POLYNESIE FRANCAISE

Autorité Polynésienne de la Concurrence

Avis n° 2018-A-01 du 14 mai 2018
relatif au transport aérien international

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la décision n°2016-DAA-04 du 18 février 2016 relative à une saisine d'office pour avis portant sur les autorisations d'exploitation de vols et la fixation des tarifs des transports aériens ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-4 ;

Vu le code des transports, tel qu'applicable en Polynésie française ;

Vu le code de l'aviation civile, tel qu'applicable en Polynésie française ;

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

Vu la délibération n° 2002-61 APF du 13 juin 2002 portant sur les autorisations d'exploitation ;

Vu l'arrêté n° 1037 CM du 20 août 2002 fixant les délais et conditions de dépôt des programmes de vols internationaux et des tarifs ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, les services de la Polynésie française concernés et l'association des transporteurs aériens internationaux entendus lors de la séance du 9 avril 2018 ;

Adopte l'avis suivant :

SOMMAIRE

SYNTHESE **3**

INTRODUCTION **4**

I. LE SECTEUR DU TRANSPORT AERIEN INTERNATIONAL **5**

A. LES ACTEURS DU SECTEUR 5

1. Les transporteurs aériens internationaux et les lignes exploitées *5*

2. Les services de l'état et de la Polynésie française *7*

a) Le service d'Etat de l'aviation civile en Polynésie française 7
b) La société Aéroport de Tahiti 7
c) La direction de l'aviation civile 8

B. LES PRINCIPALES DONNEES DU SECTEUR 8

1. Sur le nombre de vols internationaux (arrivées et départs) *9*

2. Sur le transport de passagers *10*

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE **11**

A. LES NIVEAUX DE PRIX DES BILLETS D'AVIONS A L'INTERNATIONAL 11

B. L'IMPACT RELATIF DE LA REGLEMENTATION SUR L'ACTIVITE DE TRANSPORTEUR AERIEN 13

1. Les conditions d'exercice de l'activité de transporteur aérien international *13*

a) La répartition des compétences entre l'Etat et le Pays 14
b) Le cadre juridique polynésien 15

2. Les leviers pour faciliter les conditions d'exercice des transporteurs aériens internationaux *16*

a) S'agissant des conditions d'octroi des licences de transporteur aérien 16
b) S'agissant des conditions d'octroi des autorisations d'exploitation et d'approbation des programmes d'exploitation de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux 17

C. L'IMPACT DES COMPOSANTES SUR LA STRUCTURE DE PRIX D'UN BILLET 19

1. les éléments de formation des prix des billets se rapportant aux coûts supportés par les compagnies aériennes *19*

a) Les charges de carburant 21
b) Les taxes et redevances applicables sur chaque billet 24
c) L'assistance en escale 29

2. les éléments de formation des prix se rapportant à l'exploitation de la rareté de l'offre de sièges et à l'optimisation des revenus des compagnies aériennes *31*

a) L'optimisation du rendement (ou *Yield management*) 31
b) L'exploitation de la rareté de l'offre de sièges 32
c) La saturation de l'offre hôtelière comme prétendu frein au développement de l'offre de sièges 34

D. L'IMPACT DES ACCORDS ENTRE COMPAGNIES AERIENNES SUR L'INTENSITE DE LA CONCURRENCE 36

Les différents types d'accords *36*

1. ..... *36*

2. Les effets des accords entre compagnies sur la concurrence *36*

III. CONCLUSION **39**

RECOMMANDATIONS ET CONSTATATIONS **41**

SYNTHESE

Par décision n° 2016-DAA-04 du 18 février 2016, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'est saisie d'office pour avis sur les autorisations d'exploitation de vols et la fixation des tarifs des transports aériens considérant que « *du fait de l'éloignement, le transport aérien international est un secteur stratégique et une composante majeure de l'économie polynésienne* ».

L'Autorité a d'abord constaté que le prix moyen pondéré n'a cessé d'augmenter entre 2013 et 2016 sur la ligne Papeete - Los Angeles dans un contexte de rareté de l'offre. Exprimé en salaire moyen, le prix relatif d'un billet, a progressé sur la période pour les destinations Papeete-Los Angeles de 1,2 semaine de salaire moyen à 2 et Papeete-Paris de 2,2 semaines de salaire moyen à 3. A titre d'éclairage, pour un aller-retour sur les lignes reliant l'Australie à Londres, le prix exprimé en salaire moyen est passé de 1,4 semaine en 2010 à 1,1 semaine de salaire moyen.

Dès lors, l'Autorité s'est attachée à en chercher les causes. Elle a examiné (**1**) les modalités d'exercice de la compétence de la Polynésie française dans ce secteur et en particulier si elles facilitent la concurrence entre transporteurs, (**2**) l'impact des composantes dans la structure du prix d'un billet et enfin, (**3**) l'impact des accords entre compagnies aériennes sur l'intensité de la concurrence en Polynésie française.

1. S'agissant, d'abord, de l'impact de la règlementation sur l'activité de transporteur aérien. L'Autorité a constaté que ladite règlementation pourrait être partiellement susceptible de restreindre l'exercice de l'activité de transporteur aérien international en Polynésie française. Mais elle a aussi constaté qu'en pratique, la réglementation n'a pas été un frein majeur au développement de la concurrence ou n'a pas eu en soi une influence négative sur l'évolution du prix d'un billet. L'Autorité émet toutefois des recommandations relatives à la réglementation poursuivant un quadruple objectif : d'assouplissement de la condition de nationalité dans l'octroi des licence de transport aérien, de définition de la notion d'opportunité dans l'octroi des autorisations d'exploitation, de clarification des textes régissant les procédures d'octroi et de prise en compte de la pratique du secteur en supprimant - ou subsidiairement en modifiant - les dispositions relatives à l'approbation des programmes de vols et des tarifs aériens.

2. S'agissant, ensuite, de l'impact des composantes dans la structure d'un billet. L'Autorité constate que les éléments de formation du prix se rapportant aux coûts supportés par les compagnies aériennes (notamment les charges de carburant ou d'assistance en escale, les taxes et redevances) ne suffisent pas à expliquer l'évolution du prix du billet. Cette dernière trouve plus sûrement sa source dans l'optimisation des revenus des compagnies aériennes (yield management) dans un contexte d'exploitation de la rareté de l'offre de sièges dont le lien avec l'offre hôtelière polynésienne n'est pas établi.

Cette situation devrait évoluer rapidement du fait de l'arrivée des deux nouveaux opérateurs sur la ligne San Francisco-Papeete qui conduira à une augmentation significative de l'offre de sièges et ainsi, à la pratique de prix moins élevés.

3. S'agissant, enfin, de l'impact des accords entre compagnies aériennes sur l'intensité de la concurrence. L'Autorité constate que les accords de partage de codes signés par les compagnies aériennes internationales opérant en Polynésie française pourraient être susceptibles de conduire, dans certains cas, à des restrictions de concurrence. En conséquence, l'Autorité recommande aux compagnies aériennes, en l'absence de mécanisme de contrôle préalable de ce type d'accord en Polynésie française, d'effectuer une autoévaluation des risques concurrentiels de leurs accords ou conventions afin d'en corriger les éventuels aspects anticoncurrentiels dans les meilleurs délais. L'Autorité recommande également à la Polynésie française de modifier le régime d'approbation indirect des accords en saisissant l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620- 1 I du code de la concurrence.

INTRODUCTION

1. En vertu de l'article LP 620-4 du code de la concurrence, l'Autorité polynésienne de la concurrence peut prendre l'initiative de se saisir pour avis de toute question concernant la concurrence et peut recommander au gouvernement de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration concurrentielle des marchés. Il convient cependant de rappeler que, dans le cadre de l'application de cet article, l'Autorité ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Il ne lui appartient pas d'apprécier, ni à plus forte raison de qualifier, des comportements individuels sur un marché au regard des articles LP 200-1 ou LP 200-2 du code de la concurrence. En effet, seule une saisine contentieuse, prévue aux articles LP 630-2 et suivants du même code, permettrait d'apprécier la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes ou aux abus de position dominante.

2. Par décision n° 2016-DAA-04 du 18 février 2016, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'est saisie d'office pour avis sur les autorisations d'exploitation de vols et la fixation des tarifs des transports aériens considérant que « *du fait de l'éloignement, le transport aérien international est un secteur stratégique et une composante majeure de l'économie polynésienne* ». Pour différentes raisons, cet avis non prioritaire au regard des autres saisines, n'a pas été instruit immédiatement. L'évolution récente de la desserte aérienne internationale de la Polynésie française lui donne un surcroît d'actualité.

3. Cette saisine d'office est intervenue dans un cadre relativement stable que ce soit en termes de destinations ou de compagnies opérant sur Tahiti-Faa'a. Cette configuration est appelée à évoluer avec l'arrivée annoncée de deux nouvelles compagnies pour desservir la côte Ouest des Etats-Unis (San Francisco) et Paris depuis Tahiti : l'une a débuté ses rotations en mai 2018 et la seconde projette de le faire en octobre 2018. La réalité et l'inertie qui prévalaient en matière concurrentielle ont ainsi laissé place à une concurrence tarifaire et la proposition de nouveaux services dès l'annonce de l'arrivée de ces nouveaux opérateurs.

4. A l'occasion de l'instruction de la saisine d'office, plusieurs acteurs du secteur ont été rencontrés : les représentations locales des compagnies Air France et Air New Zealand, la direction d'Air Tahiti Nui et celle d'Air Tahiti Escale Internationale (ci-après « ATEI »), les administrations de tutelle (pour l'Etat, le service d'Etat de l'aviation civile en Polynésie française ou « SEAC-PF » et pour la Polynésie française , la direction de l'aviation civile ou « DAC ») et le concessionnaire aéroportuaire, Aéroport de Tahiti, délégataire de l'Etat pour la gestion de la plateforme aéroportuaire de Tahiti-Faa'a.

5. La réflexion s'est également appuyée sur de nombreux rapports et documents publics notamment de l'Organisation de coopération et de développement économiques (ci-après « OCDE »), de l'International Air Transport Association (ci-après « IATA ») ainsi que des bases de données relatives à l'évolution des carburants. Des informations ont par ailleurs été transmises par l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ci-après « ISPF »).

6. L'Autorité polynésienne de la concurrence publie le présent avis dans lequel elle formule des observations, des constats et des recommandations sur le fonctionnement du secteur du transport aérien international qui s'insèrent dans une démarche cohérente d'animation de la concurrence.

I. LE SECTEUR DU TRANSPORT AERIEN INTERNATIONAL

7. L'article L. 6400-1 du code des transports dispose que « le *transport aérien consiste à acheminer par aéronef d'un point d'origine à un point de destination des passagers, des marchandises ou du courrier* ».

8. L'article 2 de la délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée, réglementant l'autorisation d'exercer donnée aux entreprises de transport aérien établies en Polynésie française[1], reprend lui la formulation plus ancienne de l'article L. 330-1 du code de l'aviation civile : « *le transport aérien public consiste à acheminer par aéronef, d'un point d'origine à un point de destination, des passagers, du fret ou du courrier, à titre onéreux* ».

A. LES ACTEURS DU SECTEUR

1. LES TRANSPORTEURS AERIENS INTERNATIONAUX ET LES LIGNES EXPLOITEES

9. Les compagnies aériennes assurant des liaisons régulières au départ ou à destination de la Polynésie française sont au nombre de sept, dont deux ont leur siège en Polynésie française : Air Tahiti[2] et Air Tahiti Nui. Cette dernière dont le capital est principalement détenu par les autorités locales transporte 61,4 % des passagers arrivant et partant de Polynésie française, soit 395 682 passagers sur les 595 356 recensés pour 2016.

	2009		2016	
	Passagers	**Vols** (Arrivée + départ)	**Passagers**	**Vols** (Arrivée + départ)
ATN	348 973	1 571	395 682	1 636
Air France	76 691	330	82 929	312
Air New Zealand	29 433	204	48 852	269
LATAM (LAN)	29 305	210	22 856	104
Air Calin International	18 432	104	17 606	104
Hawaiian Airlines	17 796	104	24 328	104
Air Tahiti	4 828	175	3 103	145

Source : SEAC-PF / ISPF

10. En dehors de ces deux compagnies, les autres desservant la Polynésie française ont au mieux une délégation régionale gérant une base de personnel naviguant (Air France) ou une représentation commerciale assurée par un tiers (LATAM). Elles sont regroupées depuis 1994 au sein d'une organisation représentative[3] de la profession : l'Association des transporteurs aériens locaux.

---

1 Délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 réglementant l'autorisation d'exercer donnée aux entreprises de transport aérien établies en Polynésie française, modifiée par la délibération n° 2002-62 APF du 13 juin 2002 et la délibération n° 2005-60 APF du 02 juin 2005.

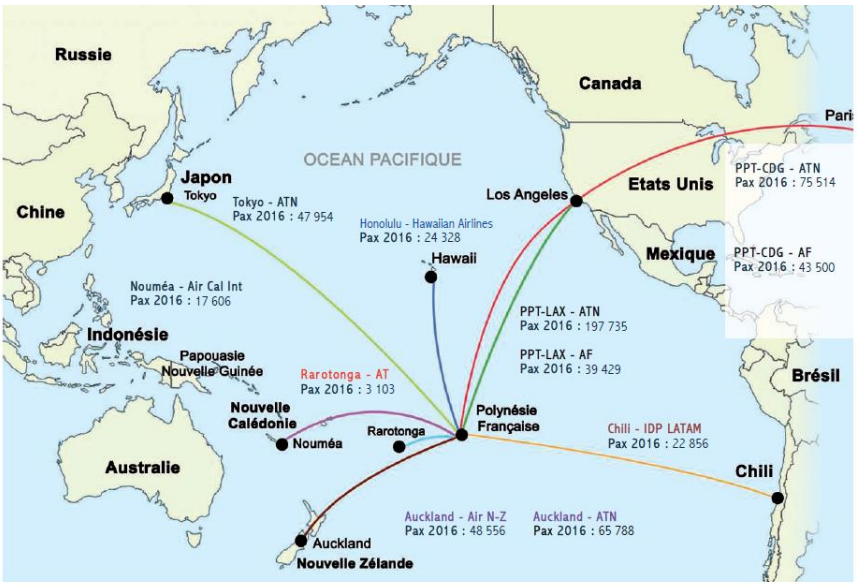
2 Air Tahiti est un transporteur aérien essentiellement domestique qui n'exploite qu'une seule ligne internationale vers les Iles Cook (1 à 2 rotations par quinzaine et 3103 passagers transportés en 2016 - rapport SEAC 2016).

3 Reconnue représentative par arrêté n°946/CM du 20 juillet 2012.

11. S'il n'existe pas de concurrence du modèle low-cost en Polynésie française, l'existence de modèles économiques hybrides[4] semble émerger avec l'arrivée de French Bee.

12. Les destinations desservies au départ de la Polynésie française sont : Auckland, Tokyo, Los Angeles, Paris, Nouméa, Santiago du Chili, Honolulu et Rarotonga.

Lignes desservies depuis Tahiti et ventilation du trafic de passagers arrivés et en partance



Source : Aéroport de Tahiti & Service d'Etat de l'aviation civile en Polynésie française (données 2016)

Compagnies desservant Tahiti et offre de sièges correspondante

Compagnie	Destination	Fréquence		Sièges offerts par vol	Modèle d'avion
		Minimum	Maximum		
Air Tahiti Nui	Auckland	3	3	296	A340
Air Tahiti Nui	Tokyo	2	3	296	A340
Air Tahiti Nui	Los Angeles	5	7	296	A340
Air Tahiti Nui	Paris via Los Angeles	5	7	296	A340
Air France	Paris via Los Angeles	3	3	309	B777
Air New Zealand	Auckland	2	3	302	B787
Air Calédonie International	Nouméa	1	1	266	A330
LATAM	Santiago du Chili via île de Pâques	1	1	339	B787
Hawaian Airlines	Honolulu	1	1	294	A330
Air Tahiti	Rarotonga	0,5	1	68	ATR72

Source : SEAC-PF, 2016

13. Cependant, seules trois destinations sont exploitées par plusieurs compagnies (Los Angeles, Auckland et Paris), les autres étant en monopole.

[4] Sur ce sujet, Klophaus, R., R. Conrady et F. Fichert (2012), « Low cost carriers going hybrid: Evidence from Europe », Journal of Air Transport Management, vol. 23, pp. 54-58.

2. LES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

a) LE SERVICE D'ETAT DE L'AVIATION CIVILE EN POLYNESIE FRANÇAISE

14. Le service de l'Etat de l'aviation civile en Polynésie française (ci-après « SEAC-PF ») est un service placé sous une double tutelle : l'autorité hiérarchique du Haut-commissaire et l'autorité technique et financière de la direction générale de l'aviation civile.

15. Le SEAC-PF est chargé de gérer l'ensemble des activités liées à la police et à la sécurité concernant l'aviation civile sur la région d'information de vol de Tahiti (ou « FIR-Tahiti »)[5] comprenant 47 aérodromes dont quatre d'Etat (Tahiti-Faa'a, Bora Bora, Raiatea et Rangiroa).

16. Ce service assure la tutelle de la société concessionnaire Aéroport de Tahiti qui exploite les aérodromes d'Etat dont l'aérodrome international de Tahiti-Faa'a.

17. Il est chargé localement de l'application du code de l'aviation civile, essentiellement dans le domaine de la sécurité de la navigation aérienne, de la surveillance des exploitants d'aéronefs et l'exploitation des services de la navigation aérienne. Les missions du SEAC-PF sont financées par différentes taxes et redevances, dont certaines sont collectées localement

b) LA SOCIETE AEROPORT DE TAHITI

18. La société Aéroport de Tahiti (ci-après « ADT ») est une société par actions simplifiée, appartenant à 49 % à la collectivité de Polynésie française et à 51 % à l'État, via la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement.

19. ADT gère quatre plateformes aéroportuaires d'Etat de Tahiti-Faa'a, Rangiroa, Raiatea et Bora Bora. L'aérodrome de Tahiti-Faa'a est géré dans le cadre d'une convention de concession du 15 mars 2010, d'une durée de trente ans aux risques et périls du concessionnaire, selon les dispositions définies dans le cahier des charges applicable aux concessions des aéroports d'Etat et approuvé par le décret du 23 février 2007.

20. ADT gère notamment des activités régaliennes, de sécurité, de sûreté et de protection incendie, qui sont financées par la taxe d'aéroport. En complément de la mission régalienne, les missions déléguées à ADT font l'objet de perception aéronautiques (redevances atterrissage, balisage, passager…) et extra-aéronautiques (location d'immeubles, de terrains, recettes commerciales des parkings, duty free, …) ne faisant l'objet d'aucune régulation tarifaire. Pour certaines activités, ADT fait appel à des sous-traitants : Air Tahiti pour la gestion de l'escale internationale et Somstat pour l'avitaillement[6].

21. Le 31 mars 2017, la cour administrative d'appel de Paris[7] a enjoint à l'Etat de résilier le contrat de concession dans un délai de 12 mois à compter de la notification de son arrêt, celui-ci n'ayant été précédé d'aucune formalité de publicité, ni de mise en concurrence. Selon le SEAC-PF et ADT, cette décision a eu pour conséquence la limitation des investissements opérés par ADT (seuls ceux opérés sur fonds propres ont été confirmés soit 700 millions de F CFP au lieu des 1,1 milliard F CFP prévus initialement), retardant

---

5 Cette région d'information de vol recouvre 12,5 millions de km^2 soit beaucoup plus que la seule Polynésie française (5 millions de km^2).

6 Le Conseil d'Etat a classé l'avitaillement des aéronefs comme une activité relevant des missions de police de la circulation aérienne et de la gestion des stocks de matières premières stratégiques (Avis du Conseil d'Etat du 23 avril 2003, n° 253222).

7 Arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 31 mars 2017, Commune de Faa'a, n° 15PA04286.

ainsi la modernisation de la plateforme aéroportuaire et amplifiant l'écart avec d'autres aéroports du Pacifique Sud.

22. L'Etat a donc lancé un appel à candidature en vue de la mise en place d'une nouvelle concession, portant sur les aérodromes de Tahiti-Faa'a, Bora Bora, Raiatea et Rangiroa, mené en application des dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016[8]. La première phase de sélection a été ouverte en février 2018 et des concessionnaires européens sont susceptibles de répondre à la consultation avant la date limite fixée au 5 avril 2018.

c) LA DIRECTION DE L'AVIATION CIVILE

23. La direction de l'aviation civile (ci-après « DAC ») est un service administratif de la collectivité de la Polynésie française crée par l'arrêté n°331 CM du 20 février 2008[9].

24. Elle est en charge de l'application des règles adoptées par le Pays et de la gestion des aérodromes locaux. Cette dernière tâche représente l'essentiel de l'activité de la DAC, cette dernière n'ayant pas, à la différence du SEAC-PF, délégué ses missions à un concessionnaire.

25. Parmi les missions de la DAC on compte l'élaboration et la mise en œuvre des réglementations en matière d'aviation générale et de transport aérien public et la détermination (et la régulation) du schéma d'organisation de la desserte aérienne internationale.

26. Ces missions sont assurées par différents moyens :

- la conception d'études et d'enquêtes relevant du champ de compétences et des missions du service ;
- la préparation et le pilotage des négociations relatives aux accords aériens de compétence de la Polynésie française, et la participation aux discussions aéronautiques de compétence de l'Etat ;
- le contrôle des cahiers des charges relatives à l'organisation des dessertes aériennes ;
- le recueil et le traitement des statistiques de trafic aérien commercial ;
- l'instruction des demandes de licences de transporteur aérien et des demandes d'approbation de programmes de vols et de tarifs.

27. En pratique, cependant, l'action de la DAC est centrée sur la gestion des aérodromes territoriaux ; ses missions d'organisation et de suivi sont peu mises en œuvre pour la desserte internationale.

B. LES PRINCIPALES DONNEES DU SECTEUR

28. Le transport aérien international depuis et vers la Polynésie française a connu une évolution erratique depuis une trentaine d'années en termes de nombre de vols et de passagers transportés. Malgré les efforts de la collectivité de Polynésie française et des compétences acquises en 2004, la réalité statistique fin 2016[10] est relativement proche de

---

8 Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

9 Arrêté n° 331 CM du 20 février 2008 relatif à la direction de l'aviation civile, modifié par l'Arrêté n° 891 CM du 12/06/2014 et l'Arrêté n° 1915 CM du 17/12/2014.

10 Etude ISPF – Tableau de bord du tourisme – année 2016.

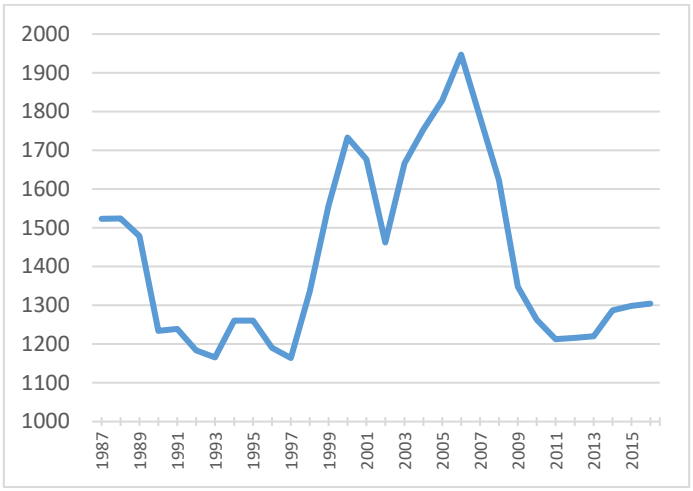
celle effective 20 ans plus tôt en 1995 avec un nombre de vols internationaux - arrivées et départs - proche de 2 600 et un nombre de passagers inférieurs à 600 000.

29. Entre ces deux années, le secteur du transport aérien international en Polynésie française a schématiquement connu une décennie de croissance et une décennie de déclin.

1. SUR LE NOMBRE DE VOLS INTERNATIONAUX (ARRIVEES ET DEPARTS)

30. Au cours des trente dernières années, l'offre en transport aérien international a varié substantiellement.

Nombre d'arrivées internationales entre 1987 et 2016



Source ISPF

31. Elle a ainsi connu une hausse importante à compter de 1998 (création d'Air Tahiti Nui), passant de 1 200 arrivées en 1996 à 1 733 en 2000. Après une baisse au début des années 2000, suivie d'un pic atteint en 2006 avec 1 947 arrivées, le nombre d'arrivées est redescendu brutalement jusqu'en 2011 pour s'établir à moins de 1 300.

32. Outre l'impact de la crise économique et financière à compter de 2008, les raisons de cette baisse brutale tiennent, notamment à la fermeture de lignes jugées non rentables. Le mouvement a été amorcé dès 2006. La demande européenne et américaine incitant économiquement la compagnie à proposer des vols Rarotonga – Los Angeles directs[11], Air New Zealand a supprimé la ligne Rarotonga – Tahiti – Los Angeles qui effectuait 3 vols par semaine, En 2007, 338 vols ont été supprimés[12]. Par la suite, Air Tahiti Nui a également supprimé, pour des raisons de rentabilité insuffisante, les vols vers Osaka (2008) puis New York et Sydney (2009). La réduction des programmes de vol, notamment la division de moitié du programme de Lan Chile[13] (2011), a également altéré négativement la desserte de Tahiti. En 2009, 538 vols ont été supprimés.

33. Depuis 2011, une progression lente mais constante est constatée. Elle devrait se poursuivre avec l'arrivée en 2018 de deux nouvelles compagnies aériennes desservant les Etats-Unis et la France métropolitaine.

---

[11] https://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/165739/air-new-zealand-changes-flight-schedules-to-cook-islands-and-tahiti.

[12] Etude ISPF – Les chiffres du tourisme 2007.

[13] LAN Chile fusionne en 2012 avec TAM pour devenir LATAM Airlines group.

34. Ces différentes phases de contraction importante de l'offre ont permis une amélioration du coefficient moyen de remplissage des avions malgré la baisse du nombre de passagers transportés.

2. SUR LE TRANSPORT DE PASSAGERS

35. Le trafic de passagers au départ et à l'arrivée en Polynésie française est dépendant des capacités en siège offertes par les compagnies aériennes, et donc du maintien ou de l'abandon de lignes aériennes entre Papeete et un aéroport international. L'évolution tendancielle du nombre de passagers transportés suit donc logiquement celle du nombre de vols.

36. Entre 1990 et 1994, le nombre de sièges offerts pour les vols au départ et à l'arrivée de Tahiti était inférieur à 700 000 et le nombre de sièges occupés inférieur à 500 000.

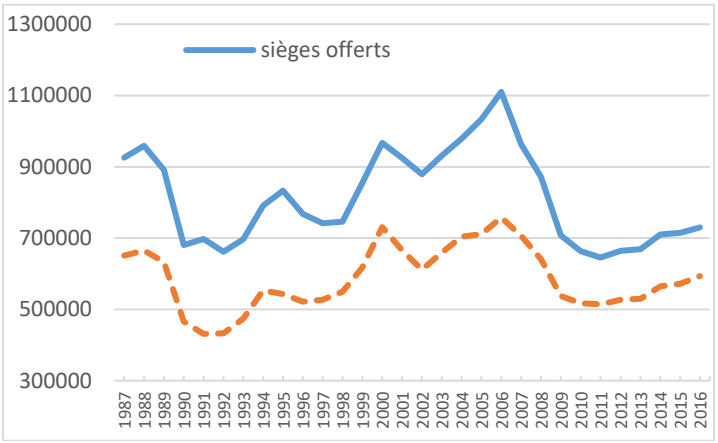
37. Entre 2002 et 2006, l'offre en siège a cru de façon continue d'environ 50 000 sièges offerts supplémentaires par an, dépassant la barre des 1,1 million en 2006.

38. Depuis 2006, l'offre a fortement décru pour s'établir de 2009 à 2014 sous les 700 000 sièges offerts. Cette forte baisse entre 2006 et 2009 s'explique par :

- la suppression de 338 vols par Air New Zealand durant l'année 2007 (- 94 200 sièges)[14] ;
- les suppressions de vols d'Air Tahiti Nui en 2009 réduisant de 18,7 % le nombre de sièges offerts par l'ensemble des compagnies aériennes (- 163 607 sièges)[15] ;
- le changement d'aéronefs (de Boeing 747 à Airbus A340 plus petits).

39. Le resserrement des deux courbes traduit une réduction de l'écart entre sièges offerts et sièges occupés et donc une amélioration du coefficient de remplissage. Entre 2006 et 2016, celui-ci a augmenté en moyenne de près de 15 points, passant de 64,6 % à 79,3 %, augmentant ainsi, ponctuellement, les possibilités de saturation de l'offre.

Sièges offerts et occupés (arrivées + départs)



Source ISPF

40. Selon les opérateurs, tant commerciaux qu'institutionnels, une phase de consolidation, par laquelle les compagnies ont pu reconstruire leur marge, est intervenue après plusieurs années de déclin.

---

14 Etude ISPF – Les chiffres du tourisme 2007.

15 Etude ISPF – Les chiffres du tourisme 2009.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

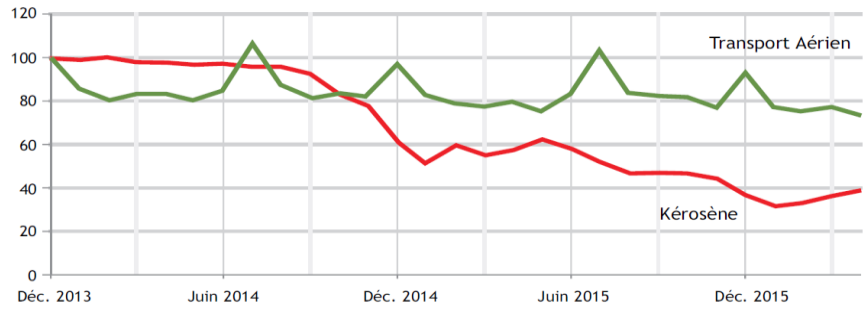
41. Après une brève description factuelle des niveaux de prix des billets d'avion à l'international constatés en Polynésie française (**A**), l'analyse concurrentielle répondra aux différentes questions posées dans la saisine à l'initiative [16] de l'Autorité, à savoir, (**B**) si les modalités d'exercice de la compétence par la Polynésie française facilitent la concurrence entre les opérateurs, (**C**) de quelle manière les composantes impactent la structure de prix d'un billet et enfin, (**D**) quelles sont les implications et conséquences des partages de code sur l'intensité de la concurrence en Polynésie française.

A. LES NIVEAUX DE PRIX DES BILLETS D'AVIONS A L'INTERNATIONAL

42. En 2013, l'ISPF constatait que « *les tarifs des transports de voyageurs par air ont progressé de 8,8 % en 2013, plus forte augmentation depuis 2008 (+ 12,7 %). […] Les tarifs des transports aériens internationaux progressent en moyenne de 3,5 % par an sur les cinq dernières années. Cette tendance générale masque des phénomènes saisonniers, notamment les augmentations de tarifs durant les périodes où la demande est forte : les vacances scolaires de décembre et de juillet-août. Sur ces périodes de vacances, les prix s'accroissent au-delà de la tendance générale pour retomber plus bas lors des périodes creuses. Cet écart atteint en moyenne près de 25 % en juillet et près de 15 % en décembre. Ces fluctuations varient selon les destinations. Ainsi, les prix des transports aériens internationaux en Polynésie française augmentent sensiblement alors qu'ils évoluent différemment ailleurs, notamment en France (-2,2%), aux États-Unis (-1,4 %), en Europe (-1,0 %) ou chez nos voisins fidjiens (0,0 %) ou calédoniens (+1,9 %). Pourtant, le prix du kérosène n'a pas fluctué considérablement durant l'année, atteignant son cours le plus élevé en février et son plus bas niveau en mai. Le prix du carburéacteur a plutôt fluctué à la baisse en 2013 (- 4,3 % en moyenne annuelle) avant de retrouver en décembre son niveau de 2012 (autour de $ 2,96 le gallon)* »[17].

Dans son bilan de l'année 2015, l'ISPF indiquait que « *la baisse des prix du kérosène entamée à la même période que les carburants (juin 2015), s'est répercutée très faiblement sur les prix du transport aérien en Polynésie française. Les cours du kérosène ont diminué de près de 40 % en 2015, ceux du transport aérien international de 4 %* »[18].

Graph 4 - ÉVOLUTIONS DES COURS DU KÉROZÈNE ET DES TARIFS DES TRANSPORTS AÉRIENS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE



Base 100, décembre 2013

Sources : ISPF, FMI (Fond Monétaire International)

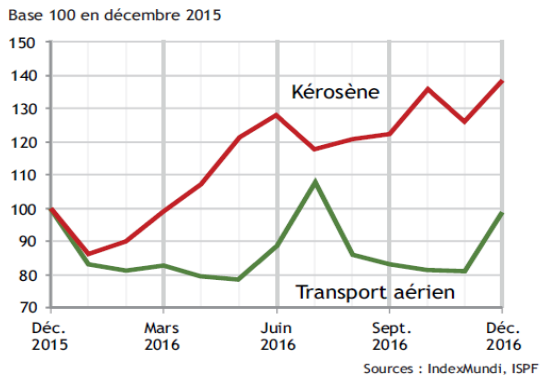
16 Décision APC n° 2016-DAA-04 du 18 février 2016.

17 Indice des prix à la consommation - Bilan de l'année 2013.

18 L'indice des prix à la consommation - Bilan de l'année 2015.

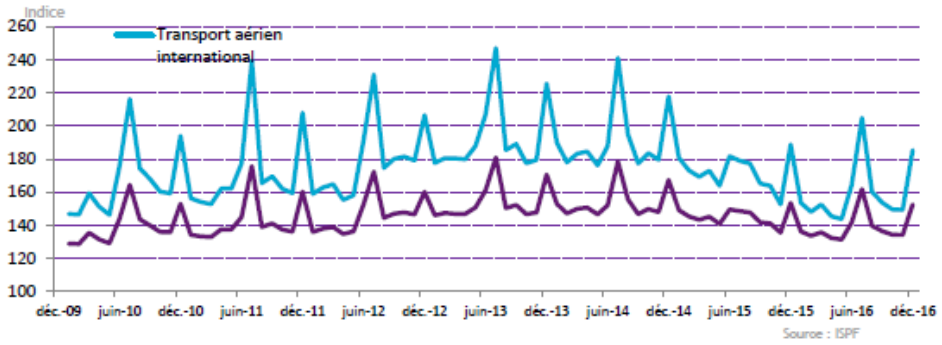
43. A nouveau en 2016, l'ISPF constatait que « *le cours mondial du kérosène est en moyenne de 20 % inférieur à celui de 2015, année durant laquelle son cours avait diminué de 40 % par rapport à 2014 (-4 % pour les tarifs du transport aérien international sur cette même période). Cette augmentation des prix du carburéacteur ne s'est pas répercutée sur les tarifs des compagnies aériennes en Polynésie française. De même, la baisse de 2015 n'avait trouvé qu'un écho limité dans les tarifs des transports aériens internationaux* »[19].

Graph.3 - COURS MONDIAL DU KÉROZÈNE ET DES TARIFS DE TRANSPORTS AÉRIENS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

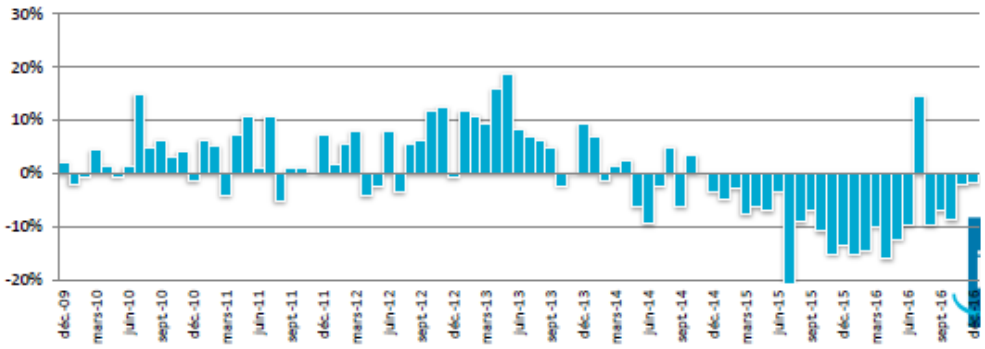


44. Selon l'ISPF, l'évolution des prix du transport aérien international au départ de Tahiti entre 2009 et 2016 est la suivante :

ÉVOLUTION MENSUELLE DE L'INDICE DES PRIX DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL AU DÉPART DE TAHITI (M/M-1)



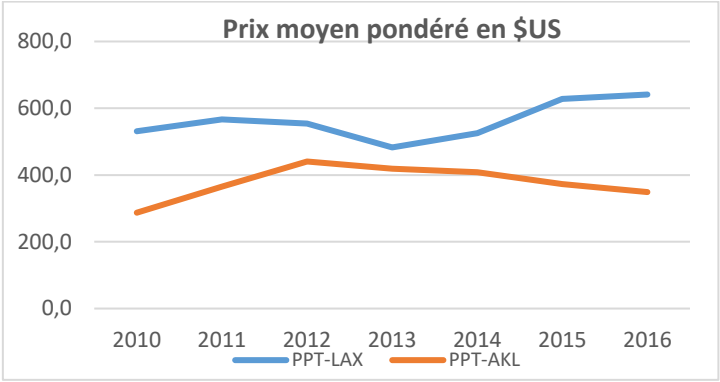
GLISSEMENT ANNUEL DE L'INDICE DES PRIX DU TRANSPORT AÉRIEN INTERNATIONAL AU DÉPART DE TAHITI (M/M-12)



19 L'indice des prix à la consommation - Bilan de l'année 2016.

45. Sur la base des données communiquées par le SEAC-PF et ADT, il a été possible de calculer les prix moyens pondérés par les parts de marché pratiqués sur les liaisons Papeete – Los Angeles et Papeete – Auckland exprimés en dollars US. Il en ressort que, sur la ligne Papeete – Los Angeles, le prix moyen n'a cessé d'augmenter entre 2013 et 2016, la hausse s'accentuant en 2014. Sur la même période, le prix moyen pondéré pratiqué sur la liaison Papeete – Auckland n'a cessé de baisser dans un contexte d'augmentation du nombre de sièges offerts par Air New Zealand (passage de 2 à 3 rotations en 2014 et arrivée du Dreamliner en 2016) (annexe 7).

Evolution des prix moyens pondérés



Sources : SEAC-PF

46. Exprimé en salaire moyen, le prix relatif d'un billet, a progressé entre 2013 et 2016, pour les destinations Papeete-Los Angeles de 1,2 semaine de salaire moyen à 2 et Papeete-Paris de 2,2 semaines de salaire moyen à 3[20]. A titre d'éclairage, le prix exprimé en salaire moyen est passé en Australie de 1,4 semaine en 2010 à 1,1 semaine de salaire moyen[21] pour un aller-retour vers Londres, en raison notamment de l'impact de l'entrée sur le marché des compagnies du golfe persique.

B. L'IMPACT RELATIF DE LA REGLEMENTATION SUR L'ACTIVITE DE TRANSPORTEUR AERIEN

1. LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTIVITE DE TRANSPORTEUR AERIEN INTERNATIONAL

47. Pour pouvoir exercer son activité en Polynésie française, un transporteur aérien doit disposer des documents suivants :

- **Un certificat de transporteur aérien** (« CTA »)[22] : Il atteste que le transporteur aérien possède les capacités professionnelles, les garanties techniques et l'organisation pour assurer l'exploitation d'aéronefs en toute sécurité, et en vue des activités de transport qui y sont mentionnées. Il est délivré par l'autorité en charge de la sécurité aéronautique et du contrôle technique du lieu où le transporteur aérien à son principal établissement.

---

20 Source : ADT pour les prix moyens des billets par destination et ISPF/CPS pour les salaires moyens.

21 Source : Graham Turner, PDG de Flight Center ltd. Le groupe est un acteur majeur du marché de la vente de séjours et de billets et tient à jour un index d'évolution du prix relatif du billet d'avion.

22 Air Operator's Certificate (« AOC ») en anglais.

- **Une licence d'exploitation de transporteur aérien :** Elle autorise le transporteur à effectuer, à titre onéreux, le transport aérien de passagers, de courrier et/ou de fret, selon les mentions figurant dans l'arrêté d'autorisation. Elle est délivrée par l'autorité compétente du lieu où le transporteur aérien à son principal établissement.
- **Une autorisation d'exploiter des services de transport aérien** : Elle précise les services (réguliers, non réguliers, zones géographiques...) que la compagnie est autorisée à exploiter au départ ou à destination de la Polynésie française.
- **Une approbation des programmes d'exploitation et des tarifs aériens** : Elle est délivrée par les autorités compétentes des lieux de départ et de destination des liaisons opérées par le transporteur aérien.

a) LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LE PAYS

48. La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française organise la répartition des compétences entre l'Etat et la Polynésie française pour la délivrance de ces documents aux transporteurs aériens français (pour les trois premiers documents) et aux transporteurs qui assurent des liaisons au départ et à destination de la Polynésie française (pour le dernier document).

49. Selon l'article 91-9°, dans la limite des compétences de la Polynésie française, le conseil des ministres « *délivre les licences de transporteur aérien des entreprises établies en Polynésie française, délivre les autorisations d'exploitation des vols internationaux autres que ceux mentionnés au 8° de l'article 14 et approuve les programmes d'exploitation correspondants et les tarifs aériens internationaux s'y rapportant, dans le respect des engagements internationaux de la République* ».

50. L'article 14-8° dispose que les autorités de l'Etat sont compétentes dans les matières suivantes : « *autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons située entre la Polynésie française et tout point d'escale situé en dehors du territoire national, sans préjudice des dispositions du 6° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; approbation des programmes d'exploitation et des tarifs correspondants ; police et sécurité concernant l'aviation civile* ». L'article 97 précise cependant que le conseil des ministres de la Polynésie française est consulté par le ministre chargé de l'outre-mer ou par le Haut-commissaire sur les questions relatives à la desserte aérienne relevant de la compétence de l'Etat[23].

51. Ainsi, faute de compétence en matière de sécurité liée à l'aviation civile, la Polynésie française ne peut délivrer des *certificats de transporteur aérien*. C'est la direction générale de l'aviation civile (« DGAC ») qui les accorde aux transporteurs aériens ayant leur principal établissement en Polynésie française[24] comme en France métropolitaine.

52. Les *licences d'exploitation de transporteur aérien* sont délivrées par le conseil des ministres de la Polynésie française pour les transporteurs aériens ayant leur principal établissement en Polynésie française et par la DGAC pour les transporteurs aériens ayant leur principal établissement en France métropolitaine. Ainsi, la Polynésie française a

[23] Le dernier en date étant l'avis n° 448 CM du 21 mars 2018 portant avis sur les programmes de vols réguliers de cabotage des compagnies aériennes Air France, Air Tahiti Nui et Air Calédonie International et French Bee pour la saison Iata Eté 2018.

[24] Certificat de transporteur aérien d'Air Tahiti Nui n°FR.AOC.OO83, du 18 décembre 2014.

octroyé deux licences d'exploitation de transporteur aérien a des entreprises établies en Polynésie française ayant des liaisons internationales : Air Tahiti[25] et Air Tahiti Nui[26].

53. Pour les *autorisations d'exploiter des services de transport aérien*, la Polynésie française est compétente pour toutes les compagnies aériennes assurant des liaisons au départ (ou à destination) de son territoire vers des destinations situées en dehors de la République française[27]. En pratique, cependant, seules les compagnies françaises sont soumises à cette procédure.

54. De la même manière, *pour l'approbation des programmes d'exploitation et des tarifs aériens*, la Polynésie française est compétente pour toutes les liaisons au départ (ou à destination) de son territoire vers des destinations situées en dehors de la République française. Le conseil des ministres de la Polynésie française approuve donc les programmes de vols relatif à la desserte de l'aéroport de Tahiti-Faa'a[28].

b) LE CADRE JURIDIQUE POLYNESIEN

55. Dans le respect des compétences que lui confère la loi organique précitée, la Polynésie a adopté plusieurs textes relatifs aux licences d'exploitation et aux autorisations d'exploitation.

i. Les textes relatifs aux licences d'exploitation de transporteur aérien

56. Le régime applicable aux licences d'exploitation de transporteur aérien est issu de la délibération modifiée n°99-128 APF du 22 juillet 1999 et de l'arrêté n°611 CM du 2 mai 2000.

57. La délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999[29] modifiée définit les conditions d'octroi et de maintien en vigueur des licences de transporteur aérien accordées aux transporteurs aériens établis en Polynésie française.

58. L'arrêté n°611 CM du 2 mai 2000[30] précise la nature des pièces, documents constitutifs et informations, exigés dans le cadre de l'octroi d'une licence de transporteur aérien.

ii. Les textes relatifs aux autorisations d'exploitation et à l'approbation des programmes d'exploitation et des tarifs aériens

59. Le régime applicable aux autorisations d'exploitation et à l'approbation des programmes d'exploitation et des tarifs aériens est issu de la délibération modifiée n° 2002-61 APF du 13 juin 2002 et de l'arrêté n° 1037 CM du 20 août 2002 modifié[31].

---

25 Arrêté n° 218 CM du 16 février 2018 portant octroi de licence de transporteur aérien de la SA Air Tahiti.

26 Arrêté n° 1389 CM du 1er décembre 2006 portant octroi d'une licence de transporteur aérien à la société Air Tahiti Nui.

27 Voir en dernier lieu l'arrêté l'arrêté n°185 CM du 15 février 2018 modifiant l'arrêté n° 2017 CM du 3 novembre 2017 portant autorisation d'exploitation de services aériens internationaux à la société French Blue.

28 Les deux derniers arrêtés en la matière sont l'arrêté n°186 CM du 15 février 2018 portant approbation du programme de vols réguliers de la saison Iata Eté 2018 de la compagnie aérienne French Bee et l'arrêté n°67 CM du 10 janvier 2018 portant approbation du programme de vols réguliers de la saison Iata Hiver 2018 de la compagnie United Airlines.

29 Délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 réglementant l'autorisation donnée aux entreprises de transport aérien établies en Polynésie française d'exercer une activité de transport aérien public, modifiée par les délibérations n° 2002-62 APF du 13 juin 2002 et n° 2005-60 APF du 02 juin 2005.

30 Arrêté n° 611 CM du 2 mai 2000 relatif à la nature des pièces, documents constitutifs et informations, exigés dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de transport aérien public.

31 La délibération n° 2002-61 APF du 13 juin 2002 portant sur les autorisations d'exploitation des entreprises françaises de transport aérien, les approbations des programmes d'exploitation et tarifs aériens des vols

60. Cette délibération a pour objet de définir les conditions de délivrance, de renouvellement, de modification et de retrait des autorisations d'exploitation des vols internationaux exploités par des transporteurs français ainsi que les modalités d'approbation des programmes d'exploitation et des tarifs aériens correspondants des vols internationaux relevant des dispositions de l'article 91-9° de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. En revanche, à défaut de délibération encadrant les autorisations d'exploitation des vols internationaux, au départ ou à destination de la Polynésie française, exploités par des transporteurs étrangers, aucune autorisation d'exploitation ne semble requise pour ces opérateurs. De fait, United airlines, qui va débuter son programme de vol en fin d'année, n'y a pas été soumise.

61. L'arrêté n° 1037 CM du 20 août 2002[32] fixe quant à lui les délais et conditions de dépôt pour approbation des programmes de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux.

2. LES LEVIERS POUR FACILITER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES TRANSPORTEURS AERIENS INTERNATIONAUX

62. Après avoir constaté que certaines conditions réglementaires actuelles pourraient être susceptibles de restreindre l'exercice de l'activité de transporteur aérien international en Polynésie française (**a**), différentes voies d'amélioration seront ici préconisées (**b**).

a) S'AGISSANT DES CONDITIONS D'OCTROI DES LICENCES DE TRANSPORTEUR AERIEN

63. La Polynésie française n'est compétente en matière d'octroi de licences que pour les transporteurs aériens ayant leur siège en Polynésie française, les autres transporteurs obtenant leur licence auprès de l'autorité compétente du lieu où ils ont leur principal établissement.

64. La règlementation actuelle pourrait être restrictive de concurrence à double titre.

65. D'une part, la délibération précitée n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée contient des dispositions susceptibles de limiter l'accès aux marchés à des transporteurs aériens internationaux qui souhaiteraient s'établir, à titre principal, en Polynésie française.

66. En effet, l'article 4 (alinéas 2 à 8) interdit aux compagnies à capitaux majoritairement étrangers de solliciter une licence de transporteur aérien : « *Dans les sociétés par actions, le capital doit être représenté, pour moitié au moins, par des titres nominatifs appartenant à des actionnaires de nationalité française Dans les sociétés à responsabilité limitée, le capital doit être représenté, pour moitié au moins, par des parts sociales appartenant à des associés de nationalité française.*

Doivent être de nationalité française et jouir de leurs droits civiques :

- dans les sociétés à responsabilité limitée : le ou les gérants ainsi que la majorité des associés;
- dans les sociétés par actions : le président, la majorité des membres du conseil d'administration ainsi que le directeur général ;
- dans les sociétés de personnes : tous les associés en nom ;
- toutes personnes physiques ayant en propriété ou exploitant une entreprise de transport aérien ».

internationaux au départ ou à destination de la Polynésie française a été modifiée par la délibération n° 2005-61 APF du 02/06/2005.

[32] Arrêté n° 1037 CM du 20 août 2002 fixant les délais et conditions de dépôt pour approbation des programmes de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux.

67. L'Autorité polynésienne de la concurrence recommande en conséquence d'assouplir les conditions de nationalité prévues à l'article 4 de la délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée.

68. D'autre part, tant la délibération n° 99-128 APF du 22 juillet 1999 modifiée que l'arrêté n°611 CM du 2 mai 2000 sont muets sur la procédure d'octroi de licences. Seul l'arrêté n° 331 CM du 20 février 2008 modifié relatif à la direction de l'aviation civile indique que le bureau des affaires générales de la direction de l'aviation civile a pour mission d'instruire les demandes de licences de transporteur aérien (article 6).

69. En l'absence de critères objectifs, transparents et non discriminatoires fixés par les textes, la procédure d'octroi des licences de transporteur aérien est susceptible d'être restrictive de concurrence.

70. L'Autorité recommande en conséquence de clarifier et de formaliser la procédure d'octroi des licences de transporteur aérien en précisant les conditions et les critères d'attribution.

b) S'AGISSANT DES CONDITIONS D'OCTROI DES AUTORISATIONS D'EXPLOITATION ET D'APPROBATION DES PROGRAMMES D'EXPLOITATION DE VOLS INTERNATIONAUX ET DES TARIFS AERIENS INTERNATIONAUX

71. La Polynésie française est, aux termes des textes, très limitée en matière d'octroi d'autorisations d'exploitation des vols internationaux[33]. En revanche, s'agissant de l'approbation des programmes d'exploitation de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux, la Polynésie française est compétente pour tout transporteur aérien sur les lignes relevant de la compétence de la Polynésie française.

72. En l'état, la réglementation actuelle pourrait être restrictive de concurrence à plusieurs titres.

i. Sur les conditions d'octroi des autorisations d'exploitation

73. D'abord, tant la délibération n° 2002-61 APF du 13 juin 2002 modifiée que l'arrêté n° 1037 CM du 20 août 2002 sont muets sur la procédure d'octroi des autorisations d'exploitation et d'approbation des programmes d'exploitation de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux. Seul l'article 6 de l'arrêté n° 331 CM du 20 février 2008 modifié relatif à la direction de l'aviation civile indique que le bureau des affaires générales de la direction de l'aviation civile a pour mission d'instruire les demandes d'approbation de programmes de vols et de tarifs.

74. L'Autorité polynésienne de la concurrence recommande en conséquence de clarifier et de formaliser les procédures d'octroi des autorisations d'exploitation et d'approbation des programmes d'exploitation de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux.

75. De plus, l'article 4 de la délibération n° 2002-61 APF du 13 juin 2002 dispose que « *l'autorisation d'exploitation est délivrée (...) au regard de l'opportunité des services aériens projetés compte tenu du réseau existant et de ses apports à l'offre de transport aérien* ».

76. Il rend ainsi possible de restreindre quantitativement l'accès au marché. Or, si pour garantir la sécurité des usagers et la fourniture d'un service présentant des critères minimums de qualité une réglementation qualitative est justifiée, tel n'est pas le cas d'une

[33] L'Etat, juridiquement compétent pour signer les accords internationaux, délègue ses pouvoirs à la Polynésie française pour négocier les conventions pour définir les routes et établir les libertés de l'air applicables. En pratique, ces dispositions lourdes à mettre en œuvre ont laissé la place à des accords prenant la forme de documents dénommés « Memorandum of understanding », « protocole d'accord » ou d'un simple échange de lettres bien que comportant des dispositions contraignantes.

réglementation quantitative. En effet, d'un point de vue concurrentiel, la limitation de l'offre sur un marché est néfaste, dans la mesure où elle contribue à la création d'une rente de situation pour les opérateurs en place, elle-même à l'origine d'une pression à la hausse des tarifs et d'une dégradation de la qualité de service. Elle exclut l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs (et pénalise l'emploi de travailleurs qualifiés), entrave l'accès des consommateurs à des services de transport et freine le développement du secteur.

77. Plus encore, telle que prévue par la délibération n° 2002-61 APF du 13 juin 2002 modifiée, la disposition introduisant la possibilité d'une limitation du nombre de transporteurs aériens par le refus d'une autorisation d'exploitation ne prévoit pas de critères objectifs, transparents et non discriminatoires conduisant à cette décision. En effet, la mention n'est pas suffisamment précise pour garantir la transparence et l'absence de discrimination.

78. L'Autorité polynésienne de la concurrence recommande en conséquence de clarifier les critères d'octroi des autorisations d'exploitation et de définir et limiter la notion d'« *opportunité des services aériens projetés compte tenu du réseau existant et de ses apports à l'offre de transport aérien* ».

ii. Sur l'approbation des programmes de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux

79. L'Autorité a d'abord pu relever que certaines dispositions de la réglementation pourraient être restrictive de concurrence.

80. Les critères d'approbation des programmes de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux ne sont pas mentionnés dans les textes. Rien ne permet donc de garantir aux transporteurs aériens des décisions transparentes, objectives et non discriminatoires, ce qui pourrait les dissuader d'effectuer la desserte.

81. Aussi, le régime de dépôt des tarifs pour homologation induit par ses modalités une faible réactivité des offres des compagnies par rapport à la demande mais également par rapport à la concurrence. Les délais de traitement administratifs des dossiers, ainsi que ceux relatifs à l'approbation en conseil des ministres et de publication au journal officiel de la Polynésie française, entrainent *de facto* une réduction des capacités d'adaptation des compagnies à l'offre et à la demande sur les marchés.

82. L'Autorité polynésienne de la concurrence serait alors tentée, *prima facie*, de recommander de fixer les critères d'approbation des programmes de vols et des tarifs aériens internationaux et de modifier leur régime dans le sens d'une meilleure adaptation des compagnies à l'offre et à la demande sur les marchés. Pour autant, l'Autorité a pu noter un écart entre l'état de la réglementation sur ces sujets et l'application qui en était faite par les autorités qui en ont la charge.

83. En effet, en pratique, il apparaît que la DAC n'instruit pas les demandes d'approbation des programmes de vols internationaux et ne procède qu'à une mise en forme et une transmission, sans examen, du dossier à destination du conseil des ministres : « *La philosophie […] est de libérer totalement le ciel et de réduire quasiment à néant toutes contraintes réglementaires pour les compagnies souhaitant desservir la Polynésie française. Dans ce cadre, la DAC n'approuve plus rien, ni les tarifs, ni les programmes de vol, ni les routes. Une contrainte réglementaire résiduelle subsiste dans la loi statutaire de 2004 qui impose l'approbation des programmes de vol. Mais il ne s'agit que d'une formalité, la DAC n'appréciant, ni ne commentant les programmes proposés. La DAC est favorable à la suppression de ce dernier verrou administratif à la libre organisation par les compagnies de leur vol, cette mesure d'approbation n'ayant plus lieu d'être* ».

84. S'agissant des tarifs, les compagnies aériennes interrogées ont indiqué, à l'instar de la DAC, ne pas respecter l'obligation de dépôt et d'approbation du fait de sa faible pertinence, l'extrême variation des prix dans un secteur en perpétuelle recherche d'optimisation, rendant la formalité administrative obligatoire impossible à remplir. Ainsi, un opérateur a ainsi indiqué, que « *à Tahiti, plus de dépôt n'est opéré* » ; un autre a affirmé que « *les tarifs ne sont pas déposés à la direction polynésienne de l'aviation civile. Ni les prix publics, ni les promotions lorsqu'elles sont pressenties* ». Enfin, un troisième opérateur évoque quant à lui une pseudo-obligation administrative à laquelle aucune importance n'est attachée.

85. Dans ces conditions, les modalités d'application des dispositions de la délibération n°2002-61 APF du 13 juin 2002 et de la réglementation subséquente conduisent à s'interroger sur la pertinence de leur maintien dans la mesure où il ne s'agit plus au mieux que d'une information de l'administration.

86. L'Autorité polynésienne de la concurrence recommande en conséquence de supprimer les dispositions relatives à l'approbation des programmes de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux.

87. Dans l'hypothèse du maintien de ces dispositions, l'Autorité recommande de fixer les critères d'approbation des programmes de vols et des tarifs aériens internationaux et de modifier leur régime pour faciliter l'adaptation des compagnies à l'offre et à la demande sur les marchés, tout en veillant à leur respect par la DAC.

88. En conclusion sur ce point, l'Autorité polynésienne de la concurrence constate que si certains textes réglementaires devraient faire l'objet de modifications et/ou clarifications, il n'apparaît pas que ceux-ci soient aujourd'hui un frein substantiel au développement de la concurrence entre les compagnies aériennes en Polynésie française et influent négativement sur l'évolution du prix du transport aérien international.

C. L'IMPACT DES COMPOSANTES SUR LA STRUCTURE DE PRIX D'UN BILLET

89. Le prix d'un billet d'avion est déterminé par des éléments se rapportant aux coûts supportés par les compagnies aériennes (**1**) mais aussi par la recherche de la plus grande rentabilité compte tenu de l'offre et de la demande dans un contexte de marché donné (**2**).

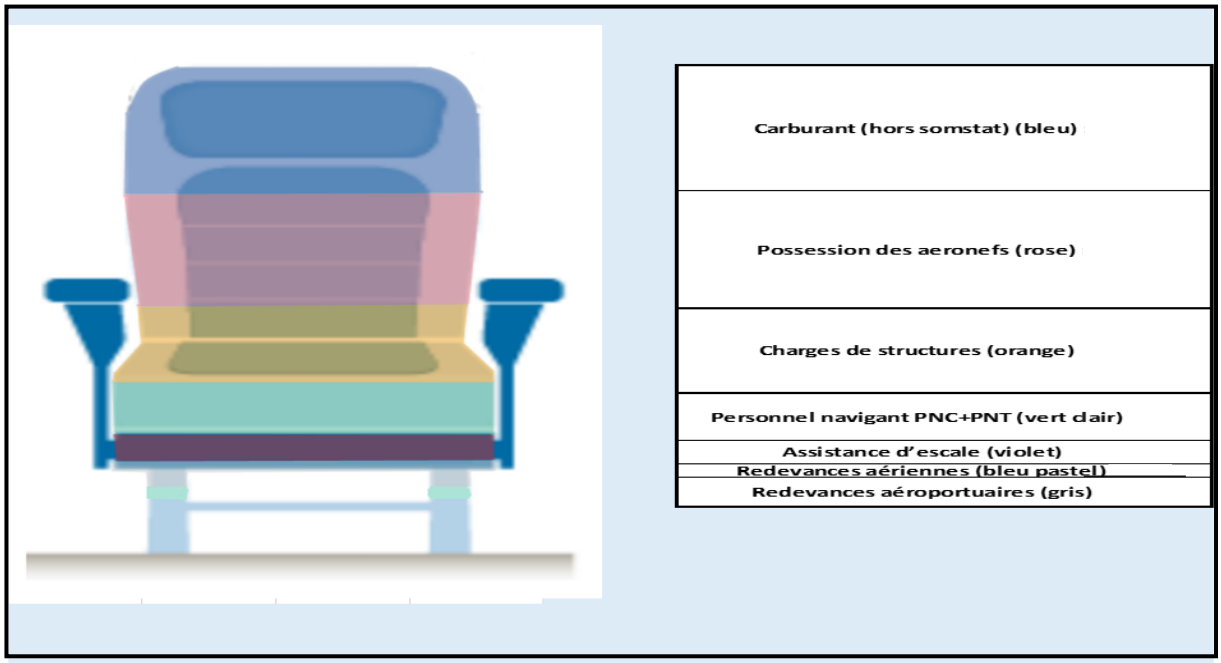
1. LES ELEMENTS DE FORMATION DES PRIX DES BILLETS SE RAPPORTANT AUX COUTS SUPPORTES PAR LES COMPAGNIES AERIENNES

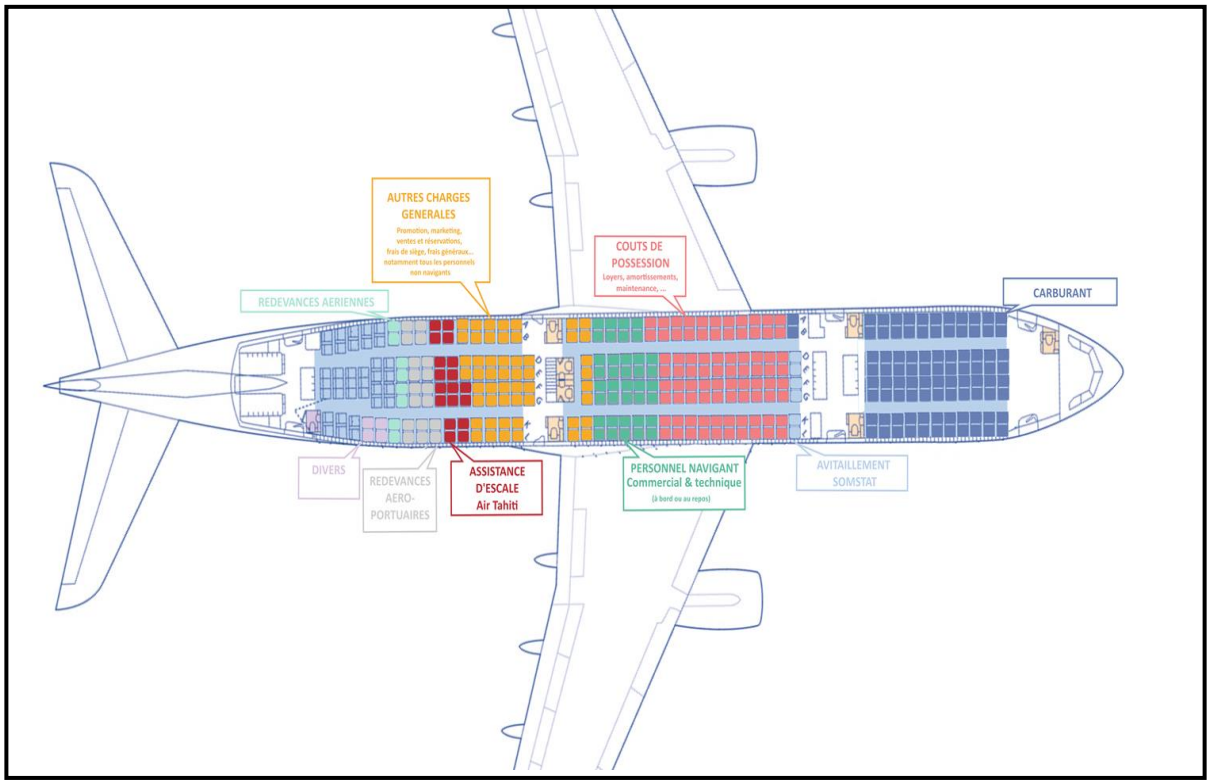
90. Le prix d'un billet d'avion est en partie déterminé par des coûts directs et indirects.

91. Parmi les coûts directs, certains sont liés au fonctionnement de l'avion (notamment le carburant, la maintenance, les frais de touchée et les coûts de navigation) et d'autres sont liés aux services aux passagers (notamment les repas).

92. Des coûts indirects, non liés au vol lui-même, sont également répercutés sur le prix payé par le passager (frais de stationnement ou salaires des équipages). En outre, sont répercutés les frais généraux de la compagnie aérienne (dépenses de marketing, commissions de vente, charges de personnel autre que ceux affectés à l'embarquement ou aux vols).

93. Schématiquement, ces éléments peuvent être représentés rapportés au siège ou à l'avion, comme suit :





Source : réalisation APC à partir des données 2015 des opérateurs sur la ligne PPT-LAX

94. Dans cette liste de coûts, selon la IATA[34], les trois postes principaux sont le carburant (27 % du coût au siège offert en moyenne en 2015), le personnel de bord (11 % du coût au siège offert en moyenne en 2015) et les coûts liés à la possession de l'avion (loyer ou amortissements de l'aéronef – 24 % du coût au siège offert en moyenne en 2015). Le

[34] Ces données sont issues d'une enquête annuelle menée par la IATA auprès de 65 compagnies aériennes. Elles diffèrent très légèrement des données 2015 des opérateurs sur la ligne PPT-LAX.

service à bord, les frais d'escales et les redevances et taxes aéroportuaires pèsent cumulativement en moyenne environ 17 % du coût au siège offert en 2015.

95. Dans le présent avis, les composantes relatives au coût du personnel et les coûts d'amortissement et de maintenance des aéronefs n'ont pas été examinées compte tenu i) de la présence sur la desserte de grandes compagnies internationales ayant une flotte et un nombre de personnels très hétérogènes[35] et de compagnies disposant d'un nombre d'avions inférieurs à 10[36] et d'effectifs en rapport ; ii) du fait que ces compagnies appliquent des réglementations sociales et bénéficient de dispositifs d'aide à l'investissement très divers selon les pays concernés ; iii) de la nature confidentielle des données des compagnies.

96. L'analyse des coûts a donc porté sur les charges de carburant (**a**), les frais d'escales (**b**) et les redevances et taxes supportés par les compagnies ou par les usagers (**c**) en lien avec l'activité de transporteur aérien de passagers en Polynésie française.

a) LES CHARGES DE CARBURANT

97. En 1999, un audit de la plateforme aéroportuaire avait établi que le coût du carburant était de 60 % à 80 % plus élevés à Tahiti que dans les aéroports principaux desservis (Honolulu, Auckland ou Los Angeles). Près de deux décennies plus tard, les opérateurs aériens ne remettent pas substantiellement en cause ce constat.

98. Principal poste de charge, le coût du carburant s'est fortement accru entre 2000 et 2015, passant en moyenne de moins de 15 % du coût par siège offert à 27 % en 2015.

99. Il apparaît que, sur la base des données recueillies par la DGAC, la consommation moyenne en carburant pour un vol entre Papeete et Los Angeles est de 218 l/passager et de 163 l/passager pour un vol entre Papeete et Auckland. Sur cette base, le coût en carburant serait de l'ordre de 10 000 F CFP par passager sur la ligne Papeete-Auckland et de 13 000 F CFP sur la ligne Papeete-Los Angeles compte tenu des tarifs pratiqués localement[37].

i. Les déterminants de la charge carburant en Polynésie française

100. Les charges de carburant dépendent du modèle d'aéronef exploité, du prix du carburant à l'international et de l'intermédiation.

- ***Le modèle d'aéronef exploité***

101. La consommation de carburant est en premier lieu dépendante du modèle d'aéronef exploité. Ainsi, le coût moyen par tonne-kilométrique transportée établi par la IATA en 2015 pour les trois principaux modèles exploités entre la Polynésie française et le reste du monde est reproduit ci-dessous. Le coût moyen pour un Airbus A 340 y apparaît comme supérieur de 30 % et de plus de 60 % par rapport à ceux respectivement d'un Boeing B 787 ou B 777.

En FCFP (*)	**A340**	**B777**	**B787**
Coût moyen en carburant (par tonne kilométrique payante transportée)	26	16	20

(*) : Pour une valeur du US dollar fixée au 31 décembre 2015 à 109,9 FCFP

[35] Air France dispose de plus de 320 avions (et 65 000 salariés), Latam de près de 300 avions et Air New Zealand et Hawaiian Airlines autour de 50-55 avions.

[36] Air Tahiti Nui, Air Calin International.

[37] Un prix de 60 F CFP/l a été retenu pour l'évaluation.

102. Les compagnies qui desservent Tahiti utilisent de plus en plus les Boeing B 787-900 (Latam, Air New Zealand et bientôt Air Tahiti Nui) ou B 777- 200 (Air France) moins consommateurs en carburant que les Airbus A 340, encore utilisés par Air Tahiti Nui.

103. La tendance générale est donc à la baisse des coûts du carburant du fait de l'utilisation d'aéronefs plus performants.

➢ ***Le prix du carburant à l'international***

104. La charge de carburant dépend également des variations du prix d'acquisition du Jet A1, lequel est fixé pour la Polynésie française au départ de Singapour.

105. Entre 2000 et début 2018, les prix du jet fuel pour la zone Asie et Océanie ont cru de 138,7 %[38]. C'est la principale raison de l'augmentation de la part du carburant dans le coût au siège des compagnies aériennes. Les variations ne sont cependant pas négligeables. Ainsi, entre mars 2009 et août 2012, le prix spot du jet fuel a été multiplié par 2,6 alors qu'il a été divisé par 3 entre août 2012 et janvier 2016.

106. En Polynésie française, l'indice de référence pour le calcul du prix CAF du Jet fuel est le : *Mean of Platts Singapore* (ci-après « MOPS ») lequel est établi en dollar US par baril. Or, le prix CAF a baissé en moyenne de 47 % entre 2013 et 2016. Mais il a progressé de 20 % en 2017.

➢ ***L'intermédiation***

107. La charge de carburant est enfin dépendant des intermédiaires locaux, à savoir les sociétés importatrices d'hydrocarbures et la Somstat.

108. Les compagnies aériennes desservant Tahiti passent des contrats d'approvisionnement avec l'une des trois sociétés importatrices d'hydrocarbures localement[39] :

- La société Total Polynésie (ci-après « Topol »), filiale à 99,5 % du groupe Total ;
- La société Pacific Petroleum & Services (ci-après « PPS »), détenue à 51 % par Albert Moux et à 49 % par la société Pacific Islands Energy Pte Ltd ;
- La société Petropol (Pétroles de Polynésie), détenue majoritairement par la famille Siu.

109. Les prix publics des compagnies font souvent l'objet d'une remise. Ces prix publics sont définis en ajoutant au prix CAF, les frais de stockage en cuve et de transport du jet fuel du quai au lieu de stockage, l'avitaillement des aéronefs (sous-traité à la Somstat), les redevances payées au port autonome et à Aéroport de Tahiti. L'ensemble de ces frais majore le prix au litre du jet fuel de 7 F CFP.

110. La marge du pétrolier vient se surajouter. Celle-ci dépendant des capacités de négociations des compagnies aériennes, il n'est pas possible de les déterminer précisément. Mais, sur la base des prix publics, il semblerait que cette marge n'excéderait pas les 5 à 6 F CFP/litre.

111. Parmi les frais majorant le prix du jet fuel, la prestation de la Somstat, facturée 4,1 F CFP par litre, est prépondérante. La Somstat est une entreprise détenue à parts égales par les trois compagnies pétrolières, mutualisant les fonctions d'acheminement, du stockage et de l'avitaillement des aéronefs pour le compte des compagnies actionnaires. Agissant en qualité de sous-traitant des compagnies pétrolières, ses prestations sont facturées auxdites compagnies qui répercutent le prix aux compagnies aériennes.

---

38 Source : IATA, 2018, jet fuel price monitor.

39 L'ensemble du kérosène, quel que soit la compagnie pétrolière, est mélangé dans les cuves détenues par la Somstat. Des tests assurent une qualité standard au carburant servi aux aéronefs. Seule la facturation diffère selon la compagnie pétrolière choisie par les compagnies aériennes pour la prestation d'avitaillement.

112. Pour assurer ses missions, la Somstat bénéficie d'un contrat de concession d'avitaillement signé en 2002 avec le SEAC-PF, Aéroport de Tahiti s'étant substitué au SEAC-PF lorsqu'elle a obtenu la concession aéroportuaire. A ce titre, elle verse à Aéroport de Tahiti une redevance fixe et une redevance variable de 0,173 F/l de kérosène distribué pour les aéronefs assurant des lignes internationales. Cette dernière est refacturée aux compagnies pétrolières.

113. Le prix facturé par la Somstat pour ses prestations, qui n'est pas réglementé ni supervisé par le concessionnaire aéroportuaire, est passé de 1,98 F CFP/l en 1987, à 2,15 F CFP/l en 1999, puis 3,1 F CFP/l en 2008 pour atteindre 4,1 F CFP/l actuellement.

114. Selon la Somstat, la croissance substantielle de ses prix trouverait son origine dans les baisses de volumes servis. Cependant, l'analyse des données indiquent que l'évolution des volumes n'a qu'un faible rapport avec l'évolution des prix[40]. A contrario, il existerait un lien statistique étroit entre l'évolution des prix et les variations de charges de personnel de la Somstat[41]. De fait, l'impact de la convention collective du secteur des hydrocarbures sur les coûts de la Somstat est important et à l'origine d'une dynamique inflationniste importante (+2 % par an en moyenne, hors majoration faisant suite à des renégociations conventionnelles). Les primes sont nombreuses et notamment celle de départ à la retraite pèse lourdement. Déjà en 1999, un rapport de la société d'audit Salustro Reydel[42] avait pointé du doigt l'importance de celles-ci dans les écarts de coûts en carburant entre Tahiti et d'autres aéroports de la région.

ii. ***La pratique du double emport pour échapper aux conditions d'approvisionnement locales***

115. Pour échapper au coût élevé du carburant à Tahiti, une majorité de compagnies aériennes pratiquent le double emport depuis Los Angeles ou Auckland. Cette stratégie conduit ainsi à s'approvisionner le plus souvent possible lors des escales extérieures à la Polynésie française afin de ne pas solliciter (ou le moins possible) le circuit d'approvisionnement polynésien.

116. Elle est également parfois mise en œuvre sur la liaison Los Angeles – Tahiti quand les charges d'approvisionnement supportés sur la plateforme californienne rendent le calcul coûts / avantages plus favorable au transporteur.

117. Les transporteurs mettent ainsi en concurrence au niveau international les sources d'approvisionnement et l'arbitrage se fait, dans les cas énoncés ci-dessus, au détriment de la plateforme polynésienne.

118. Ainsi, la position des compagnies pétrolières et de la Somstat peuvent être contestées d'un point de vue concurrentiel, dans une certaine mesure[43], par cette pratique du double emport.

119. En conclusion, l'Autorité polynésienne de la concurrence considère que la baisse du prix mondial du Jet fuel, combinée à la modernisation de la flotte de certaines compagnies aériennes et à la pratique du double emport font que les charges de carburant ne peuvent justifier l'évolution du prix du transport aérien international en Polynésie française.

---

40 Le coefficient de détermination entre les séries de prix et de volume est faible (5,9 % avec une probabilité critique supérieure à 35 %).

41 Le coefficient de détermination ressort à plus de 77 %, avec une probabilité critique de $1{,}4*10^{-3}$.

42 « *Audit financier de la plate-forme aéroportuaire de Tahiti-Faa'a* » - Salustro Reydel - novembre 1999.

43 Elle est onéreuse, chaque tonne supplémentaire de carburant transportée augmentant la consommation de l'avion et limitant l'emport payant.

b) LES TAXES ET REDEVANCES APPLICABLES SUR CHAQUE BILLET

120. Les transporteurs aériens doivent s'acquitter de taxes et redevances, répercutées sur le prix payé par l'usager, pour l'utilisation des facilités et services assurés sur (ou depuis) la plateforme aéroportuaire. Il s'agit principalement des taxe et redevances aéroportuaires (**i, ii**) et des redevances aériennes (**iii**).

i. La taxe d'aéroport

121. La taxe d'aéroport a été créée par la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 et s'applique depuis 2006 en Polynésie française.

122. Elle est affectée « *au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux* » et « *contribue […] au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports* ». Le même article dispose que « *le tarif de la taxe est fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes, tel qu'il résulte notamment des prestations assurées en application de la réglementation en vigueur, et de l'évolution prévisionnelle des données relatives au trafic, aux coûts et aux autres produits de l'exploitant* »[44].

123. La taxe d'aéroport de Tahiti-Faa'a a été fixée à 15,25 € par passager, soit au niveau maximum prévu par la réglementation nationale. Elle était fixée à 10 € en 2006[45]. Avec la mise en application au niveau national de nouvelles normes de sûreté imposant de déployer des équipements de contrôle plus onéreux de contrôle des bagages, cette taxe est appelée à augmenter à l'horizon 2020. Cette taxe est collectée par la compagnie aérienne, facturée sur le billet du passager et reversée à ADT.

ii. Les redevances aéroportuaires

124. Les redevances aéroportuaires rémunèrent les services rendus par les gestionnaires d'aéroports aux compagnies aériennes en lien avec l'atterrissage, le décollage, le stationnement et la prise en charge des passagers et du fret.

- ***Objets et montants des redevances***

125. Elles sont définies à l'article R. 224-2 du code de l'aviation civile. Les principales sont les suivantes :

- la redevance passager correspond « *à l'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et du public, ainsi que, le cas échéant, aux services complémentaires, tels que la mise à disposition de comptoirs d'enregistrement et d'embarquement, ainsi que des installations de tri des bagages. L'assiette de cette redevance est le nombre de passagers embarqués. Sur un même aérodrome, le tarif applicable à une même catégorie de passagers est identique pour toutes les aérogares. Toutefois, pour les aérogares mises en service après le 1er août 2005, des tarifs différenciés pourront être fixés en fonction des coûts d'investissement et d'exploitation afférents à ces aérogares et de la qualité de service* ». La redevance passager est collectée par la compagnie aérienne, facturée sur le billet du passager et reversée à ADT ;
- la redevance Atterrissage couvre « *l'usage, par les aéronefs de plus de six tonnes, des infrastructures et équipements aéroportuaires nécessaires à l'atterrissage, au*

---

[44] Article 609 quatervicies du code général des impôts.

[45] Arrêté interministériel du 28 avril 2006 fixant les tarifs de la taxe d'aéroport applicables sur les aérodromes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie.

décollage, à la circulation au sol, ainsi que, le cas échéant, aux services complémentaires, tels que le balisage, l'information de vol et les aides visuelles ; les tarifs de cette redevance sont fonction de la masse maximale certifiée au décollage de l'aéronef » ;

- La redevance de Stationnement, correspond « *à l'usage, par les aéronefs de plus de six tonnes, des infrastructures et équipements de stationnement, ainsi que, le cas échéant, aux services complémentaires tels que les passerelles, l'énergie électrique et le dégivrage ; les tarifs de cette redevance sont fonction de la durée du stationnement, des caractéristiques de l'aéronef et, le cas échéant, de celles de l'aire de stationnement* ».

126. Dans la mesure il n'existe qu'un aéroport susceptible d'accueillir les gros porteurs en Polynésie française et où la construction d'une nouvelle infrastructure n'est pas économiquement concevable, ADT, qui assure la gestion de l'aéroport de Tahiti-Faa'a, est en situation de monopole. Ses incitations à une baisse des tarifs sont donc faibles. De fait, suivant un plan de relèvement triennal fixé par ADT, entre 2013 et 2015, ces redevances ont connu trois hausses annuelles successives respectivement de + 8% et de +1,5% pour les deux dernières.

127. Pour un gros porteur effectuant des liaisons internationales, les principales redevances applicables en 2014 et 2017 étaient les suivantes[46] :

En FCFP	2014	2017
Redevance Atterrissage (MMD[47] > 75t)	18 179 + 410 x (MMD – 75)	18 452 + (416 x (MMD – 75))
Redevance Passager	1 687	1 822
Redevance Balisage	2 800	2 842

128. Les modes de calculs sont très distincts et relèvent soit d'un forfait sur l'aéronef indépendamment du nombre de passagers, soit d'un forfait par passager, soit d'une formule basée sur la masse de l'avion[48]. De ce fait, le coût de la touchée est distinct par exemple s'il s'agit d'un Boeing 777-200 occupé à 85 % ou d'un Airbus A320-200 occupé à 75 % ayant un temps de stationnement plus important.

129. Selon les informations recueillies, l'ensemble des redevances correspondait à un montant moyen d'environ 3 800 F/siège offert en 2017 : la redevance Passager et la taxe aéroport s'établissant chacune ainsi autour d'un montant de 1 500F/siège offert. Compte tenu des barèmes applicables en 2013 et selon les éléments communiqués au cours de l'instruction, les redevances représentaient un montant global d'environ 3 300 FCFP / siège offert. L'augmentation a été de plus de 15 % sur cette période.

    En termes d'impact sur le prix du billet d'avion, la taxe aéroport, la redevance Passager et la redevance Atterrissage qui représentent à elles trois près de 90 % des taxes et redevances aéroportuaires, sont les plus significatives.

➢ ***Des tarifs encadrés***

130. Le mode de fixation des tarifs est encadré par les textes métropolitains.

131. L'article L. 6325-1 du code des transports dispose en effet que « *les services publics aéroportuaires rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément au*

---

46 Une redevance sur la tonne de fret (Redevance Fret ou Cargo charge) est également en vigueur.

47 MMD = Masse maximale au décollage.

48 La redevance de stationnement se calcule pour des tranches de 10 tonnes et par heure.

deuxième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce »[49]. Dans le cadre de l'avis n° 16-A-10 du 3 mai 2016 concernant un projet de décret relatif aux redevances aéroportuaires, l'autorité de la concurrence métropolitaine avait ainsi conclu que « *la régulation tarifaire des services aéroportuaires poursuit dans ce contexte deux objectifs essentiels : ne pas fausser la concurrence entre les transporteurs par des tarifs discriminatoires et ne pas pratiquer des tarifs excessifs* ».

132. La régulation tarifaire des redevances aéroportuaires en Polynésie française respecte les dispositions en vigueur en orientant leur montant vers les coûts réels. ADT a ainsi indiqué que l'adoption de ces redevances « *suppose au préalable la consultation d'une commission dédiée, dont l'existence est imposée pour chaque aéroport par le code de l'aviation civile. Ces tarifs aéronautiques […] sont des tarifs réglementés qui font l'objet d'une publication transparente après que les propositions d'évolution tarifaire aient été exposées et approuvées* ». La Commission consultative économique (ci-après « COCOECO »), prévue à l'article R. 224-3 du code des transports n'émet cependant qu'un avis sur les modalités d'établissement et d'application des redevances pour services rendus, sur les programmes d'investissements ainsi que sur les perspectives d'évolution de la qualité des services publics rendus par l'exploitant d'aérodrome[50].

- ***Une modulation possible***

133. ADT a indiqué que « *dans le cadre du processus d'adoption de ces tarifs et dans le cadre de ses actions de promotion, ADT établit un comparatif de ses redevances avec celles homologues perçues par les autres plateformes de la région ou de taille similaire* ». La comparaison effectuée par ADT entre Tahiti-Faa'a et d'autres aéroports insulaires et/ou de la zone Pacifique[51], tend à montrer que l'aéroport polynésien est très en-dessous de la moyenne observée en ce qui concerne la redevance atterrissage et la redevance passager. L'exercice de comparaison tarifaire comporte cependant certaines limites. La première et la plus importante est relative à la comparaison sur la base de prestations très différentes : l'aérogare de Tahiti-Faa'a n'est ainsi pas dotée de salles d'enregistrement et d'embarquement climatisées, ne dispose pas de bornes électroniques d'enregistrement et de passerelles aéroportuaires.

134. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que le montant des redevances aéroportuaires *« peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire* ». L'article R. 224-2-2 du code de l'aviation civile précise que « *les modulations limitées prévues à l'article L. 6325-1 du code des transports sont déterminées dans des conditions objectives, transparentes*

---

[49] Cet article dispose dans son deuxième alinéa que, « *dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence ». Or, cette précision n'est cependant pas opérante en Polynésie française. L'article L6773-3 du code des transports dispose en effet que « pour l'application en Polynésie française du premier alinéa de l'article L. 6325-1, les mots : " fixées conformément au deuxième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce " sont supprimés* ». Cette précision s'explique par la non application du livre IV du code de commerce métropolitain en Polynésie française.

[50] L'article R. 224-3-1 précise notamment que « *les tarifs des redevances sont fixés en tenant compte des prévisions d'évolution du trafic de passagers et de marchandises sur l'aérodrome ou les aérodromes considérés ainsi que des éléments suivants : les objectifs d'évolution des charges, tenant compte notamment de l'évolution de la qualité des services fournis aux usagers et de celle de la productivité de l'exploitant ; les prévisions d'évolution des recettes ; les programmes d'investissements et leur financement. L'exploitant d'aérodrome reçoit, compte tenu de ces éléments, une juste rémunération des capitaux investis, appréciée au regard du coût moyen pondéré de son capital calculé sur le périmètre d'activités mentionné à l'alinéa suivant* ».

[51] Honolulu, Rarotonga, Nadi, Pointe à Pitre, Male, Noumea, Seychelles, Maurice, Réunion mais aussi Los Angeles, Auckland et Santiago.

et non discriminatoires. L'amplitude et, le cas échéant, la durée d'application de ces modulations sont proportionnées à l'objectif d'intérêt général auquel elles répondent ».

135. ADT met ainsi en œuvre un dispositif de modulation de redevances pour toute ouverture d'une nouvelle ligne régulière internationale reliant l'aéroport de Tahiti-Faa'a à une destination nouvelle desservie en direct ou avec au maximum une escale qui correspond à un véritable transit pour les passagers, sous réserve d'une durée minimum d'une saison IATA et à raison d'une fréquence par semaine. Cette modulation tarifaire se traduit par l'application d'abattements sur les redevances atterrissage, balisage et passager, soit en valeur, environ 50 % des redevances aéronautiques. La durée d'application des abattements est limitée à 3 ans selon le schéma dégressif suivant : 50 % la première année, 40 % la deuxième et 30 % la troisième. Compte tenu de leur niveau et de l'assiette concernée, ces abattements sont susceptibles de favoriser l'arrivée de nouveaux entrants.

136. De surcroît, la modulation pour l'amélioration et le développement du réseau existant est également en vigueur. Elle vise à élargir le réseau existant opéré par les transporteurs déjà en place par l'ajout de fréquences additionnelles ou l'accroissement du nombre de sièges offerts. Les seuils de déclenchement de la modulation tarifaire ont été définis[52] et permettent de bénéficier d'abattements de 40 % la 1ère année et 30 % la seconde.

137. Dans le cadre du présent avis, les conditions d'attribution de ces modulations ne paraissent pas contraire aux exigences d'objectivité, de transparence et de non-discrimination et ne sont pas susceptibles de créer des distorsions de concurrence. Les montants en jeu restent également limités et ne sont pas susceptibles de créer une distorsion tarifaire.

iii. Les redevances aériennes

138. Il s'agit de la redevance océanique et de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne. Ces deux redevances représentent un montant d'environ de 1 800 F CPF par siège offert.

139. *La redevance océanique (ROC)* a été instituée par le décret n°2009-1648 du 23 décembre 2009 complétant le code de l'aviation civile par l'article R. 134-7 : « *Dans l'espace aérien confié à la France par l'Organisation de l'aviation civile internationale ou pour lequel les services de la navigation aérienne ont été délégués à la France par un Etat tiers, l'usage des installations et services mis en œuvre par l'Etat outre-mer pour la sécurité de la circulation aérienne en route et la rapidité de ses mouvements […], donne lieu à rémunération sous forme d'une redevance pour services rendus, dite redevance océanique* ». La formule utilisée est relativement complexe et fait intervenir à la fois le poids de l'aéronef (masse maximale au décollage), la distance parcourue dans l'espace aérien concerné et un taux unitaire[53] défini les autorités de l'Etat[54].

140. La ROC est applicable dans les espaces aériens outre-mer dont la gestion a été confiée à la France par l'OACI, à savoir en Polynésie Française sur la région d'information de vol de Tahiti ou « Flight Information Region » (ci-après « FIR Tahiti »). Si l'intégralité des vols internationaux sont soumis à la ROC, il n'en est pas de même pour les vols inter-îles effectués en Polynésie française et les vols effectués entre la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

---

[52] i) augmentation de fréquences : à minima 1 fréquence hebdomadaire additionnelle par rapport à la saison N-1 sur la liaison considérée ; ii) accroissement minimal de 25 % de sièges offerts par rapport à la saison N-1 sur la liaison considérée.

[53] En 2016, son taux unitaire a augmenté de 5 % alors qu'il n'avait pas évolué depuis 2010.

[54] « *Le taux unitaire normal de la redevance océanique est fixé chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget sur la base du coût des services rendus et des objectifs de couverture de ces coûts […]* ».

Localisation de la FIR Tahiti (NTTT Oceanic)



141. Compte tenu de la taille importante de la FIR Tahiti (environ 12,5 millions de km²), de l'éloignement et du poids des aéronefs notamment en carburant, l'application de la formule a conduit à faire supporter des redevances importantes aux compagnies aériennes lors des premières années d'application. Cela a induit des effets d'adaptation desdites compagnies. Ainsi, comme le relevait la Cour des comptes en 2013 au sujet de l'introduction de la ROC, « *cette évolution occasionne apparemment certains changements de route des compagnies aériennes qui, réalisant un bilan précis des surcoûts liés à la redevance, comparés aux surcoûts (principalement le carburant) liés aux changements de routes, en ont conclu, dans certains cas, à un déroutement des aéronefs. La redevance atteindrait donc d'ores et déjà certaines limites. Dans ce contexte, le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances outre-mer, qui s'établit en 2011 à 40 %, pourrait avoir atteint un certain plafond. La question de la dimension des services de contrôle aérien outre-mer pourrait, dès lors, se poser* »[55]. C'est pourquoi, une exonération partielle a été octroyée, les vols effectués en Polynésie française bénéficiant aujourd'hui d'un taux unitaire de ROC réduit de 50 %.

142. Un transporteur aérien a confirmé ce constat au cours de l'instruction en indiquant que « *l'aviation civile a en effet baissé de 50 % la ROC car les compagnies étrangères évitaient la zone de contrôle française pour ne pas la payer. Mais pour compenser, l'aviation civile d'Etat a fortement augmenté la RSTCA, celle-ci remplaçant la ROC pour le financement d'une partie du fonctionnement de l'aviation civile d'Etat en Polynésie française* ».

143. *La redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA)* a été instituée par le décret n° 85-889 du 12 août 1985 complétant le code de l'aviation civile par les articles R. 134-3 à R. 134-6.

144. La RSTCA sert à couvrir : « *les services rendus par l'État pour la sécurité de la circulation aérienne et pour la rapidité de ses mouvements à l'arrivée et au départ des aérodromes* ». Cette redevance rémunère ainsi les services rendus au titre du contrôle

55 Rapport de la Cour des comptes « Contrôle et exploitation aériens », exercice 2012.

d'approche et du contrôle d'aérodrome. Elle couvre les coûts occasionnés par les services de la circulation aérienne au départ et à l'arrivée.

145. Son montant est déterminé en fonction de la masse maximale au décollage de l'aéronef, par application d'un taux unitaire, suivant des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé des finances. Il est précisé que « *le taux unitaire normal doit tenir compte du coût national du service rendu* ». Elle est exigible à l'occasion de chaque décollage effectué à partir d'un aérodrome assujetti à la redevance.

146. L'Autorité polynésienne de la concurrence constate que la création récente de taxes et redevances applicables sur chaque billet, leur augmentation sur plusieurs exercices et leurs conditions d'application ont eu un impact défavorable sur l'évolution du prix du billet d'avion. Cependant celui-ci n'est pas significatif compte tenu des montants en cause.

c) L'ASSISTANCE EN ESCALE

147. Outre les charges de carburant et les taxe et redevances, les compagnies aériennes supportent des coûts d'assistance en escale.

148. A l'aéroport de Tahiti Faa'a, ces services ne sont pas assurés par ADT mais sont délégués à Air Tahiti qui assure, en monopole, des prestations intégrées[56] pour toutes les compagnies internationales desservant Tahiti. Les tarifs maximums de la prestation sont fixés dans la convention signée avec le concessionnaire aéroportuaire le 31 janvier 2013[57] à l'article 16. Ils n'ont pas été revalorisés depuis.

149. Ces services couvrent la mise à bord des plateaux repas, le ménage de l'avion, la gestion du fret (de l'enregistrement à la mise à bord), l'enregistrement des passagers et l'émission des cartes d'embarquement, le commissariat des compagnies, l'embarquement des passagers, l'assistance spéciale pour certaines catégories de passagers (handicapés, personnes âgées, enfants), la montée à bord et la descente des passagers et la gestion des pleins/vides (hors hydrocarbures, assurée par la Somstat).

150. L'escale de Tahiti est réputée chère. Au début des années 1990, le PDG d'Air Tahiti reconnaissait que : « *l'escale de l'aéroport de Tahiti est au moins trois fois plus chère que celle d'Honolulu*[58] ». En 2014, le Président du Pays s'exprimait dans la presse en ce sens lorsqu'il faisait part des difficultés à persuader une compagnie d'augmenter ses fréquences, au motif que l'escale est : « *cinq fois plus que ce qu'ils paient à Honolulu, dix fois plus qu'à Singapour* »[59].

151. Les éléments objectifs sont cependant limités pour apprécier la réalité des coûts et les comparer à d'autres aéroports dans la mesure où les prestations d'assistance en escale d'Air Tahiti sont plus étendues que celles proposées à Honolulu, à Los Angeles, et à Auckland[60] et où les représentations locales des compagnies aériennes n'ont souvent qu'une vision partielle des coûts d'exploitation. De plus, Air Tahiti facture ses prestations

---

56 Sur la majorité des aéroports de destination depuis Tahiti, les prestations assurées par Air Tahiti au titre de l'assistance d'escale sont gérées par plusieurs sociétés différentes. Cette différence explique la difficulté qu'ont les opérateurs pour comparer les coûts d'escale entre Tahiti et d'autres aéroports de la zone Pacifique.

57 La convention prendra fin en 2020.

58 Repris par Tahiti-pacifique, n°337, sept. 2016.

59 Relevé à la sortie du conseil des ministres du 6 août 2014 par Tahiti infos.

60 Selon les déclarations des transporteurs aériens interrogés. Le rapport de Salustro Reydel de 1999 notait déjà : « *A Los Angeles, outre certaines compagnies aériennes, on ne dénombre pas moins de neuf sociétés d'assistance qui proposent une gamme de prestations plus ou moins large. A Honolulu, les compagnies aériennes ont également le choix entre certaines de leurs consœurs et sept prestataires différents. Cette diversité de l'offre, et donc des tarifs pour un même type de service, amène les compagnies à contracter avec plusieurs sociétés et constitue une autre source de difficultés dans l'appréhension des coûts de touchée* ».

par touchée et non par passager. Ces tarifs dépendent du modèle de l'avion, de la durée de l'escale, du nombre de touchées hebdomadaires, des remises ayant même été envisagée pour des touchées hors période de pointe (i.e. le samedi soir marqué par l'arrivée de trois vols)[61].

152. Le seul comparatif qui a été établi date de 1999[62]. Il évaluait le poids des frais facturés par Air Tahiti entre 40 % et 45 % du coût de touchée (hors carburant).

153. En l'absence d'étude plus récente, les éléments collectés au cours de l'instruction permettent uniquement d'évaluer à environ 1,2 million de F CFP le coût par touchée pour un gros porteur, ce qui ramène le coût au siège offert approximativement à 3 600 F CFP. Air Tahiti avance pour sa part un coût au siège offert proche de 3 400 F CFP (quelle que soit la destination).

154. En outre, il convient de constater qu'Air Tahiti ne permet pas de décomposition des prestations. Un opérateur a ainsi indiqué que « *[…] l'assistance à l'escale est sous-traitée à Air Tahiti qui offre une prestation onéreuse mais globale. Le service proposé est cependant de bonne qualité. Air Tahiti s'est toujours opposée à décomposer sa prestation pour éviter que les compagnies assurent en propre ou via un autre sous-traitant les prestations les moins « gourmandes » en équipement. Ce n'est pas dans son intérêt de faire un dégroupage des prestations. Celui-ci générerait une multiplication des contrats même si certaines prestations pourraient être réalisées en propre* ».

155. A cet égard, l'article LP 200-2 du code de la concurrence cite les ventes liées au nombre des pratiques susceptibles de constituer un abus de position dominante. En effet, le potentiel anticoncurrentiel des pratiques de couplage provient notamment de ce qu'elles peuvent permettre à une entreprise de transférer son pouvoir d'un marché où elle détient une position dominante sur un marché connexe pour y obtenir un avantage concurrentiel à moindre coût et sans rapport direct avec ses mérites[63] et peuvent conduire à l'éviction de concurrents. Selon une jurisprudence constante des autorités de concurrence[64], lorsqu'un opérateur économique, en position dominante sur le marché d'un produit dit « liant », lie, de façon obligatoire, la vente de ce produit, considéré comme indispensable, à la vente d'un autre produit, dit « lié », cette pratique de couplage est, sauf circonstances particulières, constitutive d'un abus de cette position dominante. Ainsi, si l'entreprise est en situation de monopole sur le marché du produit liant, l'effet de forclusion découle presque toujours du couplage[65].

156. En conséquence, la position dominante que lui confère le monopole sur les prestations d'assistance en escale pourrait conduire Air Tahiti à s'interroger sur la conformité de sa pratique au regard du droit de la concurrence, sachant que certaines d'entre-elles pourraient être réalisées par les transporteurs en propre ou en faisant appel à d'autres prestataires de services. C'est le cas notamment du nettoyage des cabines ou du commissariat. Alors que d'autres peuvent difficilement être répliquées compte tenu de leur coût (Air Tahiti a réalisé des investissements conséquents, notamment en matériels roulants, pour assurer certaines de ses prestations) et de la contrainte d'espace.

---

61 Selon le directeur d'Air Tahiti : « *Nous avons essayé par le passé de proposer des incitations tarifaires pour que les compagnies modifient leurs horaires, mais elles ont refusé car l'impact financier n'est pas significatif au regard des impacts commerciaux liés aux horaires de vol* ».

62 « Audit financier de la plate-forme aéroportuaire de Tahiti-Faa'a » - Salustro Reydel - novembre 1999.

63 Décision ADLC n° 08-D-10 du 7 mai 2008 relative à des pratiques mises en œuvre par les sociétés France Télécom et France Télévisions dans le secteur de la télévision de rattrapage.

64 Voir par exemple les arrêts de la CJCE du 13 février 1979, Hoffmann - La Roche & Co Ag/Commission, 85/76 et du 3 octobre 1985, CBEM / CLT et IPB, 311/84 ou la décision ADLC n°07-D-28 du 13 septembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre par le port autonome du Havre, la Compagnie industrielle des pondéreux du Havre, la Société havraise de gestion et de transport et la société Havre Manutention.

65 Voir par exemple l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 26 septembre 2006, Sedif.

157. Il convient cependant de noter que cette situation résulte de la convention d'autorisation signée avec ADT, qui prévoit le paquet minimal de prestations qu'est obligée de proposer Air Tahiti à toutes compagnies.

158. A la lumière des développements précédents, l'Autorité polynésienne de la concurrence constate que les coûts précités des compagnies aériennes impactent défavorablement le prix de leurs billets d'avion au départ ou à destination de la Polynésie française mais ne suffisent pas à expliquer leur évolution.

159. Cela est confirmé par le fait que les coûts examinés *supra* qui sont supportés indistinctement par toutes les compagnies aériennes desservant la Polynésie française n'ont pas dissuadé l'entrée de deux nouveaux opérateurs, l'un sur la ligne Paris-Papeete via San Francisco (French Bee à partir de mai 2018), l'autre sur la ligne San Francisco-Papeete (United Airlines à partir d'octobre 2018).

2. LES ELEMENTS DE FORMATION DES PRIX SE RAPPORTANT A L'EXPLOITATION DE LA RARETE DE L'OFFRE DE SIEGES ET A L'OPTIMISATION DES REVENUS DES COMPAGNIES AERIENNES

160. Le prix d'un billet d'avion n'est pas uniquement déterminé par les coûts mais aussi, par la recherche de la plus grande rentabilité compte tenu de l'offre et de la demande dans un contexte de marché donné.

161. En situation de monopole, l'exploitant d'une ligne n'est pas contraint par l'offre de ses concurrents mais uniquement par la demande, il a donc une grande latitude pour maximiser son profit et fixer des prix élevés. Or, en Polynésie française, cinq lignes sont exploitées en monopole, ce qui explique l'absence de pression sur les prix et leur évolution :

- Papeete – Tokyo, exploitée par Air Tahiti Nui ;
- Papeete – Rarotonga, exploitée par Air Tahiti ;
- Papeete – Hawaii, exploitée par Hawaian Airlines ;
- Papeete – Ile de Paques, exploitée par Latam ;
- Papeete – Nouméa, exploitée par Air Calin

162. En situation de concurrence, l'exploitant d'une ligne est contraint à la fois par la demande et par l'offre de ses concurrents pour fixer ses prix. Or, en Polynésie française trois lignes connaissent plusieurs exploitants ce qui devrait conduire à un revenu moyen par siège moins élevé :

- La ligne Papeete-Angeles, exploitée par Air Tahiti Nui et Air France ;
- La ligne Papeete-Auckland, exploitée par Air Tahiti Nui et Air New-Zealand ;
- La ligne Papeete-Paris, via Los Angeles, exploitée par Air France et Air Tahiti Nui.

163. En toute hypothèse, l'offre des transporteurs aériens tend à être ajustée en considération de l'optimisation du rendement (**a**), de l'exploitation de la rareté de l'offre de sièges (**b**) qui trouverait son origine dans la faiblesse de la capacité hôtelière de la Polynésie française (**c**).

a) L'OPTIMISATION DU RENDEMENT (OU *YIELD MANAGEMENT*)

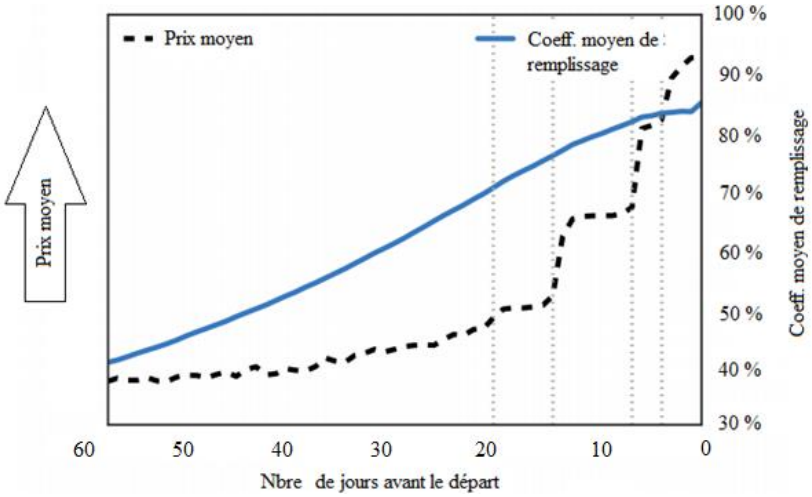
164. La pratique de l'optimisation du rendement consiste à vendre au mieux chaque billet d'une cabine. L'objectif est de maximiser la recette en obtenant la recette moyenne la plus élevée possible.

165. Pour ce faire, les compagnies utilisent des modèles mathématiques leur permettant, sur la base de statistiques passées, notamment du trafic en J-365, de déterminer une courbe de

remplissage des différentes classes tarifaires au cours du temps[66]. Toute variation entre le coefficient cible et le coefficient réel entraîne un ajustement du prix à la baisse ou à la hausse par l'ouverture ou la fermeture de classes tarifaires[67].

166. A titre d'illustration, le graphique ci-dessous donne un ordre d'idée de la dynamique attendue du prix moyen du billet vendu[68] en fonction de la date d'achat et du coefficient de remplissage cible de l'avion :

Dynamique du prix d'un billet d'avion en fonction du coefficient de remplissage moyen



Source : « Dynamic airline pricing and seat availability » K.R. Williams, août 2017

167. Par ailleurs, le prix du billet dépend aussi de l'aéroport de départ, de celui d'arrivée et du point de vente, les politiques tarifaires étant variables selon les lieux de vente. En effet, chaque revendeur possède sa propre politique d'optimisation de rendement qui se surajoute à celle de la compagnie aérienne et dont la résultante peut être positive ou négative sur le prix final. De même, les accords de coopération commerciale entre compagnies peuvent également avoir pour effet la juxtaposition de plusieurs politiques d'optimisation du rendement au sein du même avion.

b) L'EXPLOITATION DE LA RARETE DE L'OFFRE DE SIEGES

168. A titre liminaire, il est à noter que l'exploitation de la rareté de l'offre de sièges peut être facilitée par des facteurs endogènes (limitation ou rationalisation des vols) ou exogènes (pas ou peu de concurrents sur le segment).

169. De manière générale, les transporteurs cherchent alors à maximiser leurs recettes en jouant sur l'adéquation entre l'offre et la demande et en ajustant au mieux leur prix en fonction de l'évolution de ces deux éléments.

---

66 Une cabine généralement est divisée en 3 classes de confort (Première, Affaires et Economie), chacune comportant plusieurs classes tarifaires. Les classes tarifaires sont représentées par des lettres, au nombre d'une vingtaine. Une à deux classes tarifaires sont réservées aux promotions. Pour la classe économique, la classe tarifaire la moins élevé est la classe Y. C'est celle qui est ouverte en premier. Une fois celle-ci saturée, la classe suivante est ouverte et ainsi de suite. Cependant, si la vitesse de remplissage d'une classe est trop rapide, elle est close et la suivante ouverte. A l'inverse, si le rythme de réservation est inférieur aux prévisions, la compagnie rouvre des classes tarifaires inférieures.

67 Ces ajustements sont de l'ordre de plusieurs milliers par jours, tous vols confondus, pour Air Tahiti Nui, à plusieurs millions pour une grosse compagnie telle qu'Air France. Comme en témoigne le graphique d'illustration, plus on approche de la saturation, plus les variations de prix sont importantes.

68 S'agissant d'une illustration d'ordre général sur le dynamique des prix pour un vol, il n'y figure pas d'unités monétaires.

170. Ainsi, par exemple, lorsque la demande est forte de la part des consommateurs, l'offre en sièges tend à rapidement se raréfier. Le coefficient de remplissage s'accroît et les capacités des transporteurs se rapprochent de la saturation permettant la pratique de prix plus élevés.

171. A l'inverse, lorsque que la demande est faible, un faible coefficient de remplissage témoigne d'un faible degré de saturation des capacités et l'évolution des prix reste limitée.

172. Il s'agit donc d'exploiter la rareté et d'optimiser les revenus à partir de cette gestion.

173. Au niveau mondial, selon les sources disponibles, le coefficient moyen de remplissage était en moyenne de 80,3 %[69] en 2016 pour les compagnies internationales, avec un revenu moyen par passager déclinant substantiellement depuis 2013/2014[70] pour atteindre 9,3 F CFP par passager et par km en 2016[71]. Même en intégrant les taxes et commissions locales, qui majorent le prix du billet de l'ordre de 10 % en Polynésie française, le revenu par passager et par kilomètre n'excèderait pas 10,3 F CFP.

174. En Polynésie française, sur deux lignes exploitées par plusieurs opérateurs[72], il semblerait que le revenu moyen par passager soit supérieur à celui constaté mondialement, le coefficient moyen de remplissage variant selon les lignes :

- Sur la ligne Papeete-Los Angeles, le revenu moyen par passager, en augmentation constante depuis 2013, est très sensiblement supérieur à la moyenne mondiale, le coefficient de remplissage étant également plus élevé.
- Sur la ligne Papeete-Auckland, le revenu moyen par passager, stable depuis 2014, est supérieur à la moyenne mondiale alors que le coefficient de remplissage est plus faible. L'offre résiduelle est plus abondante, particulièrement depuis l'augmentation des rotations en 2014 et l'arrivée du B787-900 d'Air New Zealand en octobre 2016, ayant entraîné une multiplication des offres promotionnelles vers la Nouvelle-Zélande.

Evolution comparée du coefficient moyen de remplissage et du revenu moyen par passager et par kilomètre par route comptant plus d'un exploitant[73]

	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Papeete-Los Angeles					
Coefficient de remplissage	83,2 %	82,2 %	82,7 %	82,9 %	84,3 %
Revenu par passager payant au km (en F CFP)	12	11	13	17	16
Papeete-Auckland					
Coefficient de remplissage	81,3 %	79,7 %	69,8 %	72,2 %	72,9 %
Revenu par passager payant au km (en F CFP)	12	10	12	12	12
Papeete-Paris					
Coefficient de remplissage	-	-	-	-	-
Revenu par passager payant au km (en F CFP)	8	6	9	10	10

Sources : ADT/SEAC-PF

69 Sources : IATA, « fact sheets – industry statistics», déc. 2017; ICAO, « 2016: Air Transport Yearly Monitor», 2017 & Oliver Wyman, « Airlines economic analysis – 2016 /2017», 2017.

70 Sources : Oliver Wyman, « Airlines economic analysis – 2016 /2017», 2017 & «A4A Monthly Passenger Yield», 2017.

71 Cette valeur est celle calculée pour les transporteurs nord-américains exploitant des lignes internationales.

72 Sur la ligne Papeete-Paris les calculs n'ont pas été possibles, notamment pour le coefficient de remplissage, une part importante des passagers de ces vols s'arrêtant à Los Angeles où ils sont remplacés par des passagers venant des Etats-Unis.

73 S'agissant du coefficient de remplissage, le service d'instruction s'est basé sur les données disponibles du SEAC-PF ou des rapports annuels des compagnies.
S'agissant du revenu moyen par passager au départ de Papeete sur chacune de ces destinations, il n'a pu être qu'approximer à partir d'extraction des systèmes de réservation (ou « GDS »), le recueil des prix n'étant pas opéré

175. Ces ordres de grandeurs sont cohérents avec les dernières données publiques communiquées par Air Tahiti Nui en 2013.

ROUTES	CMR		Recettes (Millions F CFP)		Recettes/PKT (F CFP)	
	2013	VAR 2013/12	2013	VAR 2013/12	2013	VAR 2013/12
CDG VIA LAX	76%	+ 0,3 pt	13 017	+ 1%	8,0	+ 4%
LAX	74%	- 0,8 pt	8 284	+ 11%	10,1	+ 5%
AKL	74%	- 1,5 pt	1 925	- 3%	9,3	+ 1%

Source : Rapport annuel d'Air Tahiti Nui

176. Le coefficient de remplissage ainsi accru s'explique par une rareté de l'offre de sièges permettant dès lors la pratique de prix moyens élevés par les transporteurs aériens (particulièrement sur la ligne Papeete – Los Angeles).

c) LA SATURATION DE L'OFFRE HOTELIERE COMME PRETENDU FREIN AU DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE SIEGES

177. Les opérateurs de la ligne Papeete-Los Angeles soutiennent que le développement de l'offre de sièges est contraint par la capacité hôtelière classée de la Polynésie française. L'offre en pensions de famille ou en hôtels non classés ne serait pas déterminante selon eux. Un opérateur a en effet soutenu que « *c'est en effet aussi la capacité hôtelière qui détermine la demande potentielle et oriente la capacité. Mais également les orientations stratégiques des hôteliers locaux. Ainsi, lorsque le taux de remplissage augmente ou que le dollar US est élevé, les hôteliers peuvent bouder les touristes chinois ou italiens, cela ayant donc un impact direct sur l'opportunité […] de faire des promotions et rajouter de la capacité là où le réceptif local ne suivra pas. Quant aux pensions, elles existent difficilement à l'international, car elles arrivent rarement à atteindre un standard acceptable de qualité et à le conserver durablement. […]. En l'état, c'est donc la fermeture, même temporaire, de chambres ou d'hôtels qui contraint la demande de sièges, et donc l'offre. A cet égard, les grands projets haut de gamme type Mahana Beach sont porteurs à long terme pour la fréquentation des lignes* ».

178. Ces propos appellent les observations suivantes. En premier lieu, l'examen des données statistiques en termes d'évolution des nuitées et des sièges offerts montre une très faible corrélation entre les deux séries[74].

---

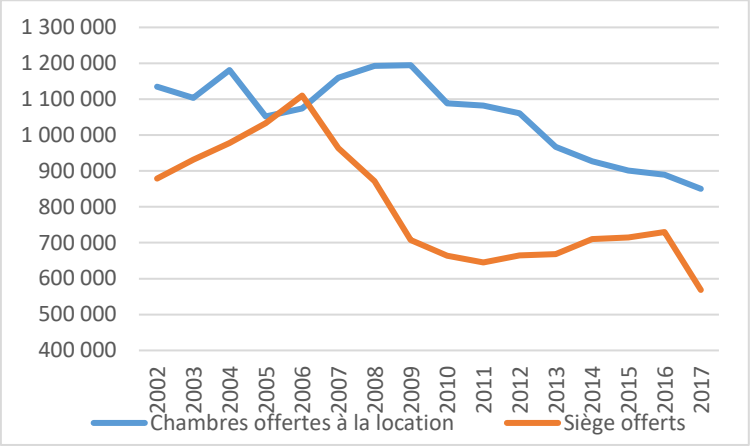
par la DAC. Les compagnies utilisant un nombre divers de GDS pour la commercialisation de leurs billets, il est cependant délicat de les extrapoler. A titre d'éclairage, voici par destination, pour les compagnies exploitantes sur les lignes concernées, le nombre de passagers dont les billets ont été analysés pour le calcul du revenu moyen au passager payant par kilomètre pour les années 2013 à 2016 (source : ADT) :

	2013	2014	2015	2016
Auckland	13 423	14 021	14 370	18 529
Los Angeles	57 728	58 697	54 163	63 112

Afin de s'assurer de la cohérence des résultats, ils ont été confrontés aux données partielles communiquées par ailleurs par les compagnies (prix moyen pour deux d'entre elles et données de revenus publiés par une autre).

74 Le coefficient de corrélation calculé est de 0,44 soit < à 0,5 et peut être considéré comme faible.

Figure 1- Rapport entre sièges offerts et chambres offertes



179. En second lieu, les touristes transportés sollicitant un hébergement hôtelier ne composent qu'une partie des passagers en provenance ou à destination de la Polynésie française.

180. Le développement de l'activité de croisière est un vecteur important de trafic aérien vers Tahiti. Le ministère du tourisme a en effet indiqué qu'« *il est faux d'affirmer que le flux de passagers aériens est déterminé par la seule capacité hôtelière. Les croisières au départ de Papeete, pour les seules compagnies régulières (Wind Spirit, Aranui et Paul Gauguin), remplissent déjà un avion et demi par semaine. La saturation des capacités hôtelières courant 2018 et l'arrivée de nouveaux opérateurs de croisière avec Papeete comme port d'embarquement et d'opérations va renforcer la part des croisiéristes dans les flux de passagers aériens. Un paquebot de 1 200 passagers représente à lui seul de l'ordre de 4 avions* ».

181. L'offre de location saisonnière, s'est particulièrement aussi développée et permet à une clientèle de moyenne gamme d'accéder à un hébergement et à des prestations accessoires en Polynésie française à des tarifs abordables. Le ministère du tourisme a estimé à 800 logements cette offre de location saisonnière, ce qui l'a conduit à modifier la réglementation[75] pour appréhender le phénomène auparavant marginal. L'offre hôtelière classée représente pour sa part moins de 2 800 unités d'hébergement[76].

182. Enfin, l'un des déterminants de la demande de transport est l'importance de la population locale et son revenu réel. Or, avec la reprise économique constatée depuis 2015, le revenu disponible des ménages a progressé en 2016 de 1,4 %[77], après une hausse de 0,9 % en 2015[78]. La croissance du nombre de passagers (+1,4 % en 2015, +3,9 % en 2016[79]) traduit aussi cette évolution.

183. En conséquence, l'Autorité polynésienne de la concurrence considère que la demande potentielle en transport aérien n'est pas saturée. Elle est limitée par les prix élevés que permet une offre de sièges qui elle est proche de la saturation.

184. Cependant, cette situation devrait évoluer rapidement du fait de l'arrivée prochaine des deux nouveaux opérateurs sur les lignes San Francisco-Papeete et Paris-Papeete via San Francisco qui conduira à une augmentation significative de l'offre de sièges.

---

75 La loi du pays correspondante a été adoptée le 15 février 2018.

76 Source : Rapport n°4-2018 du 17 janvier 2018 rendu au nom de la commission du tourisme sur le projet de loi de pays portant réforme de la réglementation de l'hébergement touristique.

77 Source : « *Les comptes économiques rapides 2016* », CEROM, n°1, Juillet 2017.

78 Source : « *Les comptes économiques rapides 2015* », CEROM, n°2, Juillet 2016.

79 Source : ISPF.

D. L'IMPACT DES ACCORDS ENTRE COMPAGNIES AERIENNES SUR L'INTENSITE DE LA CONCURRENCE

185. Le prix d'un billet d'avion est enfin déterminé par les accords entre compagnies. Depuis la dérèglementation et la libéralisation du transport aérien civil le nombre d'accords de coopération conclus entre les compagnies aériennes s'est fortement accru (**1**), lesquels ne sont pas sans effet sur la concurrence (**2**).

1. LES DIFFERENTS TYPES D'ACCORDS

186. En Polynésie française les compagnies aériennes internationales ont conclu les accords suivants :

- Air Tahiti Nui a des accords de partage de codes[80] avec Qantas (2000), Latam (2000), Air France (2004), Japan Airlines (2004), Delta Airlines (2004), Air New Zealand (2007), American Airlines (2012), Korean Airlines (2014) et Air Calin International (2015). Elle a également 43 accords interligne[81] dont un avec Air France (pour le tronçon PPT/Narita international airport et pour la route PPT/Paris via Tokyo). Air Tahiti Nui a aussi un accord de représentation commerciale (*General Sales and Service Agent* ou GSA) avec Latam (2017) ;
- Air New Zealand a des accords de partage de codes avec Air France, Air Tahiti Nui (vers Auckland-2002, vers Los Angeles-2007), United Airlines (1997), Air Calin International et Air Rarotonga ;
- Air France des accords partage de codes avec Air New Zealand, Air Tahiti Nui, Delta Airlines (2007 pour la ligne Los Angeles-Papeete) et Air Calin International (1999, modifié en 2013). Elle coordonne également ses programmes de fidélisation avec Air Calin International depuis 1997 et assure la représentation commerciale de cette dernière au Japon. Air France a aussi un accord interligne avec Air Tahiti ;
- Air Calin International des accords partage de codes avec Air France (cf. ci-dessus), Qantas, Air New Zeland et Air Tahiti Nui ;
- Air Tahiti des accords partage de codes Air Rarotonga (2007) et un accord interligne avec Air France.

187. Par ailleurs, certaines compagnies aériennes internationales opérant en Polynésie française font partie d'une des trois grandes alliances mondiales : Air Calin International et Air France adhèrent à SkyTeam ; Latam est membre de OneWorld ; Air New Zealand a intégré Star Alliance. Si Air Tahiti Nui a exprimé son souhait en 2015 de rejoindre l'alliance OneWorld, il n'a pas été concrétisé à ce jour.

2. LES EFFETS DES ACCORDS ENTRE COMPAGNIES SUR LA CONCURRENCE

188. Au niveau mondial, il n'existe pas de mécanisme unique ou harmonisé de contrôle des accords entre compagnies aériennes. L'analyse et l'évaluation des différents types

[80] Selon l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après « OACI »), le partage de codes est une pratique par laquelle « *un transporteur aérien autorise un autre transporteur à utiliser pour un vol son code d'identification, ou par laquelle deux transporteurs partagent pour un vol le même code d'identification* ».

[81] L'interligne concerne les accords qui permettent à un passager qui voyage avec deux ou plusieurs transporteurs d'utiliser le même billet.

d'accords se font à l'aide de divers moyens parmi lesquels on compte le régime d'immunité[82], le contrôle des concentrations[83] ou encore la lutte contre les ententes.

189. En Polynésie française, aucun régime d'immunité n'est prévu. Cependant, certains des accords conclus par les compagnies aériennes internationales opérant en Polynésie française ont fait l'objet d'autorisation ou d'immunité spécifique par des autorités étrangères[84]. Les accords de partages de code, s'ils sont approuvés par arrêté pris en conseil des ministres, ne font aujourd'hui l'objet d'aucune analyse concurrentielle.

190. Depuis l'entrée en vigueur du code de la concurrence, l'Autorité polynésienne de la concurrence est en mesure d'appréhender les accords des compagnies aériennes par le régime du contrôle des concentrations (article LP 310-1 et suivants du code de la concurrence) et surtout par la prohibition des ententes (article LP 200-1 du code de la concurrence).

191. Les risques d'effets potentiellement anticoncurrentiels inhérents à certains types accords entre compagnies aériennes méritent d'être soulignés dans le présent avis compte tenu de ceux conclus par les compagnies aériennes internationales opérant en Polynésie française.

192. Certaines de ces compagnies aériennes font partie d'une des trois grandes alliances mondiales. Mais il apparaît qu'aucune des compagnies desservant Tahiti sur les mêmes liaisons n'appartient à la même alliance. En conséquence, l'appartenance de compagnies présentes en Polynésie française à des alliances distinctes ne constitue pas un frein à la concurrence.

193. En revanche, les accords de partage de codes signés par les compagnies aériennes internationales opérant en Polynésie française pourraient être susceptibles de conduire, dans certains cas, à des restrictions de concurrence. Mais il n'appartient pas à l'Autorité d'apprécier, ni à plus forte raison de qualifier, dans le cadre du présent avis, des comportements individuels sur un marché.

194. Ces accords doivent s'analyser dans leur contexte et au cas par cas, compte tenu de la complexité de ces types d'accords et du nombre de liaisons et de compagnies concernées. Le risque de produire des effets anticoncurrentiels dépend notamment de la nature de l'accord et de l'attribution du risque commercial, du contexte de l'accord, de sa durée, du nombre de chevauchements sur les liaisons concernées, de la taille des compagnies, des caractéristiques de la liaison et des barrières à l'entrée sur le marché[85].

195. Même si l'instruction du présent avis n'a pas eu pour objet d'évaluer individuellement chacun des accords conclus par les compagnies aériennes internationales opérant en Polynésie française, il ne peut être exclu que certains présentent des risques d'avoir des effets anticoncurrentiels.

196. L'Autorité polynésienne de la concurrence recommande en conséquence aux compagnies aériennes, en l'absence de mécanisme de contrôle préalable de ce type d'accord en Polynésie française, d'effectuer une autoévaluation des risques au regard du droit de la

---

[82] Divers pays comme l'Australie, la nouvelle Zélande, la Corée du Sud, les États-Unis et le Japon ont adopté un régime d'autorisation ou d'immunité spécifique pour les accords entre compagnies aériennes

[83] Dans le transport aérien, les accords entres compagnies vont rarement jusqu'à prévoir la prise de contrôle d'une compagnie par une autre

[84] Ainsi, le dernier accord de partage de codes signé par Air Tahiti Nui avec American Airlines pour desservir le Canada a fait l'objet d'une évaluation par l'Office canadien des transports[84].

[85] Les barrières à l'entrée sont traditionnellement liées à l'exploitation aéroportuaire (base opérationnelle d'un opérateur ; saturation de l'aéroport et pénurie de créneaux horaires ; nombre de fréquences opérées en heure de pointe…), à la structure du réseau des compagnies (caractéristiques de l'organisation du réseau ; utilisation des programmes de fidélisation…), à la réputation agressive des compagnies aériennes parties à l'accord sur les marchés ou encore à l'existence de barrières réglementaires.

concurrence de leurs accords afin de se mettre en conformité en en corrigeant les éventuels aspects anticoncurrentiels dans les meilleurs délais.

197. L'Autorité recommande également à la Polynésie française de développer une approche plus dynamique sur l'évaluation des risques concurrentiels posés par les accords impactant la desserte de la Polynésie française. Il serait ainsi souhaitable de compléter ou substituer le régime d'approbation indirect des accords dans le cadre de l'approbation des plans de vols, par une saisine de l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-1 I du code de commerce.

III. CONCLUSION

198. Sur la base des éléments précédents, les réponses suivantes aux interrogations contenues dans la décision n°2016-DAA-04 du 18 février 2016 peuvent être formulées.

199. **S'agissant, d'abord, de l'impact de la règlementation sur l'activité de transporteur aérien**. Après avoir constaté que certaines conditions réglementaires en l'état pourraient être susceptibles de restreindre l'exercice de l'activité de transporteur aérien international en Polynésie française, sans constituer pour autant un frein majeur au développement de la concurrence entre eux ou encore avoir une influence négative sur l'évolution du prix d'un billet, différentes voies d'amélioration ont été recommandées.

200. *En premier lieu*, l'Autorité recommande d'assouplir les conditions de nationalité prévue pour l'obtention de la licence de transporteur aérien.

201. *En deuxième lieu*, l'Autorité recommande, dans le silence de la règlementation, de clarifier et de formaliser les procédures d'octroi des licences de transporteur aérien, des autorisations d'exploitation et d'approbation des programmes d'exploitation de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux.

202. *En troisième lieu*, l'Autorité recommande, de définir précisément la notion d'«*opportunité des services aériens projetés compte tenu du réseau existant et de ses apports à l'offre de transport aérien* » dans l'octroi des autorisations d'exploitation.

203. *En dernier lieu*, et s'agissant de l'approbation des programmes de vols internationaux et des tarifs aériens, l'Autorité recommande de supprimer ces dispositions en l'absence de toute application et en cohérence avec la pratique. Dans l'hypothèse du maintien de ces dispositions, l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande de fixer les critères d'approbation des programmes de vols et des tarifs aériens internationaux et de modifier leur régime dans le sens d'une meilleure adaptation des compagnies à l'offre et à la demande sur les marchés, tout en veillant à leur respect par la DAC.

204. **S'agissant, ensuite, de l'impact des composantes et de ce qui les détermine dans la structure d'un billet**. Les éléments de formation du prix se rapportant aux coûts des compagnies aériennes ne suffisent pas à expliquer l'évolution du prix du billet. Celle-ci trouverait sa source dans l'optimisation de la rentabilité dans un contexte d'exploitation de la rareté de l'offre des compagnies aériennes.

205. *Les éléments de formation du prix se rapportant aux coûts des compagnies aériennes* examinés couvrent la charge de carburant, les taxes et redevances applicables sur chaque billet et l'assistance escale.

206. *En premier lieu,* la baisse du prix mondial du Jet fuel, combinée à la modernisation de la flotte de certaines compagnies aériennes et à la pratique du double emport font que les charges de carburant ne peuvent justifier l'évolution du prix du transport aérien international en Polynésie française.

207. *En deuxième lieu,* la création récente de taxes et redevances applicables sur chaque billet, leur augmentation sur plusieurs exercices et leurs conditions d'application ont eu un impact négatif sur l'évolution du prix du billet d'avion. Cependant celui-ci n'est pas significatif compte tenu des montants en cause.

208. *En dernier lieu,* si la prestation d'assistance en escale assurée en monopole par Air Tahiti peut soulever des interrogations au regard du droit de la concurrence, cette dernière ne suffit pas non plus à expliquer l'évolution du prix du billet.

209. De sorte que l'Autorité polynésienne de la concurrence constate que les coûts des compagnies aériennes examinés impactant le prix de leurs billets d'avion au départ ou à destination de la Polynésie française ne suffisent pas à expliquer leur évolution.

210. *Les éléments de formation du prix des compagnies aériennes* visant à l'optimisation de rendement des compagnies aériennes dans un contexte d'exploitation de la rareté de l'offre de sièges par elles sont une explication plus certaine de l'évolution des prix des billets d'avion.

211. Le coefficient de remplissage accru résultant de la rareté de l'offre de sièges permettant la pratique de prix moyens élevés par les transporteurs aériens, n'a pas de lien établi avec l'offre hôtelière polynésienne saturée.

212. Cependant, la situation de l'offre de sièges devrait évoluer rapidement du fait de l'arrivée prochaine de deux nouveaux opérateurs sur la ligne San Francisco-Papeete qui conduira à une augmentation significative.

213. **S'agissant, enfin, de l'impact des accords entre compagnies aériennes sur l'intensité de la concurrence.** L'Autorité constate que les accords de partage de codes signés par les compagnies aériennes internationales opérant en Polynésie française pourraient être susceptibles de conduire, dans certains cas, à des restrictions de concurrence.

214. Dans ces conditions, l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande en conséquence aux compagnies aériennes, en l'absence de mécanisme de contrôle préalable de ce type d'accord en Polynésie française, d'effectuer une autoévaluation des risques concurrentiels de leurs accords afin d'en corriger les éventuels aspects anticoncurrentiels dans les meilleurs délais.

215. L'Autorité recommande également à la Polynésie française de développer de compléter (ou de lui substituer) le régime d'approbation indirect des accords dans le cadre de l'approbation des plans de vols, par une saisine de l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-1 I du code de commerce.

Délibéré sur le rapport oral de M. Christophe Psychogios, *rapporteur*, et l'intervention de M. Sébastien Petit, *rapporteur général adjoint*, par M. Jacques Mérot, *président*, Mmes Maiana Bambridge, Hinano Bagnis, Merehau Mervin et M. Julien Vucher-Visin, *membres*.

Le président,

Jacques MEROT

RECOMMANDATIONS ET CONSTATATIONS

1. L'impact de la règlementation sur l'activité des transporteurs aériens	
S'agissant des conditions d'octroi des licences de transport aérien	
Recommandation 1	Assouplissement des conditions de nationalité prévues à l'article 4 de la délibération n° 99-128 du 22 juillet 1999 modifiée
Recommandation 2	Clarification et formalisation de la procédure d'octroi des licences de transporteur aérien en précisant les conditions et les critères d'attribution
S'agissant des conditions d'octroi des autorisations d'exploitation	
Recommandation 3	Clarification et formalisation des procédures d'octroi des autorisations d'exploitation
Recommandation 4	Clarification des critères d'octroi des autorisation d'exploitation, définition et limitation de la notion d'« *opportunité des services aériens projetés compte tenu réseau existant et de ses apports à l'offre de transport aérien* » issue de l'article 4 de la délibération n° 2002-61 APF du 13 juin 2002
S'agissant des conditions d'approbation des programmes d'exploitation de vols et des tarifs aériens internationaux	
Recommandation 5	Suppression des dispositions relatives à l'approbation des programmes de vols internationaux et des tarifs aériens internationaux Dans l'hypothèse du maintien de ces dispositions, fixation des critères d'approbation des programmes de vols et des tarifs aériens internationaux et modification de leur régime dans le sens d'une meilleure adaptation des compagnies à l'offre et à la demande sur les marchés, tout en veillant à leur respect par la DAC
2. L'impact des composantes dans la structure du prix d'un billet	
Sur les éléments de formation des prix se rapportant aux coûts supportés par les compagnies aériennes	
Constatation 1	***Sur la charge de carburant***. La baisse du prix mondial du Jet fuel, combinée à la modernisation de la flotte de certaines compagnies aériennes et à la pratique du double emport font que les charges de carburant ne peuvent justifier l'évolution du prix du transport aérien international en Polynésie française

Constatation 2	***Sur les redevances et taxes applicables sur chaque billet d'avion***. Leur création récente, leur augmentation sur plusieurs exercices et leurs conditions d'application ont eu un impact défavorable sur l'évolution du prix du billet d'avion, lequel n'est cependant pas significatif compte tenu des montants en cause
Constatation 3	***Sur l'assistance en escale.*** La prestation d'assistance en escale est assurée en monopole par Air Tahiti à un prix élevé compte tenu de sa position dominante et de l'absence de toute possibilité de décomposition ; mais elle ne suffit pas non plus à expliquer l'évolution du prix du billet
Sur les éléments de formation des prix se rapportant à l'exploitation de la rareté de l'offre de sièges et à l'optimisation des revenus des compagnies aériennes	
Constatation 4	***Sur l'optimisation des revenus des compagnies dans un contexte d'exploitation de la rareté de l'offre de sièges.*** Le coefficient de remplissage accru s'explique par une rareté de l'offre de sièges permettant dès lors la pratique de prix moyens élevés par les transporteurs aériens (en particulier sur la ligne Papeete-Los Angeles)
Constatation 5	***Sur le lien entre offre de sièges et offre hôtelière,*** la capacité hôtelière ne constitue en rien un frein à l'offre de sièges
3. L'impact des accords entre compagnies aériennes sur l'intensité de la concurrence	
Recommandation 6	En l'absence de mécanisme de contrôle préalable de ce type d'accord en Polynésie française, l'Autorité recommande aux compagnies aériennes d'effectuer une autoévaluation des risques concurrentiels de leurs accords afin d'en corriger les éventuels aspects anticoncurrentiels dans les meilleurs délais
Recommandation 7	L'Autorité recommande à la Polynésie française de modifier l'approbation indirecte des accords dans l'actuel cadre de l'approbation des programmes de vols en saisissant l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-1 I du code de la concurrence