plus large intégrant également la société Aircalin qui assure la desserte internationale.**
422. **Si une étude globale est indispensable pour évaluer avec précision les gains pouvant résulter d'une telle fusion, cette opération aboutirait nécessairement à des coûts de structure réduits dans la compagnie unique et la mitigation au moins partielle des flottes, pour une exploitation plus flexible.**
423. En séance devant l'Autorité, le représentant de la DAC a indiqué que la fusion entre Air Calédonie et Air Loyauté impliquerait, d'une part, un accord politique et soulèverait, d'autre part, des problématiques techniques puisque les deux opérateurs n'ont pas les mêmes certifications ni les mêmes aéronefs. D'un point de vue technique, il estimait que le rapprochement entre Air Calédonie et Aircalin était plus aisé, dès lors que l'activité aérienne de l'aéroport de Magenta serait transférée à l'aéroport de la Tontouta. Dans ce cadre, il indiquait que la fusion des trois compagnies pourrait être une option.
424. L'Autorité rejoint cette analyse et estime qu'il serait souhaitable, à terme, que l'ensemble des compagnies soient regroupées **sous l'égide d'un seul actionnaire (ADANC) avec une direction générale unique pour assurer la coordination de l'activité aérienne**. En tout état de cause, le rapprochement devrait veiller à la préservation de l'équilibre économique des lignes actuellement rentables qui ne peuvent avoir vocation à absorber les pertes des dessertes déficitaires.
425. En outre, l'Autorité invite le gouvernement à **évaluer l'opportunité d'adosser cette nouvelle compagnie publique à un groupe de dimension internationale afin de bénéficier de synergies** qui lui éviteraient notamment de « surstocker » les pièces et sous-utiliser les avions, les personnels pouvant également être mutualisés. Une telle solution permettrait aussi d'optimiser les achats (meilleur pouvoir de négociation) et les formations (possibilité de prendre un pilote Qantas pendant que ceux d'Aircalin sont en formation etc.). Les inconvénients actuels liés du format réduit des compagnies locales seraient ainsi surmontés.

Recommandation n° 5 : Regrouper l'ensemble des compagnies aériennes calédoniennes et l'adosser, le cas échéant, à une « major » internationale

5-a) à court terme, fusionner les compagnies Air Calédonie et Air Loyauté pour créer une compagnie aérienne publique unique chargée de la desserte intérieure ;

5-b) à plus long terme, évaluer l'opportunité de placer les compagnies calédoniennes de desserte aérienne intérieure et extérieure sous l'égide d'un groupe unique pour unifier la gouvernance de l'ensemble, réaliser des économies d'échelle et faire baisser les prix des billets destinés aux consommateurs calédoniens ;

³²⁰ Annexe 960, cote 18565.

³²¹ Annexe 960, cote 18565.

5-c) évaluer également l'opportunité d'adosser ce nouveau groupe calédonien à une compagnie aérienne de dimension internationale appartenant déjà à une alliance *open sky* pour bénéficier de synergies, réduire les coûts fixes, élargir ses capacités de desserte internationale, la gamme de prix et de destinations offertes aux consommateurs calédoniens.

3. Elargir la politique de prix différenciés des compagnies aériennes calédoniennes

426. La discrimination tarifaire est aujourd'hui généralisée dans l'industrie aérienne. Il est désormais admis que la « sur-qualité » des produits et des services comportait, autant que la sous-qualité ou la non-conformité, des risques et des coûts évitables pour les entreprises et les consommateurs.
427. Dans la mesure où la principale insatisfaction des personnes ayant répondu à la consultation publique de l'Autorité était le prix des billets, l'élargissement de la politique de prix différenciés d'Aircalin et d'Air Calédonie peut constituer une solution efficace pour répondre à cette préoccupation.
428. De fait, Aircalin et Air Calédonie pratiquent d'ores et déjà plusieurs types de discrimination tarifaire, comme la tarification « inter-temporelle » (le prix du billet augmente à mesure que l'échéance du vol approche), la « tarification de pointe » (le prix du billet varie en fonction de la saisonnalité), et, s'agissant d'Aircalin, le « *versioning* » (le prix du billet varie en fonction de la qualité du service de transport fourni) pour les segments haute contribution.
429. Toutefois, Aircalin et Air Calédonie n'ont pas introduit le *versioning* sur le transport d'entrée de la gamme. Or, des versions sur lesquelles les options seraient plus restreintes en contrepartie d'un prix minoré pourraient être considérées comme attractives par les consommateurs sensibles aux prix. Ainsi, des prestations avec des options de flexibilité (possibilité ou non de modification, annulation sans frais, remboursement...) pourraient être tarifées, de même que les options de restauration à bord (sans repas, choix de menus...) ou encore les options de bagages (sans bagage, choix du poids embarqué...).
430. Les deux compagnies pourraient donc **mettre en place des tarifs de base, sans option, y compris pour les vols long-courriers**, à l'instar d'Air New Zealand ou d'Air France, **et facturer les suppléments optionnels choisis par les clients de façon à offrir à sa clientèle habituelle une offre élargie et plus adaptée mais aussi de capter une nouvelle clientèle plus sensible au prix.**

Recommandation n° 6 : élargir la politique de différenciation tarifaire d'Aircalin et Air Calédonie sur le segment d'entrée de gamme en proposant des tarifs de base attractifs en termes de prix et des suppléments optionnels tarifés (bagages, repas, ...).

C. La régulation du marché pour une concurrence équitable

431. Eu égard à la structure du marché du transport aérien en Nouvelle-Calédonie, celui-ci nécessite une régulation indépendante. L'octroi des aides publiques aux entreprises nécessite quant à lui d'être encadré et les droits des passagers effectivement garantis.

1. Doter la Nouvelle-Calédonie d'un cadre légal pour l'octroi d'aides publiques aux entreprises

432. Dans une économie de marché, la concurrence ne peut librement s'exercer que si elle est équitable. Aussi, tous les acteurs intervenant sur les marchés de biens et services doivent pouvoir bénéficier sans discrimination des mêmes droits et opportunités.

433. À cet égard, l'attribution d'aides à des acteurs économiques opérant sur un marché concurrentiel est de nature à fausser la concurrence, leurs bénéficiaires jouissant en effet d'un avantage compétitif déloyal si leurs concurrents, même étrangers, ne peuvent prétendre aux mêmes subventions dans les mêmes conditions. L'attribution d'une aide finançant un investissement ou une exploitation ne saurait d'ailleurs être admise que si ledit investissement ou exploitation ne peut pas être réalisé à travers une procédure de mise en concurrence, cela même en considérant l'existence d'opérateurs à capitaux publics dans le domaine d'activité concerné.
434. Dans le secteur aérien, ce principe doit gouverner l'attribution des services soumis à OSP sur les dessertes intérieures mais il doit également guider la réalisation de projets d'ouvertures de lignes sur la desserte extérieure, si celles-ci naissent de l'initiative de la puissance publique qui souhaite les soutenir.
435. L'ouverture en 2014 de la ligne vers Melbourne à l'initiative de la Nouvelle-Calédonie, en vue de renforcer son accessibilité touristique, fut alors dotée d'une enveloppe de 2,1 milliards de F. CFP, somme correspondant approximativement à celles évoquées par les transporteurs pour la compensation des coûts de lancement d'un tel projet sous réserve d'une fréquentation satisfaisante³²². Le projet fut « naturellement » confié à Aircalin, accompagné d'une subvention annuelle de 350 MF. CFP versée durant six ans *via* l'ADANC.
436. Or, outre son impact sur les deniers publics, l'engagement de telles sommes, sans évaluer l'existence d'offres plus compétitives, notamment au regard des tarifs pratiqués vis-à-vis des passagers, grève le fonctionnement du marché en y faussant la concurrence. Le recours à une procédure de mise en concurrence ou d'appel à projets aurait en effet pu susciter l'intérêt de transporteurs extérieurs, pouvant proposer des offres différentes. Or, ici, cela n'aura pu être vérifié.
- 437. Si Aircalin estime dans ses observations écrites que le versement d'une aide publique pour la desserte de Melbourne a été pleinement justifié par l'atteinte de l'objectif de fréquentation touristique³²³, l'Autorité considère que le même résultat aurait pu être atteint en recourant à une mise en compétition de tous les acteurs susceptibles d'assurer cette desserte (y compris les compagnies étrangères), sur la base du prix du billet.**
438. Dans l'Union européenne, ce type de subvention, qualifiée comme « aide d'État », aurait été soumis à notification obligatoire auprès de la Commission au titre des articles 107 et suivants du TFUE, afin d'examiner sa compatibilité avec les règles de fonctionnement du marché intérieur, préalablement à son attribution. Comme indiqué supra, la Nouvelle-Calédonie ne dispose pour sa part d'aucune réglementation relative à l'octroi d'aides publiques aux entreprises. Dans le secteur aérien, celles-ci sont attribuées à travers l'ADANC, dans le cadre de conventions de gré à gré avec les transporteurs, choisis directement par le gouvernement du pays. Cependant, ce type de subventions est susceptible de nuire tant au fonctionnement concurrentiel du secteur aérien qu'à celui de tous les autres marchés de biens et services, au détriment des consommateurs.
- 439. Il conviendrait donc d'instaurer un nouveau cadre juridique afin d'évaluer, en amont de son octroi, l'impact sur la concurrence de l'attribution d'une subvention à une entreprise en Nouvelle-Calédonie – au-delà d'un certain montant (par exemple 20 millions FCFP) – afin de garantir aux investisseurs comme aux consommateurs des marchés concurrentiels plus fonctionnels, générateurs de baisses de prix.**

³²² Annexe 495 – cote 4945.

³²³ Annexe 959, cote 18549.

440. **L’instruction des demandes d’autorisation d’octroi d’aides publiques aux entreprises relève traditionnellement des attributions des autorités de concurrence et devrait en tout état de cause être confié à une entité indépendante.**

Recommandation n° 7 : élaborer un cadre réglementaire pour l’attribution des aides publiques aux entreprises dont le contrôle pourrait être confié à l’Autorité afin de veiller à l’existence d’une saine concurrence sur les marchés calédoniens de biens et services, d’y attirer davantage d’opérateurs et d’investisseurs, et d’y stimuler l’offre, accroissant les choix et réduisant les prix pour les consommateurs (pour le transport aérien et tous les autres biens et services).

2. Doter la Nouvelle-Calédonie d’un régulateur aérien indépendant

441. Directement ou par l’intermédiaire de l’ADANC, la Nouvelle-Calédonie contrôle majoritairement les deux transporteurs du territoire, Air Calédonie et Aircalin. Or, le gouvernement (GNC) exerce également la tutelle de la DAC, chargée de la régulation économique du secteur aérien. Une ancienne directrice de l’ADANC fut par ailleurs également membre de l’encadrement du service de régulation économique de la DAC.
442. Ce type de situation, même limité aux apparences, ne peut que susciter des questionnements sur les risques de confusion par le gouvernement dans l’exercice de ses différents rôles (actionnaire, régulateur, subventionneur...) liés au transport aérien.
443. C’est pourquoi il serait souhaitable que les décisions de régulation susceptibles d’impacter les marchés de transport aérien soient soumises à l’appréciation préalable d’un régulateur indépendant tant des acteurs politiques que des opérateurs économiques.
444. Seraient concernés par son intervention les décisions d’approbation des programmes de vols et de validation de grilles tarifaires si ces dernières devaient subsister, l’attribution de toute subvention, le contrôle de la gestion des aides aux passagers, la supervision des toutes les procédures de mise en concurrence, appels à projets, DSP (infrastructures et lignes sous OSP) et AOT aéroportuaires, la fixation et l’application des taxes d’aéroport.
445. Le régulateur pourrait également se voir confier en tant que de besoin des missions de médiation entre acteurs du secteur pour favoriser la connectivité aérienne du territoire.
446. Nécessitant surtout une expertise de pointe et une indépendance décisionnelle, une structure légère suffirait à l’accomplissement de cette mission. Sa composition pourrait se limiter à un organe décisionnel formé de trois à cinq membres non permanents, s’appuyant pour son secrétariat sur des services administratifs existants.

Recommandation n° 8 : instituer une autorité de régulation du secteur aérien composée d’experts indépendants du pouvoir politique et des acteurs économiques, pour garantir, notamment par des procédures d’« avis conforme », l’égalité de traitement des opérateurs et le développement de la connectivité aérienne de la Nouvelle-Calédonie dans les prises de décisions impactant la desserte aérienne du territoire.

3. Renforcer la protection des passagers et faciliter sa mise en œuvre

447. Les droits des passagers aériens en Nouvelle-Calédonie sont aujourd’hui limités aux stipulations contractuelles attachées aux prestations de transport ou de voyage auxquelles ils recourent (conditions générales de vente des transporteurs ou des agences de voyage) ; ils sont

par ailleurs plafonnés pour les vols extérieurs³²⁴ en application des prescriptions de la convention de Varsovie de 1929.

448. Cette dernière est particulièrement limitative des responsabilités des transporteurs et ne confère aucune systémativité aux droits des passagers, tenus d’agir en justice sans certitude du résultat de leur action pour obtenir réparation de leurs préjudices. La convention de Montréal de 1999, ratifiée par la France mais non étendue à la Nouvelle-Calédonie, pose au contraire le principe d’une responsabilité de plein droit des transporteurs, non plafonnée, et dotée à l’inverse de *minima* d’indemnisation. Le règlement (CE) n° 261/2004 a en outre étendu les garanties de cette convention aux vols intérieurs à l’Union européenne, y compris si ses points de départ et d’arrivée sont situés dans le même État membre.
449. La majorité des pays de la région océanienne appliquent au demeurant la convention de Montréal. La compétitivité des transporteurs calédoniens vis-à-vis de leurs concurrents régionaux n’en serait donc pas affectée.
450. L’Autorité constate que cette situation, dommageable tant pour les opérateurs que pour les consommateurs, résulte également du caractère obsolète du droit calédonien en matière de protection des consommateurs qu’il conviendrait d’actualiser.
451. Dans ses observations, Air Calédonie a d’ailleurs souligné la nécessité d’adopter en outre une loi du pays relative à « *l’organisation du service et à l’information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers dans le cas de l’exercice du droit de grève* »³²⁵, sur le modèle de la loi Diard applicable en métropole.
452. Une autre option, à court terme, consisterait à introduire un code-share entre Aircalin et Air Calédonie afin d’émettre un billet continu, par exemple Paris-Lifou / Lifou-Paris, pour lequel les transporteurs seraient responsables de l’arrivée du passager jusqu’à la destination finale indiquée sur le billet. En pratique, sur le trajet retour, par exemple, s’il pleut à Lifou et que le passager est victime d’un retard de vol l’empêchant de prendre sa correspondance à La Tontouta, il pourrait de droit être remis sur un autre vol Nouméa-Paris après la réalisation de son vol Lifou-Nouméa. Le code-share permettrait aussi de faire référencer les vols AirCal concernés par l’accès GDS d’Aircalin, sans qu’AirCal ne doive payer l’intégralité de l’abonnement. Ces billets pourraient ensuite être vendus par toutes les agences de voyage utilisant le GDS.

Recommandation n° 9 : créer un *code-share* entre Aircalin et Air Calédonie puis étendre à la Nouvelle-Calédonie l’applicabilité de la Convention de Montréal de 1999, ratifiée par la France en 2004 ; adopter une réglementation reprenant les dispositions de la convention de Montréal sur les vols domestiques en précisant les compensations dues de plein droit aux passagers de vols annulés, retardés ou surséservés, ainsi que les indemnisations pour pertes de bagages ;

Recommandation n° 10 : compléter le code de la consommation pour fixer les règles relatives aux relations individuelles ou collectives entre consommateurs et professionnels et réglementer l’organisation du service et à l’information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers dans le cas de l’exercice du droit de grève.

³²⁴ Cf. *supra*.

³²⁵ Annexe 958, cote 18544.

D. Des mesures d'optimisation de la concurrence sur des marchés connexes au bénéfice des consommateurs

453. L'adoption de certaines mesures de portée technique permettrait de fluidifier davantage le fonctionnement du secteur aérien pour les consommateurs comme les professionnels. Une actualisation de la réglementation locale des agences de voyage, l'adoption d'une réglementation relative à l'assistance en escale et l'ouverture d'un droit à remboursement de redevances non reversées correspondant aux vols non empruntés constitueraient de premières pistes à cet égard.

1. Actualiser la réglementation locale des agences de voyage

454. Les agences de voyage de la Nouvelle-Calédonie sont réglementées par une délibération du 15 mai 2001. La terminologie de ce texte ne permet pas de distinguer clairement qui parmi les agents ou les compagnies aériennes sont débiteurs des obligations du vendeur de titre de transport, notamment pour les ventes de vols « secs ». Il conviendrait donc dans ces cas de préciser si l'agent agit comme mandataire ou cocontractant, le consommateur devant alors être informé de cette situation et de ses implications en cas de défaillance du transporteur.
455. Une actualisation de cette réglementation pourrait également comporter des dispositions visant à faciliter l'exercice de l'activité, notamment en aménageant l'obligation de disposer d'un local commercial, permettant ainsi l'utilisation d'espaces partagés voire à terme le développement en Nouvelle-Calédonie d'agences de voyage intégralement en ligne (les billets vendus en ligne l'étant à ce jour uniquement par les sites web des transporteurs ou par des agences en ligne extérieures).

Recommandation n° 11 : moderniser la réglementation des agences de voyage en concertation avec les professionnels, notamment pour préciser les responsabilités vis-à-vis des consommateurs en cas de défaillance d'un transporteur et pour assouplir certaines conditions d'exercice de l'activité.

2. Prévoir la possibilité pour les passagers d'obtenir le remboursement des redevances non reversées aux aéroports pour les vols non effectués

456. Lors du paiement de leur billet, les passagers acquittent des redevances aéroportuaires qui ne sont perçues par le gestionnaire d'aéroport qu'en cas d'embarquement effectif. Si le passager ne se présente pas et que le billet ne donne pas lieu à embarquement, les redevances sont conservées par les compagnies aériennes. Or, celles-ci ne sont pas comptablement comprises dans les prix des billets et n'entrent normalement pas dans les chiffres d'affaires des transporteurs.
457. En France métropolitaine, l'article L.224-66 du code de la consommation impose aux transporteurs de rembourser ces redevances aux passagers n'ayant pu prendre leurs vols sous réserve que ces derniers leur en fassent une demande écrite. S'agissant de sommes ne correspondant à aucun service effectivement rendu, relevant de la théorie juridique de l'enrichissement sans cause, il paraît parfaitement légitime d'ouvrir ce droit à remboursement au bénéfice des passagers des vols en partance de Nouvelle-Calédonie. Aircalin et Air Calédonie ont indiqué dans leurs observations qu'elles procédaient d'ores et déjà à ces remboursements. Une telle mesure permettrait donc d'étendre ce droit aux passagers de toutes les compagnies desservant le territoire (à ce jour, Quantas, ANZ et Air Vanuatu)³²⁶.

³²⁶ Annexe 959, cote 18550 (Aircalin) et annexe 958, cote 18546 (Air Calédonie).

Recommandation n° 12 : ouvrir le droit pour tout consommateur en formulant la demande écrite auprès de son transporteur ou agence de voyage dans un délai raisonnable après le départ prévu du vol, d'obtenir le remboursement des taxes et redevances procédant de l'embarquement effectif des passagers, lorsque ce dernier n'a pas eu lieu.

3. Définir les fonctions de l'assistance en escale et garantir la contestabilité des marchés de services aéroportuaires

458. L'assistance en escale regroupe des services indispensables à une compagnie aérienne pour assurer effectivement la desserte d'un aéroport. Sur la plateforme de La Tontouta, en monopole sur la desserte extérieure de la Nouvelle-Calédonie, l'exécution de ce service est aujourd'hui réservée à un opérateur, lié au gestionnaire d'aéroport par une convention de DSP. Ce régime a néanmoins vocation à évoluer.
459. En France et dans l'Union européenne, l'activité d'assistance en escale est définie par la réglementation ; ce n'est pas le cas en Nouvelle-Calédonie. L'adoption locale d'une définition réglementaire de l'activité précédant le renouvellement des conventions organisant l'activité à La Tontouta permettrait d'en stabiliser les bases juridiques. Elle serait également l'occasion d'imposer soit la possibilité pour un opérateur tiers de contester le marché, soit la mise en œuvre d'une régulation tarifaire garantissant la possibilité d'un accès économiquement viable à tout nouveau transporteur souhaitant desservir la Nouvelle-Calédonie, dans des conditions permettant une concurrence effective avec l'opérateur dominant.
460. Le dynamisme de la concurrence serait également accru par une séparation entre les conventions organisant les activités d'assistance en escale d'une part et de commissariat hôtelier d'autre part. La situation de l'aéroport de La Tontouta, en monopole sur la desserte extérieure, ne peut à cet égard pas être comparée à celle d'un aéroport métropolitain de même capacité. De plus, le mécanisme de « péréquation » entre les deux activités, mis en avant par le titulaire actuel de la DSP est susceptible de comporter des risques anticoncurrentiels qui ne peuvent perdurer.

Recommandation n° 13 : adopter une définition réglementaire de l'activité d'assistance en escale et distinguer les prestations de *handling* et de *catering* dans la prochaine AOT afin de dynamiser la concurrence sur ces marchés ; à défaut, réglementer les prix de deux activités dès lors qu'elles seront mises en œuvre par un opérateur en situation de monopole bénéficiant d'une exclusivité.

Conclusion

461. La transition vers une concurrence renforcée et des acteurs plus autonomes constitue un fort changement de paradigme pour la Nouvelle-Calédonie, prise entre son exposition financière à ses compagnies aériennes et l'intérêt économique global du territoire, dont la poursuite du développement touristique et économique nécessite une connectivité aérienne améliorée.
462. Si les gains des réformes concurrentielles sont plus diffus et moins perceptibles que les premiers engagements qu'elles impliquent, ses bénéfices sont aussi plus solides et durables. Les transporteurs calédoniens sont inévitablement exposés par une mise en œuvre des mesures préconisées ici ; s'en abstenir ne constituerait toutefois pour eux qu'une protection illusoire, si l'on songe par exemple aux projets de lignes directes vers l'Europe continentale portés par Qantas par exemple.
463. Des baisses de tarifs aériens en Nouvelle-Calédonie se traduiraient globalement par des hausses de volumes, décisifs dans une industrie supportant 50 % de charges fixes et de faibles coûts marginaux. Plus de quatre ans après l'arrivée de French Bee et United en Polynésie française, Delta prospecte à présent pour y ouvrir sa ligne, preuve que le potentiel de la destination, stimulé par la concurrence, est loin d'être tari.
464. Or, des volumes en augmentation, même en présence de nouveaux acteurs, bénéficieraient également aux transporteurs calédoniens. Leur qualité de service est reconnue, et ils disposent de marges de manœuvre, notamment pour proposer des gammes tarifaires plus basiques sur les vols domestiques et moyen-courriers. Le succès de la récente ouverture de la ligne vers Singapour³²⁷ démontre aussi leur potentiel d'innovation et la persistance d'une demande soutenue pour leurs prestations. Aussi, loin de les menacer, l'adoption de mesures de nature à renforcer la concurrence libre et non faussée pour le secteur aérien en Nouvelle-Calédonie constituerait pour ses transporteurs comme ses passagers une opportunité de développement à exploiter.

Délibéré sur le rapport oral de M. Joseph Glad, rapporteur, en présence de Mme Virginie Elissalde, rapporteure générale par intérim, par Mme Aurélie Zoude-Le Berre, présidente, M. Jean-Michel Stoltz, vice-président, M. Robin Simpson et Mme Nadège Meyer, membres.

Le secrétaire de séance



Grégory Beaufiles

La présidente



Aurélie Zoude-Le Berre

³²⁷ Annexe 954 – cote 18519.