



HAL
open science

L'ouverture du marché polynésien du transport aérien international menacée par la communication de l'Autorité de la concurrence

Sylvain Petit, Florent Venayre

► To cite this version:

Sylvain Petit, Florent Venayre. L'ouverture du marché polynésien du transport aérien international menacée par la communication de l'Autorité de la concurrence. *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2018, 32 (2018/2), pp.64-75. hal-01962939

HAL Id: hal-01962939

<https://hal.science/hal-01962939>

Submitted on 21 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ouverture du marché polynésien du transport aérien international menacée par la communication de l'Autorité de la concurrence

Sylvain Petit* & Florent Venayre**

(Référence : Petit S. et Venayre F., 2018, « L'ouverture du marché polynésien aérien international menacée par la communication de l'Autorité de la concurrence », *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, Vol. 32, n° 2018/2, pp 64-75.)

Résumé

L'arrivée des compagnies aériennes French Bee et United Airlines, pour desservir la destination de la Polynésie française, va certainement modifier la structure concurrentielle du secteur de l'aérien international mais aussi toute la filière touristique locale sur le court et le long terme. Alors que le produit touristique polynésien semble difficilement s'adapter à la concurrence internationale, il doit aussi composer avec une nouvelle situation correspondant à un accroissement potentiel de 50 % des capacités de l'offre de sièges d'avions.

C'est dans ce contexte économique fragile que l'Autorité polynésienne de la concurrence (APC) a publié un avis sur ce secteur, suite à une autosaisine décidée deux ans plus tôt. Même si l'on peut y déplorer certaines analyses peu rigoureuses, cet avis ne remet pas fondamentalement en question le fonctionnement du secteur. En revanche, la communication de l'APC qui a accompagné la publication de l'avis soulève de nombreuses incompréhensions. En laissant entendre que les deux compagnies déjà en place organisaient la rareté de l'offre des sièges d'avion afin d'augmenter les prix, la communication de l'APC est à l'origine d'un préjudice majeur en termes d'image pour Air Tahiti Nui (ATN) et

* Maître de conférences en sciences économiques, CETOP-GDI EA 4240, Université de la Polynésie française et chercheur associé à l'IDP EA 1384, Université Polytechnique des Hauts de France.

** Maître de conférences HDR en sciences économiques, GDI EA 4240, Université de la Polynésie française.

Air France, et alors même qu'elles doivent faire face à une nouvelle et intense concurrence en parallèle. Les déclarations successives de l'APC, souvent offensives et maladroites, ont ainsi suscité une vive polémique. Au-delà des questions posées quant à la rigueur de l'analyse, il n'est pas certain que les événements aient rendu service à la libre concurrence sur ce secteur, au consommateur, ou encore au fragile et important écosystème économique qu'est le tourisme.

Cet article se propose de revenir en détail sur cette polémique, ses enjeux et ses effets pervers, afin d'illustrer la nécessité, pour une autorité administrative indépendante de l'importance de l'APC, de faire preuve de rigueur, de responsabilité et de pédagogie lorsqu'elle aborde des problématiques de régulation de marchés aussi fondamentaux pour l'économie générale du territoire.

Abstract

French Bee and United Airlines access agreements to Polynesia could have an impact not only on the competitive structure of the market but also on the local tourism sectors at large, on the short and long term. In addition to the challenge of adapting to international competition, the Polynesian tourism trade must also face a new situation due to a potential 50 % increase of passenger capacity.

In such a fragile economic context, the APC Polynesian Competition Authority published a notice on the given area, following its own initiative taken two years before. Even though one can deplore the lack of thoroughness of some of the analyses, their view does not fundamentally question the functioning of the sector. However, the corporate communication accompanying the notice publication raised a number of misunderstandings. The communiqué implied that the two companies already operating were organizing the scarcity of seats supply in order to increase their prices, which caused a significant commercial prejudice to Air Tahiti Nui (ATN) and Air France with regard to their image at the very moment they have to face a new and intense competition. Successive APC declarations, offensive and awkward more often than once, have generated a fierce controversy. Putting aside questions raised by the lack of rigour of analysis, one can seriously doubt that the situation has helped in any way either free competition in the sector, or the consumer, or the still weak but important tourism ecosystem.

The objective of this paper is to illustrate to what extent APC, being an independent administrative authority, ought to be rigorous in providing opinions, act responsibly and give clear and sound information when dealing with mechanisms controlling and regulating the markets especially when they are so vital to the overall economic life of the territory.

Introduction

L'année 2018 marque une étape importante pour l'économie du tourisme en Polynésie française. En effet, les entrées sur le marché du transport aérien international des compagnies French Bee et United Airlines pour la ligne Papeete-San Francisco (puis Paris) vont modifier en profondeur et sur le long terme l'industrie du tourisme de la destination polynésienne. Ces conséquences (sur l'aérien mais aussi pour toute la filière touristique) sont à considérer en parallèle avec la crise du produit touristique polynésien qui a duré près de 15 ans et qui a eu pour effet une réduction d'environ 35 % de la fréquentation touristique, alors même que les recettes touristiques constituent la première ressource propre de la Polynésie française. Ainsi, l'arrivée de ces deux nouvelles compagnies aériennes est un changement considérable pouvant entraîner des résultats imprévisibles. C'est pourquoi il est fondamental que l'ensemble des acteurs locaux polynésiens soutiennent les mutations en cours et s'assurent que rien ne puisse altérer le processus de tâtonnement que le marché touristique va connaître. C'est particulièrement le cas des acteurs publics comme le gouvernement mais également l'Autorité polynésienne de la concurrence, en charge de l'application du droit de la concurrence polynésien.

Or, c'est dans cette actualité de reprise touristique assez fragile que l'APC a rendu le 14 mai 2018 un avis sur la concurrence dans le transport aérien international¹. Cet avis, bien que s'intéressant au secteur de l'aérien international à Tahiti avant les arrivées de French Bee et de United Airlines, a donc été publié en même temps que le démarrage des rotations de French Bee et alors même que les différents médias polynésiens commentaient activement depuis des mois les transformations du secteur, attendues ou en train de s'opérer. Du fait de cette concordance, on imagine aisément que l'analyse de l'Autorité peut avoir un impact sensible sur le fonctionnement du marché, et notamment la perception que les consommateurs, non spécialistes, peuvent avoir de la situation émergente. Le contenu de l'avis en lui-même est donc évidemment fondamental, mais la communication réalisée autour de la sortie de l'avis l'est tout autant pour comprendre les conséquences potentielles de l'immixtion de l'Autorité dans le processus de formation du nouvel équilibre de marché.

Après avoir rappelé le contexte dans lequel paraît l'avis de l'Autorité, aussi bien sur le seul aspect du transport aérien international qu'au plan plus large du développement de l'activité touristique en Polynésie française (1.), nous nous intéresserons spécifiquement à l'analyse de l'APC. Nous verrons à cet égard qu'il est intéressant de distinguer d'une part le contenu à proprement parler de l'avis et d'autre part la communication qui a accompagné sa parution. Si le contenu de l'avis peut faire l'objet de quelques regrets, il n'est pas non plus de nature à bouleverser les équilibres (2.). En revanche, la communication qui en a été faite, tant par son manque de rigueur que par le côté exagérément offensif qu'elle a pu revêtir, soulève des interrogations bien plus prégnantes et conduit à considérer que l'Autorité devrait à l'avenir agir avec plus de responsabilité (3.). Il serait d'autant plus important de se garder de

¹ Avis n° 2018-A-01 du 14 mai 2018 relatif au transport aérien international.

tels comportements puisque, comme nous le verrons pour conclure, il ne s'agit en l'espèce pas du premier excès de la communication publique de l'Autorité.

1. Les mutations des secteurs aérien et touristique polynésiens

Le tourisme est le premier secteur créateur de valeur pour la Polynésie française. Les recettes du tourisme international rapportent annuellement de l'ordre de 50 milliards de Fcfp à la Polynésie française², ce qui en fait un secteur vital pour l'économie polynésienne³. Mais comme tous les acteurs le savent très bien, il s'agit d'un secteur très fragile et qui dépend naturellement du transport aérien international. Les changements qui s'opèrent et qui vont se poursuivre sur ce marché constituent donc des enjeux majeurs pour le développement économique de la Polynésie française.

Avec deux nouvelles compagnies aériennes, French Bee et United Airlines, qui ont des stratégies de pénétration de marché bien spécifiques, on peut s'attendre à une concurrence accrue sur ce marché (a.). La première conséquence à laquelle tout le monde s'attend est la baisse des prix des billets d'avion. Mais il s'agit d'une vision trop étroite étant donné que ce nouveau contexte va rejaillir sur toute la filière touristique (b.). Alors que le passé a montré que l'adaptation du produit touristique polynésien à la concurrence dans le tourisme international n'est pas optimale, on peut légitimement se demander quelles seront les conséquences de ces modifications pour l'ensemble de la filière touristique (c.).

a. L'aérien international renouvelé

Jusqu'à maintenant, alors que la liaison entre Tahiti, les Etats-Unis (par Los Angeles) et la France concernait 72 % de la clientèle touristique internationale de la Polynésie française⁴, elle n'était exploitée que par deux compagnies : Air France et Air Tahiti Nui. Cette dernière étant une compagnie locale existant depuis 20 ans et dont le capital est majoritairement détenu par les pouvoirs publics locaux. Cette compagnie atypique, car disposant d'une flotte de cinq avions ne faisant que du long voire du très long courrier, aura mis presque 15 ans pour trouver un équilibre financier. Sa stratégie inclut la promotion touristique de la Polynésie française ; il s'agit donc d'une compagnie intégrée au réseau de la

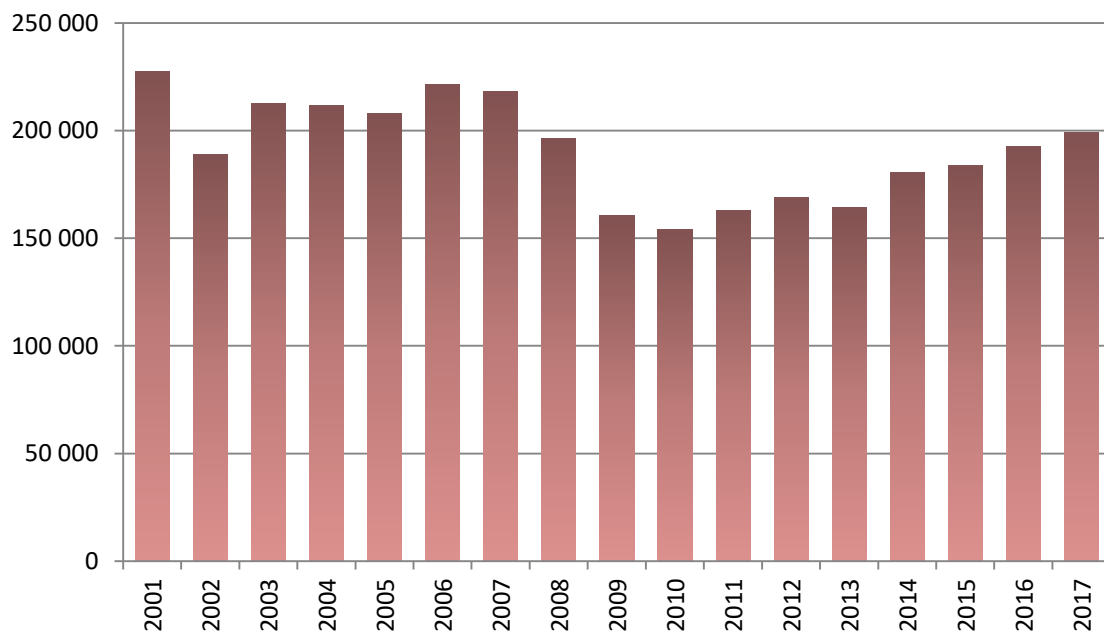
² Le chiffre de 50,1 milliards de recettes concerne l'année 2015 (ISPF, 2017, « Les dépenses des touristes selon le type d'hébergement », *Points forts de la Polynésie française*, n° 04, avril).

³ A titre de comparaison, le deuxième secteur le plus important en termes d'exportations est celui de la perle qui a rapporté pour cette même année 7,6 milliards de Fcfp (données ISPF).

⁴ Pour être plus précis, selon « Le tableau de bord du tourisme – Année 2017 » de l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF), les touristes nord-américains et européens représentent 72 % des touristes internationaux en Polynésie française.

communication et de la stratégie de la destination polynésienne. La nouvelle concurrence dans l'aérien, portée par les entrées respectivement réalisées et annoncées de French Bee et United Airlines, s'explique principalement par la reprise de la croissance touristique en Polynésie française (on attend par exemple pour 2018 une croissance annuelle des fréquentations de touristes internationaux d'environ 6 % à 7 %). Aujourd'hui, le marché retrouve son niveau d'avant la crise mondiale de 2008 et cette nouvelle phase fait suite à un important recul de cette industrie qui aura duré dix ans et laissé d'importantes séquelles.

Nombre annuel de touristes en Polynésie française (2001-2017)



Source : Réalisé à partir des données de l'ISPF

Les deux nouvelles compagnies concurrentes ont des stratégies commerciales très particulières. French Bee est une compagnie aérienne de type low-cost, ce qui en fait une originalité remarquable étant donné la longueur du trajet (22 h de trajet pour un Paris-Papeete)⁵. De plus, le choix de parcours par l'aéroport d'Orly via un transit à San Francisco (et non Charles de Gaulle via Los Angeles) s'explique pour des raisons de coûts d'exploitation et aussi parce qu'il s'agit du principal aéroport français desservi par les compagnies low-cost européennes. Enfin, la stratégie commerciale de cette compagnie est de vendre un maximum de billets directement aux passagers via sa plateforme web en proposant des prix plus bas que ses concurrents et en faisant payer les repas et les bagages en option. Cet aspect-là est aussi original car la vente de séjour touristique en Polynésie française se fait encore principalement par l'intermédiaire de tour-opérateurs et d'agences de voyages spécialisés, ce qui s'explique essentiellement par la distance de cette destination au reste du

⁵ Le low-cost long courrier connaît en effet un développement récent et « pose un défi sans précédent aux compagnies traditionnelles » (« Le long-courrier, nouvelle frontière du low-cost aérien », *Les Echos*, 14 avril 2017).

monde et un développement du numérique un peu plus lent, ne favorisant donc pas une meilleure visibilité des informations concernant la destination. Par conséquent, French Bee va probablement amener une nouvelle forme de clientèle touristique. Le produit touristique polynésien se veut être un produit de luxe avec des hôtels très majoritairement classés 4 ou 5 étoiles. De cette manière, on imagine bien que cette nouvelle clientèle privilégiera d'autres formes de tourisme et d'autres formes d'hébergement (pensions de famille, locations de type Airbnb, etc.)⁶. Ainsi, même si cette nouvelle compagnie sera en concurrence avec Air France et Air Tahiti Nui et que cela provoquera une baisse naturelle des prix des billets d'avion, il y aura sans doute également un effet de complémentarité entre leurs produits, ce qui pourrait aussi limiter les effets induits de cette concurrence, notamment sur la rentabilité des opérateurs historiques.

L'arrivée de United Airlines risque cependant d'ajouter une imprévisibilité plus forte sur les résultats de cette concurrence. Premièrement, cette compagnie aérienne majeure de l'industrie internationale de l'aérien va proposer un produit plus proche de celui d'Air France et d'Air Tahiti Nui. Mais surtout, sa stratégie va s'appuyer sur un important réseau aérien facilitant les possibilités de connexions avec de nombreux aéroports nord-américains. Cette stratégie est aussi celle d'Air France et d'ATN, mais avec des réseaux beaucoup plus limités. Deuxièmement, comme pour la compagnie French Bee, United Airlines proposera des vols à partir de San Francisco (son principal « hub ») et non Los Angeles. De cette manière, en passant de 2 à 3, puis à 4 acteurs, les prix d'appel de United Airlines, afin de pénétrer le marché, devraient être très compétitifs. Cette compagnie va donc aussi concurrencer la stratégie de French Bee. Enfin, et ce dernier élément illustre bien l'originalité de cette nouvelle situation, United Airlines avait initialement annoncé qu'elle expérimenterait cette ligne en opérant uniquement entre novembre 2018 et mars 2019⁷. Tout récemment, une nouvelle annonce indique que l'exploitation de la ligne sera pérennisée⁸.

b. Un contexte nouveau pour l'ensemble de la filière touristique

Le marché touristique en Polynésie française est un petit marché avec à peine 200 000 touristes par an (pour 275 900 habitants selon le recensement de la population 2017). La capacité d'hébergement touristique en Polynésie française est composée d'environ 2 700 chambres en hôtellerie et de 1 500 chambres dans les pensions de famille et la petite hôtellerie⁹. Par conséquent, le fait de passer de deux à quatre compagnies aériennes sur le trajet Tahiti / Etats-Unis / France, et d'augmenter ainsi de 50 % l'offre de sièges, va donc

⁶ Il faut cependant se méfier de certaines analyses en manque de sensation, qui cherchent à trouver des changements rapides – mais fantasques – à partir des quelques chiffres qui peuvent pour l'instant être observés (« L'effet French Bee déjà visible dans les chiffres du tourisme », *Tahiti Infos*, 22 août 2018).

⁷ « United Airlines desservira Tahiti à partir du 30 octobre 2018 », *Tahiti Infos*, 13 décembre 2018.

⁸ « La compagnie United Airlines prête à conquérir le fenua », *Tahiti Infos*, 31 octobre 2018.

⁹ ISPF, « Le tableau de bord du tourisme – Année 2017 ».

avoir mécaniquement des conséquences très fortes aussi bien à court qu'à long terme pour toute la filière touristique de la Polynésie française.

A court terme, les capacités d'accueil ne vont que marginalement évoluer. Il est possible d'envisager une légère augmentation grâce aux croisières maritimes ou au locatif, mais au-delà, construire de nouvelles chambres ou de nouveaux hôtels prendra du temps¹⁰. Par conséquent, il est probable que le prix moyen de l'hébergement s'accroisse à court terme. Le gain de compétitivité-prix attendu par le développement de la concurrence dans le transport aérien international pourrait donc être moindre qu'espéré si l'on raisonne au niveau du produit touristique global, composé à la fois du transport, de l'hébergement, de la restauration, et de diverses autres activités.

Par conséquent, même si l'offre d'hébergement augmente à long terme (notamment avec le projet de créations d'hôtels dans le « Village Tahitien »¹¹), des prises de décisions publiques et des initiatives privées doivent apparaître afin de prendre en compte la nouvelle pression environnementale et sociale que cela engendrera pour Tahiti et ses îles. Il faudra réussir à « transférer » une partie de cette demande supplémentaire vers d'autres îles. De plus, les années précédentes ont montré que le produit touristique de la Polynésie française était « mal défini » dans le système de concurrence du tourisme international¹². Ceci explique la crise touristique de la Polynésie française durant ces années mais illustre surtout la fragilité actuelle de cette filière.

c. La destination Polynésie dans un modèle de concurrence monopolistique

Le tourisme international est une illustration parfaite des modèles de concurrence monopolistique. En effet, dans le tourisme international, il existe un grand nombre de destinations et donc d'offreurs sur ce marché. Mais chaque destination peut potentiellement bénéficier d'économies d'échelle et adopter une stratégie de différenciation. Ce dernier point est important pour comprendre la crise du produit touristique polynésien. Sur un marché, la concurrence ne s'effectue pas nécessairement frontalement avec les prix, mais elle peut également relever de stratégies de différenciation du produit par rapport à ceux des concurrents. Les destinations touristiques ont des dotations naturelles, culturelles et historiques qui leur permettent précisément de développer des produits touristiques différenciés des autres destinations. De cette manière, une destination peut développer, grâce à une différenciation pertinente de son produit, une identité propre diminuant son degré de substituabilité et lui permettant ainsi de bénéficier d'un pouvoir de monopole. Ce pouvoir de marché, même en situation de concurrence, permet donc à une destination de réduire

¹⁰ Encore faudrait-il que cette nouvelle structure de marché à quatre acteurs perdure, ce qui n'est pas acquis (*cf. infra*).

¹¹ Pour plus de détails sur ce projet, voir par exemple : « Le Village Tahitien : un nouveau concept pour dynamiser Tahiti », *Tourmag*, 21 février 2018.

¹² Voir l'idée évoquée par : Poirine B., 2011, *Tahiti : une économie sous serre*, L'Harmattan, coll. Portes océanes, chap. 8.

l'intensité de la concurrence en prix, c'est-à-dire de maintenir une tarification qui puisse être sensiblement et durablement supérieure à son coût marginal.

Le produit touristique polynésien développé dans les années 1980-1990 était essentiellement basé sur le bungalow sur pilotis au bord du lagon, pour les *honeymooners* et les retraités¹³. Au-delà du fait que la clientèle visée a une faible probabilité de revenir, l'image paradisiaque de ce produit a aussi été proposée depuis par de nouvelles destinations touristiques émergentes (Seychelles, Maldives, *etc.*), mais à des tarifs beaucoup plus bas. Parallèlement, de son côté, le produit touristique polynésien vieillissait sans tenir compte de cette nouvelle donne internationale. Par conséquent, le produit touristique polynésien se positionne à un niveau tarifaire assez élevé, alors même qu'il s'avère relativement substituable au niveau du marché mondial. Ce point semble d'ailleurs avoir été plus récemment pris en considération par les autorités en charge de la communication de la destination (comme Tahiti Tourisme) qui souhaitent désormais miser sur l'authenticité de la population polynésienne comme élément d'attractivité touristique¹⁴.

La crise du produit touristique polynésien a conduit à une forte réduction des arrivées touristiques en Polynésie entre 2001 et 2010 (le nombre d'arrivées passant de 228 000 touristes à 154 000 touristes, soit une baisse du tiers. Aujourd'hui, la croissance touristique de la Polynésie française est de retour et s'inscrit même dans la moyenne mondiale (avec un taux de croissance annuel d'environ 6 % à 7 %). Mais les résultats de cette crise sont très visibles dans l'hôtellerie, comme l'illustre le graphique suivant. Alors que la baisse de la fréquentation touristique s'est arrêtée depuis 2011, le parc hôtelier a continué de diminuer pendant encore cinq années, ce qui montre que malgré la reprise de la croissance touristique, les investissements, et donc la confiance, dans le produit touristique polynésien ont continué à se dégrader durant cette période.

A ce jour, il semble que les capacités d'hébergement vont de nouveau augmenter, notamment avec les annonces de la rénovation du Hilton Faa'a (soit 200 chambres supplémentaires par jour)¹⁵ et surtout la construction du « Village Tahitien » ayant pour objectif de doubler les capacités d'hébergement en hôtellerie internationale pour l'île de Tahiti. Mais encore faut-il espérer que ces annonces soient suivies de résultats concrets. Dans le cas contraire, on peut aisément comprendre alors que les prix dans l'hébergement vont s'accroître de manière substantielle.

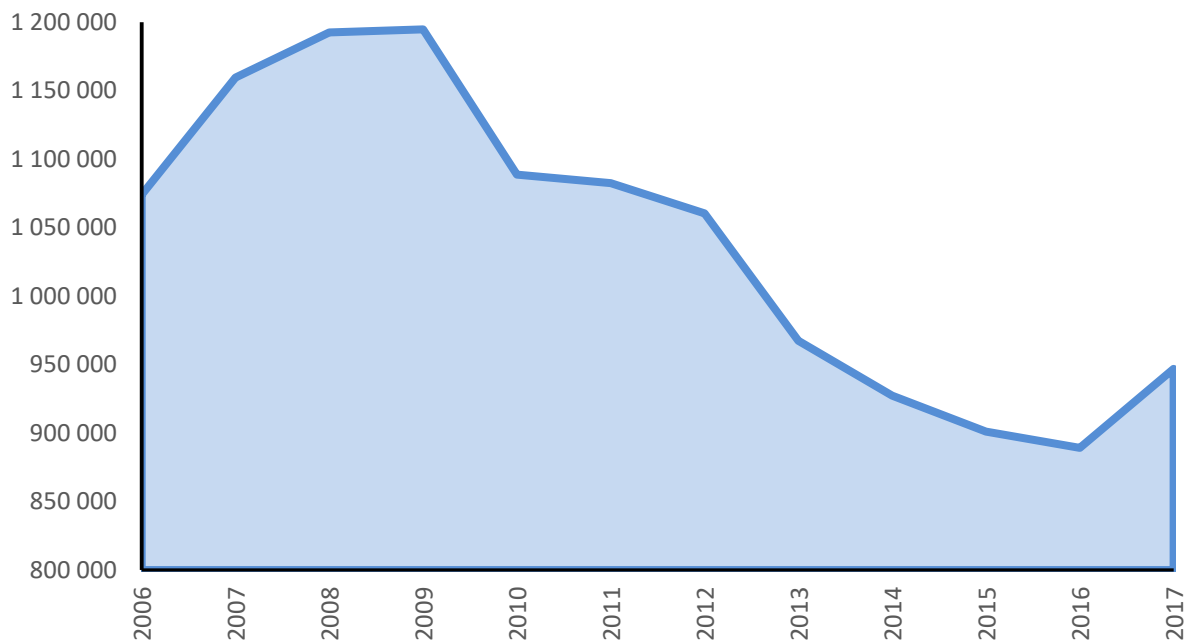
L'investissement et la fréquentation touristiques sont donc désormais en hausse depuis deux ans. Mais cette période de reprise doit être considérée avec précaution compte tenu du caractère structurel et non conjoncturel de la crise du produit touristique polynésien.

¹³ Poirine B., 2011, *ibid.*

¹⁴ Voir par exemple la campagne marketing de Tahiti Tourisme « Tahiti et ses îles, les îles du Mana », disponible en ligne : <http://www.youtube.com/watch?reload=9&v=VlahMILZeI0>.

¹⁵ « Hilton à Faa'a : 16 à 18 mois de travaux prévus », *Tahiti Infos*, 28 mars 2018.

Chambres offertes dans l'hôtellerie internationale en PF (par an)



Source : Réalisé à partir des données de l'ISPF

2. Analyse critique du contenu de l'avis

Dès le début de l'année 2016, l'Autorité polynésienne de la concurrence décidait sur autosaisine d'analyser le fonctionnement du secteur des transports aériens¹⁶, définissant ainsi l'une des priorités de l'Autorité, le livre VI du code de la concurrence n'étant entré en vigueur que le 1^{er} février¹⁷. L'autosaisine précise ainsi que « *le transport aérien international est un secteur stratégique et une composante majeure de l'économie polynésienne. L'évolution des tarifs aériens a une incidence directe et indirecte sur l'économie polynésienne* »¹⁸ (souligné par nous). On peut toutefois s'interroger sur l'urgence d'une telle étude dans la mesure où ce secteur international a par essence déjà fait l'objet d'observations de la part d'autres autorités de concurrence (américaines ou françaises). L'analyse d'autres secteurs n'ayant jamais été étudiés – comme par exemple le transport aérien intérieur – aurait peut-être pu s'avérer plus immédiatement informative.

Quoi qu'il en soit, en dépit de cette importance initialement affirmée, l'avis a demandé à l'APC deux longues années d'instruction puisqu'il n'a été publié que le 14 mai 2018¹⁹, ce

¹⁶ 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.

¹⁷ Il s'agit du livre intitulé « L'Autorité polynésienne de la concurrence », les conditions énoncées par l'article LP. 3, I., 1° de la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 relative à la concurrence étant alors remplies.

¹⁸ *Journal officiel de la Polynésie française* du 8 mars 2016, p. 2577.

¹⁹ Avis n° 2018-A-01 du 14 mai 2018, *op. cit.*

que le communiqué de presse tente étonnamment de justifier en expliquant que l'avis « *non prioritaire au regard des autres saisines, n'a pas été instruit immédiatement* »²⁰. Cet avis s'articule selon trois angles distincts que nous allons voir successivement (a.). Nous verrons également que certains passages de l'avis semblent entachés d'un parti pris qui nuit à l'impression générale qui se dégage du texte (b.).

a. Les trois volets de l'avis de l'Autorité de la concurrence

Le premier aspect de l'avis consiste en une analyse de la réglementation du secteur du transport aérien par la puissance publique. L'Autorité résume en ouverture de son propos son analyse en indiquant que la « *réglementation pourrait être partiellement susceptible de restreindre l'exercice de l'activité de transporteur aérien international en Polynésie française* »²¹. Effectivement, l'Autorité soulève à plusieurs reprises dans son avis que la réglementation pourrait être restrictive de concurrence à plusieurs titres (voir par exemple points 64 et s., points 72 et s. ou encore points 79 et s.). Au terme de cette première analyse, l'Autorité reconnaît cependant que les textes réglementaires n'apparaissent pas comme « *un frein substantiel au développement de la concurrence entre les compagnies aériennes en Polynésie française* » et qu'ils n'influent pas « *négativement sur l'évolution du prix du transport aérien international* » (point 88 pour les deux citations). De fait, il serait bien complexe d'affirmer le contraire alors que durant la période d'instruction de l'Autorité, le gouvernement polynésien a octroyé l'autorisation de desserte de la destination à deux nouveaux opérateurs, comme cela a été vu précédemment : French Bee en octobre 2017²² et United Airlines en décembre 2017²³. Ces deux entrées sur le marché démontrent bien que le gouvernement n'a pas cherché à verrouiller la concurrence, et même si « *l'examen du cadre réglementaire fait lever quelques sourcils à l'Autorité* »²⁴, il n'y a pas grand commentaire à faire de cette partie assez peu informative de l'avis.

Le deuxième angle abordé par l'Autorité dans son avis est celui des accords de code share. Ces accords, qui permettent aux compagnies de commercialiser des sièges sur des appareils d'autres compagnies, sont un élément classique du fonctionnement du secteur du transport aérien. Ils ont d'ailleurs longtemps fait l'objet d'accords d'exemption, par exemple au plan européen, et l'évolution du cadre réglementaire ne devait pas remettre en cause, pour certains observateurs, la nécessité « *pour le consommateur en interligne de pouvoir bénéficier d'un unique interlocuteur lors de la commercialisation des billets et des services qui en*

²⁰ Communiqué de presse de l'APC du 14 mai 2018.

²¹ Page 3 de l'avis.

²² « Le pays autorise l'exploitation de French Blue », *Radio 1*, 31 octobre 2017. Notons que la compagnie French Bee devait initialement s'appeler French Blue mais que ce premier choix s'était heurté à une revendication de marque (« French Blue devient French Bee », *Tahiti Infos*, 30 janvier 2018).

²³ « Arrivée de United Airlines : "2018 va représenter un tournant majeur" (Nicole Bouteau) », *Tahiti Infos*, 13 décembre 2017. M^{me} Nicole Bouteau est la ministre du tourisme et des transports aériens internationaux.

²⁴ Montet C., 2018, « Prix des billets d'avion : quand l'APC "s'emmêle" », *Tahiti Pacifique*, n° 382, 1^{er} au 14 juin.

découlent », c'est-à-dire l'existence d'un « guichet unique »²⁵. Bien évidemment, ces accords de partage de codes n'autorisent en aucun cas les compagnies aériennes à s'entendre sur leurs stratégies, notamment tarifaires, mais c'est un élément bien connu de chacun et qui fait l'objet, partout dans le monde, d'une attention particulière des autorités de concurrence. De ce point de vue, lorsque l'autorité polynésienne rappelle que de tels accords pourraient « potentiellement » (point 191) avoir des effets anticoncurrentiels, elle ne fait que rappeler une évidence ou, comme le présente Christian Montet : « lorsque l'APC rappelle aux compagnies qu'il faut faire attention à la formulation et la mise en pratique des accords de 'code share', elle enfonce des portes largement ouvertes »²⁶.

Si cette analyse des accords de partage de codes proposée par l'Autorité ne déclenche pas, chez les spécialistes, un intérêt particulier tant elle ne constitue pas une nouveauté, il faut cependant garder à l'esprit que l'avis de l'Autorité est aussi lu par les journalistes. Or, les journalistes locaux découvrent pour une large part les subtilités du droit de la concurrence ainsi que le rôle et l'activité d'une autorité de concurrence, puisque le territoire n'avait avant le vote de la loi du pays sur la concurrence aucune législation en la matière. Une certaine circonspection s'impose donc et certaines formulations de l'Autorité sont à cet égard fort malheureuses et vont contribuer à alimenter la polémique qui suivra la publication de l'avis. Ainsi l'Autorité indique-t-elle 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 » (point 193). On notera l'usage du conditionnel, ainsi que la précision « dans certains cas », qui vise à éviter toute généralité. Mais il n'en reste pas moins que la phrase laisse entendre au lecteur (et consommateur) qu'il y aurait sans doute à regarder plus avant, même si, sur cette dernière question, l'Autorité poursuit au même point en précisant qu'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 ». La précision est certes salutaire, s'agissant d'une procédure non contentieuse – nous reviendrons en conclusion sur ce point – mais il aurait sans doute été plus circonspect encore de se garder de toute forme de suspicion. Cela est d'autant plus vrai que l'on peut lire avec une certaine surprise un peu plus loin (point 195) que « 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 » (souligné par nous). L'Autorité conclut ainsi en recommandant « en conséquence aux compagnies aériennes (...) d'effectuer une autoévaluation des risques au regard du droit de la concurrence de leurs accords afin de se mettre en conformité en corrigeant les éventuels aspects anticoncurrentiels dans les meilleurs délais » (point 196). Cette recommandation est sans doute inutile, puisque les compagnies étaient déjà soumises de longue date aux contraintes des autorités de concurrence françaises et américaines. Elle présente en outre un caractère relativement menaçant qui, même s'il est indirect, diffuse chez le lecteur l'impression que quelque chose n'est pas clair dans cette histoire. Pourtant, aucun

²⁵ Blayac T. et Venayre F., 2007, « L'organisation du marché européen des services de transports aérien face à la suppression annoncée des exemptions », *Transports*, n° 43, mai-juin, pp. 153-162.

²⁶ Montet C., 2018, « Prix des billets d'avion : quand l'APC "s'emmêle" », *op. cit.*

élément concret ne vient étayer les suspicions émises et, par ailleurs, rappelons qu'un avis ne saurait permettre la qualification d'une quelconque pratique anticoncurrentielle.

Le troisième et dernier angle d'analyse envisagé par l'Autorité est celui des composantes de la structure de prix d'un billet d'avion. Elle commence par s'intéresser aux « *coûts supportés par les compagnies aériennes* » (points 90 et s.) qui en fait se réduisent étonnamment aux charges de carburant (points 97 et s.), aux taxes et redevances applicables sur les billets (points 120 et s.) et à l'assistance en escale (points 147 et s.)²⁷. L'Autorité étudie ensuite l'optimisation des revenus des compagnies aériennes, et particulièrement ce qu'elle appelle « *l'exploitation de la rareté de l'offre de sièges* » (points 160 et s.). Les techniques de yield management, qui consistent, selon les capacités de l'offre, en une discrimination tarifaire destinée à optimiser la gestion des capacités et le revenu, sont ainsi directement mises en cause par l'APC dans le niveau du prix final des billets d'avion. Comme elle le souligne en conclusion de son avis : « *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* » (point 204). Au soutien de sa thèse destinée à incriminer les techniques de yield management, l'Autorité utilise l'argument, qu'elle souhaite décisif, selon lequel la rareté de l'offre de sièges ne peut pas s'expliquer par la saturation de l'offre hôtelière (points 177 et s.). Cette affirmation se base sur une analyse statistique de l'Autorité qui prétend démontrer que les séries statistiques des sièges offerts et des chambres offertes à la location sont très faiblement corrélées. Compte tenu de l'importance jouée par ce résultat – par ailleurs assez largement contre-intuitif – dans la démonstration de l'Autorité, on s'attend à une étude statistique sérieuse et respectueuse des usages en matière d'économétrie.

b. Un manque d'impartialité de la démarche

Pourtant, l'analyse proposée tient au seul point 178 de l'avis, qui présente un graphique de deux courbes, sans que les données utilisées pour le construire soient disponibles et qui fait mention de la réalisation du calcul d'un coefficient de corrélation dont la valeur serait de 0,44, ce qui selon l'Autorité « *peut être considéré comme faible* » (en ce qu'il est inférieur à 0,5 : voir la note 74 de l'avis). Tout d'abord, rappelons qu'un tel coefficient de 0,44 peut s'avérer significatif et ne saurait donc être écarté au seul motif qu'il reste en-deçà du seuil, par ailleurs non significatif au plan scientifique, de 0,5. Mais surtout, les courbes affichées semblent provenir de données annuelles, pour un total de 16 observations seulement. Or, une étude menée sur 16 points ne présente pas, comme cela est connu des économètres, la rigueur requise pour assurer la robustesse des résultats. Enfin, l'avis ne fournit pas la moindre précision quant à la technique statistique utilisée ou la méthodologie employée. Dans son article précité, Christian Montet montre par ailleurs qu'en

²⁷ On s'étonne particulièrement de l'absence des charges salariales, alors même que lorsqu'on oppose sur un marché compagnies traditionnelles historiques et low cost naissantes, cet aspect joue un rôle évidemment fondamental dans le prix des billets des unes et des autres.

introduisant un décalage de trois ans dans les données hôtelières – ce qui permet de prendre en compte que les capacités hôtelières réagissent plus lentement que l’offre des compagnies aériennes – on peut doubler la valeur du coefficient de corrélation obtenue. Ainsi, l’analyse de l’APC, qui se veut pourtant décisive en l’espèce, ne présente pas les caractéristiques minimales pour satisfaire aux conditions de robustesse d’une étude statistique sérieuse²⁸.

Au-delà même de cette seule question technique quant à la méthode statistique employée, d’autres variables non prises en compte dans le raisonnement sont elles aussi susceptibles d’interagir avec les offres de sièges et de chambres, qu’il s’agisse d’effets macroéconomiques, de la conjoncture internationale, de l’instabilité politique qu’a connue la Polynésie durant un certain temps ou encore du mauvais positionnement en termes de différenciation de la destination polynésienne dans le modèle de concurrence monopolistique du tourisme international. A tout le moins, il apparaît évident que le raisonnement mené par l’APC est loin de satisfaire à un raisonnement rigoureux mené « toutes choses étant égales par ailleurs ».

Au plan général, l’avis de l’Autorité polynésienne de la concurrence sur les transports aériens internationaux ne présente donc qu’un intérêt limité. Il semble vouloir montrer que des améliorations sensibles pourraient être effectuées, tant dans la régulation du secteur que dans les stratégies des opérateurs en place, mais la démonstration n’est pas convaincante. Elle l’est d’autant moins que le contexte de forte ouverture à la concurrence observé depuis le 3^{ème} trimestre 2017 ne semble pas être en adéquation avec les inefficacités supposées que l’APC tente de mettre en évidence.

On est surtout gêné, à la lecture, par cette volonté récurrente de présenter négativement le yield management en insistant à de nombreuses reprises sur une exploitation par les compagnies aériennes de « *la rareté de l’offre de sièges* » (l’expression connaît 15 occurrences dans l’avis). Cet aspect est d’autant plus surprenant que la compagnie locale, Air Tahiti Nui, qui représente les parts de marché les plus importantes, n’est pourtant à l’équilibre que depuis quelques années seulement, après de très nombreuses pertes d’exploitation qui lui avaient d’ailleurs été reprochées par la Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française (CTC). Un rapport de la CTC notait par exemple que ATN avait « *été confrontée entre 2003 et 2006 à des pertes d’exploitation croissantes qui ont contraint la Polynésie française à intervenir massivement pour la renflouer, à hauteur de 5 milliards de Fcfp (41,9 millions d’euros), entre 2005 et 2007, portant à 26 milliards de Fcfp (217,88 millions d’euros) le montant total des aides publiques dont a bénéficié la compagnie depuis sa création* ». La CTC ajoutait en suivant que « *ces pertes d’exploitation sont dues pour l’essentiel à une crise de surcapacité* » (souligné par nous) et invitait les autorités à changer drastiquement leur comportement en soulignant que ATN « *ne survit que grâce au soutien public de la collectivité d’outre-mer qui s’est jusqu’à présent maintenu au mépris des règles juridiques encadrant l’interventionnisme économique. Cette attitude de la Polynésie française*

²⁸ C’est pourtant bien ainsi que l’APC l’a présentée à la presse, puisque l’article de *Tahiti Infos* précité indique au sujet de l’explication de la diminution de l’offre de sièges par les fermetures hôtelières que « *l’excuse ne tient pas face à l’étude rigoureuse menée par les économistes de l’APC* » (souligné par nous).

ne semble plus tenable d'autant que sur les résultats escomptés bien peu sont au rendez-vous : le tourisme n'a pas été dynamisé et ATN est très loin de l'équilibre »²⁹.

On le voit, le constat effectué par la CTC en 2008 était d'une extrême sévérité et ATN, tout comme le gouvernement polynésien, se sont depuis conformés aux prescriptions de la chambre. Ainsi, depuis quelques années, la compagnie est devenue rentable grâce à une rationalisation de son offre de sièges et une modernisation de ses techniques commerciales, notamment par l'application des techniques de yield management habituelles dans le secteur et qui consistent simplement à ajuster les tarifs selon la capacité de l'offre, en temps réel et donc selon l'intensité de la demande. De cette manière, les tarifs élevés sont une incitation à reporter la demande sur une autre période, où les capacités sont plus importantes et donc caractérisées par des tarifs plus faibles.

Par comparaison avec ce rapport de la CTC, qui rappelle les immenses difficultés de la compagnie locale au cours de ses dix premières années d'existence, on comprend mal la position de l'APC qui semble systématiquement pointer du doigt la politique commerciale de la compagnie sans jamais repositionner l'importance du fait que ATN soit enfin une société rentable. De même, on ne comprend pas cette insistance concernant la rareté de l'offre de sièges, alors qu'il ressortait au contraire de l'analyse précédente que la compagnie souffrait d'une surcapacité. Ces divergences entre l'avis de l'APC et le rapport dressé dix ans plus tôt par la CTC sont d'autant plus surprenantes que le président de l'APC était en poste comme magistrat à la CTC à l'époque de la rédaction du rapport sur ATN³⁰. On comprend à cet égard assez mal la lecture du point 176, qui sonne comme un reproche en indiquant que « *le coefficient de remplissage ainsi accru s'explique par une rareté de l'offre de sièges* ». Il semble en effet qu'il faille a priori plutôt y voir un élément de bonne gestion plutôt qu'une suspicion de mauvais comportement.

3. Une communication peu rigoureuse et polémique

Si le fond de l'avis peut déjà soulever en lui-même un certain nombre d'interrogations, c'est plus encore la communication qui a accompagné sa publication qui a déclenché une importante polémique, étant donné le contexte tendu du marché expliqué dans la première partie de cet article. L'avis de l'Autorité a effectivement été rendu public le 14 mai 2018, en pleine arrivée de la compagnie French Bee, dont le premier vol a atterri à Tahiti le 12 mai. Comme nous l'avons vu, l'avis en lui-même ne contient rien de particulièrement révolutionnaire, et le communiqué de presse officiel accompagnant sa parution sur le site de

²⁹ CTC, 2008, *Société d'économie mixte Air Tahiti Nui (ATN), Exercices 1996 à 2007*, Rapport d'observations définitives, séance du 8 octobre, p. 2 pour l'ensemble des citations.

³⁰ Le rapporteur général adjoint de l'Autorité, co-rédacteur de l'avis sur les transports aériens, était d'ailleurs lui aussi employé à la CTC en même temps que le président de l'APC.

l'APC ne faisait qu'en proposer un simple résumé³¹. Ainsi, à l'exception de certains sous-entendus dont on aurait pu s'abstraire dans un simple avis et d'une insistance sans doute un peu maladroite du communiqué sur le yield management et la rareté de l'offre³², la publication de l'avis aurait peut-être même pu passer assez inaperçue.

Pourtant, la communication médiatique qui a accompagné la sortie a à l'inverse affiché une volonté de faire parler de l'Autorité, ce qui a conduit à certains excès qui ont déclenché une polémique (a.). Face à l'ampleur de cette dernière, le président de l'Autorité a préféré à l'apaisement adopter une stratégie de communication très offensive alimentant finalement les excès de la communication initiale, au détriment d'une bonne compréhension par le public du fonctionnement et des enjeux du marché de l'aérien international (b.).

a. Volonté de « buzz » et excès induits

Comme c'est généralement l'usage, la parution d'avis ou de décisions d'une autorité de concurrence s'accompagne d'une communication officielle réalisée par le biais de son site Internet. Dans ce dossier, cette dernière s'est accompagnée en sus d'une communication médiatique orchestrée par le président de l'Autorité polynésienne de la concurrence. Ainsi, alors que la mise en ligne de l'avis était réalisée à 16 h 23, comme l'indique la page Facebook de l'APC, elle a été suivie de très près par la publication d'un long article de *Tahiti Infos* à 18 h 50, au titre accrocheur par ailleurs discutable, accompagné d'une interview du président de l'APC³³. La réalisation en un temps aussi court d'un article aussi long – et de l'interview annexée – ne peut sembler-t-il s'expliquer que par la sollicitation directe du média par l'Autorité, en amont de la publication officielle de l'avis.

Cette interview, visiblement destinée à inviter l'Autorité dans la couverture médiatique de l'arrivée des rotations de French Bee à Tahiti, a cependant conduit le président de l'Autorité, dans la précipitation ou le désir d'animer le débat, à ne pas employer la réserve pourtant nécessaire lors d'une communication d'autorité de concurrence.

Ainsi, dans son interview, le président indique que « *le yield management est fait automatiquement par des ordinateurs qui changent les tarifs des milliers de fois par jour !* ». Réduire le yield management à cette accroche, alors qu'il s'agit d'une technique largement étudiée, analysée et appliquée depuis trente ans dans les secteurs du transport aérien, du transport ferroviaire ou encore de l'hôtellerie³⁴, ne saurait refléter la rigueur que l'on attend de l'analyse d'une autorité administrative indépendante. Sur le yield management lui-même,

³¹ Communiqué de presse du 14 mai 2018.

³² Le communiqué indique ainsi que : « *l'évolution des prix trouve aussi sa source dans l'optimisation des revenus des compagnies aériennes qui pratiquent le yield management dans un contexte d'exploitation de la rareté de l'offre de sièges* ».

³³ « Comment les compagnies aériennes font décoller le prix des billets », *Tahiti Infos*, 14 mai 2018.

³⁴ Voir par exemple le très récent document de travail : Escobari D., Rupp N. et Meskey J., 2018, « Dynamic Price Discrimination in Airlines », MPRA Paper n° 88078, 29 mai.

l'avis de l'APC est d'une façon générale regrettable, car il instille dans l'esprit du lecteur l'idée que cette technique serait une pratique douteuse, en omettant totalement les apports pourtant importants de cette discrimination tarifaire³⁵. Par exemple, en proposant des tarifs bas, via des promotions pour des « périodes creuses », les compagnies aériennes permettent à certains consommateurs d'accéder plus facilement à ce produit, sous condition de partir hors saison, alors qu'ils auraient dû payer un prix plus fort en cas de prix unique. D'ailleurs, la théorie microéconomique explique bien que les pertes de bien-être – comprises dans un sens d'efficacité économique – dans un marché monopolistique ou oligopolistique sont moindres en cas de pratique de discrimination tarifaire. L'avis suggère même que la pratique d'optimisation du rendement serait sujette à caution, voire qu'un parfum d'illicéité s'en dégagerait (voir les points 160 et s.). Pourtant, il est évident que l'on sort ici des missions d'une autorité de concurrence. Comme le rappelle Christian Montet : « *Une autorité de la concurrence n'est pas un tribunal des prix, ni un juge des stratégies des entreprises, sauf à démontrer qu'elles enfreindraient les règles de droit, au travers d'une entente ou d'un abus de position dominante* »³⁶.

Un deuxième point clef de l'interview du président de l'APC concerne les accords de code share, par lesquels des compagnies aériennes commercialisent des sièges sur des avions d'autres compagnies. De tels accords sont très fréquents et font l'objet d'un encadrement strict. Ainsi, il n'est bien entendu pas question pour les compagnies d'échanger des informations sur la tarification des sièges commercialisés, puisque cela constituerait une violation de l'interdiction des ententes commune à tous les droits de la concurrence. Or, au sujet de ces accords de code share, le président de l'APC indique « *qu'un jour nous pourrions aller voir le détail de ces accords et éventuellement les poursuivre* », laissant entendre que les pratiques des compagnies en l'espèce ne seraient peut-être pas pleinement licites. Pourtant, aucun élément ne vient étayer l'idée que les accords des compagnies Air Tahiti Nui et Air France pourraient contrevenir à la règle de droit. D'ailleurs, il est évident qu'un simple avis consultatif ne saurait être le lieu de la moindre accusation d'une pratique anticoncurrentielle. Ne s'agissant pas d'un contentieux, on s'étonne de cette menace en creux qui, sans être directement une accusation d'un comportement illicite, véhicule cependant pour le moins, chez le lecteur, l'impression que tout n'est pas très clair, qu'« il y a quelque chose de pourri au royaume » des compagnies aériennes.

Enfin, et c'est le point principal qui lancera les débats ultérieurs, M. Jacques Mérot déclare dans son interview que : « *on voit que c'est la rareté de l'offre qui a causé des prix élevés, et que cette rareté est organisée* » (souligné par nous). Notons que même si nous avions indiqué que l'avis, en mêlant yield management, rareté de l'offre de sièges et prix exagérément élevés, avait déjà effectué une présentation discutable du fonctionnement du marché, il ne faisait en revanche nulle part référence à une « organisation » de cette rareté. Cela est bien compréhensible car le fait d'organiser la rareté de l'offre constitue en effet une accusation directe des deux compagnies aériennes historiques, puisque la restriction

³⁵ On pourra lire avec intérêt à ce sujet : Stanisljevic J., 2018, « Petit guide pour bien comprendre le prix de vos billets d'avion », *The Conversation*, 13 juillet.

³⁶ Montet C., 2018, « Prix des billets d'avion : quand l'APC "s'emmêle" », *op. cit.*

volontaire de la production à des fins d'accroissement artificiel du prix est une pratique constitutive d'un cartel. On la trouve d'ailleurs listée dans les éléments cités en exemples de la prohibition des ententes par l'article LP. 200-1 du code de la concurrence polynésien.

Interrogé sur une radio peu après la sortie de l'interview ici commentée, l'un des auteurs du présent article se voyait poser par la journaliste la question suivante : « *L'APC dénonce une rareté artificielle qui aurait été créée (...) afin de tirer le prix des billets d'avion vers des sommets. Êtes-vous de cet avis ?* » (souligné par nous)³⁷. Il indiquait alors que l'on pouvait regretter ce « *mélange des genres* » qui était en train de s'opérer entre avis consultatif et procédure contentieuse et rappelait que « *s'il y a un problème de pratique anticoncurrentielle, il faut se saisir pour pratique anticoncurrentielle et sanctionner l'entente* ».

Interrogé à son tour dans un journal télévisé, le PDG d'Air Tahiti Nui, M. Michel Monvoisin, se voyait quant à lui poser la question suivante : « *Dites-nous si ce que dit l'Autorité de la concurrence est vrai : est-ce que les compagnies organisent la rareté des sièges pour les vendre chers toute l'année ?* » (souligné par nous). Le PDG répondait alors sans détour : « *Si c'est vrai, que l'Autorité de la concurrence fasse son travail, c'est-à-dire qu'elle nous poursuive. (...) C'est strictement interdit par la loi (...) donc que M. Mérot fasse son travail et qu'il nous poursuive.* »³⁸. M. Monvoisin indiquait d'ailleurs qu'un tel comportement relèverait du « *pénal* ». Interrogé à son tour sur ce dernier aspect le président de l'APC déclarait : « *On n'est pas en droit américain, cela n'a strictement rien à voir. On est dans le droit polynésien de la concurrence. (...) Et la sanction qui est prévue par le code polynésien, c'est une amende.* »³⁹. C'est méconnaître le fait que, par définition, une ligne aérienne internationale relève de différents droits nationaux. Or, le droit américain prévoit bien, effectivement, de lourdes sanctions pénales pour une telle infraction. Si on met en relation cette déclaration avec la recommandation vue ci-dessus de vérifier la licéité des accords de code share (pourtant eux aussi soumis aux droits français et américains), on s'étonne de la méconnaissance générale du fonctionnement du secteur aérien international.

On voit aisément, par ces exemples, à quel point les déclarations du président de l'Autorité ont très clairement été comprises par les journalistes comme une accusation d'entente entre Air France et Air Tahiti Nui⁴⁰. L'article initial de *Tahiti Infos* était d'ailleurs lui-même très clair à cet égard, puisque le journaliste écrivait que : « *Le président de l'APC, Jacques Mérot, nous confirme dans son interview que selon lui "on voit que c'est la rareté de l'offre qui cause des coûts élevés, et que cette rareté est organisée." Quand on lui demande pourquoi les autres compagnies aériennes n'ont pas augmenté leur nombre de sièges en conséquence, et s'il pourrait y avoir eu une entente entre concurrents pour maintenir cette rareté, il répond malicieusement "c'est une très bonne question... Et on voit qu'il suffit qu'un*

³⁷ Voir l'interview de F. Venayre dans l'émission *L'invité café* sur Polynésie 1^{ère}, le 16 mai 2018, disponible en ligne sur : <http://youtu.be/Rtv1Oq345hc>

³⁸ Journal télévisé de Polynésie 1^{ère} du 17 mai 2018, disponible en ligne : <http://youtu.be/Rtv1Oq345hc>

³⁹ Journal télévisé de Polynésie 1^{ère} du 22 Mai 2018, disponible en ligne : <http://youtu.be/OgFmYDUjkZs>

⁴⁰ Les déclarations du président de l'Autorité lors du journal télévisé du 22 mai 2018, en entretenant un flou entre ce dossier de l'aérien et un autre concernant les télécommunications, sous-entendent d'ailleurs que des sanctions pourraient être prises à l'égard des compagnies aériennes.

nouveau concurrent arrive pour que toutes les anciennes explications sur le prix des billets disparaissent d'un coup. » (souligné par nous).

b. Une gestion agressive de la polémique déclenchée

Fait suffisamment rare pour attirer l'attention, le lendemain de la déclaration du PDG d'Air Tahiti Nui, l'APC publie un second communiqué de presse au sujet de son avis sur le transport aérien⁴¹. S'il est en effet d'usage de publier un communiqué lors de la parution d'un avis ou d'une décision, il est également commun de laisser ensuite les commentateurs, journalistes, universitaires ou praticiens, s'exprimer librement.

Dans ce second communiqué, l'APC précise que *« la presse a globalement bien présenté la teneur de l'avis. (...) Deux voix se sont toutefois exprimées dans un même média pour, volontairement ou non, faire dire à l'Autorité ce qu'elle n'a pas dit pour ensuite la critiquer »*. On notera en premier lieu qu'hormis les deux interviews précédemment citées, l'APC reconnaît que ce qui a été dit dans les médias a bien été retranscrit. Cela exclut donc le fait que l'article initial de *Tahiti Infos*, au cœur du déclenchement de la polémique avec cette notion de « rareté organisée » de l'offre de sièges, ait pu déflorer les propos du président de l'Autorité.

On notera cependant que les questions des journalistes, qui font assez clairement référence à une entente supposée entre les compagnies aériennes, ne font que reprendre la teneur des propos du président de l'APC qui, certes, s'étaient un peu éloignés du contenu de l'avis lui-même en affirmant l'organisation de la rareté de l'offre de sièges. Le second communiqué de l'APC réaffirme d'ailleurs cette accusation en la renforçant davantage : *« L'Autorité confirme aussi que la rareté de l'offre de sièges a été organisée. Mieux que cela, elle a été revendiquée. Il suffit pour cela de relire les interventions récurrentes dans les médias expliquant que l'offre de sièges devait être ajustée à la capacité hôtelière de la Polynésie. »* (les caractères gras sont d'origine)⁴². La polémique déclenchée va continuer à enfler sur les réseaux sociaux, différents commentaires atteignant une rare violence dans un débat concurrentiel.

Il faut attendre le 22 mai pour que, dans une nouvelle interview, le président de l'APC revienne sur le propos de la rareté en tentant maladroitement de la dissocier de la notion d'action concertée. Il indique alors : *« la rareté de l'offre, c'est une décision qui est prise par une compagnie, ou par une autre, ou par des compagnies, séparément, de mettre à disposition un nombre de sièges limité. »* (souligné par nous)⁴³. On voit bien, avec l'emploi de l'adverbe « séparément » et la disparition de la notion d'« organisation » de la rareté, la tentative de ne

⁴¹ Communiqué de presse du 18 mai 2018.

⁴² On notera par ailleurs, à nouveau, la référence au manque de lien entre capacité hôtelière et nombre de sièges, qui renvoie à l'importance que confère à son étude statistique l'APC, pourtant non robuste comme cela a été montré plus haut.

⁴³ Journal télévisé de Polynésie 1^{ère} du 22 mai 2018, disponible en ligne : <http://youtu.be/OgFmYDUjkZs>

pas lier les actions des deux compagnies. Mais cela n'a guère de sens. Soit les compagnies ont organisé cette rareté, c'est-à-dire qu'elles sont alors effectivement responsables d'une pratique anticoncurrentielle qui devrait être sanctionnée. Soit, à l'inverse, la réduction de leurs offres résulte de stratégies parfaitement individuelles, auquel cas l'Autorité n'a absolument pas à se prononcer sur la question, puisqu'il ne s'agit donc ni d'une entente, ni même de pratiques unilatérales s'inscrivant dans le cadre d'un potentiel abus de position dominante.

Dans cette même interview du 22 mai, le président de l'Autorité entretient également un flou destiné à atténuer les critiques qui ont été adressées à l'avis, et surtout à la communication connexe. Ainsi, il souligne un « *mélange* » de la part du PDG d'ATN et, interrogé sur la suspicion d'entente (donc de l'organisation de la rareté de l'offre), répond sur les pratiques de code share en indiquant que l'avis ne dit pas qu'elles sont constitutives d'une entente. Ce mode de défense – visant à confondre dans le discours la supposée pratique anticoncurrentielle liée à la raréfaction artificielle de l'offre et les recommandations concernant le code share – sera employé à différentes reprises par la suite. Jusqu'à l'émission du 15 juin, par exemple, où le président indique que les commentateurs ont mélangé les parties de l'avis et que c'est donc « *mal intentionné* » de leur part⁴⁴.

Dans l'article précité du professeur Christian Montet, paru le 1^{er} juin 2018, l'auteur ne manquera pas de souligner que les « *rétropédalages* » de l'Autorité ne sauraient la dédouaner de ses excès initiaux et qu'ils ne permettent pas de corriger l'effet de réputation très négatif supporté par les compagnies injustement accusées « *de manière fort hypocrite* ». Ce même jour, l'APC publie le premier numéro de sa newsletter, dans laquelle elle revient sur l'avis des transports aériens, sans faire référence à une quelconque organisation ou revendication de la rareté des sièges par les compagnies aériennes⁴⁵.

Les auteurs du présent article, le 13 juin, ont signé une courte tribune dans *L'Echo Touristique* pour expliquer que le préjudice subi par Air France et Air Tahiti Nui avait été, dans cette affaire, particulièrement important⁴⁶. Il faut comprendre qu'il n'est pas impossible, après la phase de pénétration de marché opérée par French Bee et United Airlines, et le tâtonnement en termes de prix et d'équilibre de marché qui en résulte, que le nombre de compagnies aériennes diminue finalement. Air France et Air Tahiti Nui ont mis beaucoup de temps à trouver un schéma économique rentable pour exploiter ces lignes (et cette récente rentabilité est aussi à relier à la baisse du cours du pétrole durant cette période). Le fait qu'elles puissent ne pas supporter une pression à la baisse sensible et durable sur les prix est donc une hypothèse crédible. French Bee est pour sa part dans l'obligation de maximiser son taux de remplissage, du fait de son schéma économique de compagnie low-cost. En cas

⁴⁴ Emission *A vous la parole* sur Radio 1 du 15 juin 2018, avec comme invité M. Jacques Mérot.

⁴⁵ *Ia ora na Concurrence*, n° 1-Mai 2018, parue le 1^{er} juin 2018.

⁴⁶ Petit S. et Venayre F., 2018, « Tahiti : le revers de la guerre des prix dans l'aérien », *L'Echo Touristique*, 13 juin.

d'échec de cette stratégie, rien n'empêchera la compagnie d'utiliser son avion sur une autre destination qui lui serait plus favorable⁴⁷.

Dans ce contexte où les deux entreprises en place se voient challengées par un nouvel opérateur low cost, et dans l'attente de l'arrivée imminente d'un quatrième concurrent, la polémique déclenchée par le président de l'Autorité est donc regrettable. Elle est de nature à fausser le jeu de la concurrence sur le marché du fait de l'effet de réputation négatif projeté sur les compagnies historiques qui est susceptible de modifier les choix des consommateurs. Les très nombreuses réactions hostiles observées sur les réseaux sociaux viennent corroborer la réalité de ce risque.

En réaction à cette tribune dont la presse polynésienne s'était fait le relai⁴⁸, l'APC a publié un troisième communiqué relatif à son avis sur le transport aérien⁴⁹, ce qui semble être un fait unique pour une autorité de concurrence. Ce communiqué a été repris quelque jour plus tard sous la forme d'un « droit de réponse » dans *L'Echo Touristique*⁵⁰.

Ce troisième communiqué reprend l'explication qui avait été précédemment abandonnée, selon laquelle « *la rareté de l'offre de sièges [est] organisée par chaque compagnie concernée sur différentes lignes (aucune suspicion d'entente)* » (le soulignement est d'origine), alors même que, comme nous l'avons expliqué plus haut, l'idée d'une « organisation » unilatérale n'a guère de sens au regard des missions d'une autorité de concurrence. Le communiqué souligne également que, dans l'avis, « *il n'est donc pas dit que la rareté de l'offre de sièges serait organisée entre les compagnies qui s'entendraient* » (les soulignements sont d'origine).

On retrouve ici la volonté d'entretenir la confusion. L'avis n'écrit effectivement pas qu'il pourrait y avoir une entente entre les compagnies, mais c'est bien la communication médiatique autour de l'avis qui a développé cette idée. Ainsi, en affirmant que l'avis ne fait pas état d'une accusation d'entente, le président de l'Autorité commente effectivement le seul contenu de l'avis, mais il passe volontairement sous silence ses propres déclarations orales à l'origine de la polémique. Pourtant, ces déclarations ont eu un retentissement immense⁵¹ et le préjudice induit pour les compagnies aériennes l'est tout autant. Comme l'indique M. Alex Hervet, le président de l'Association des transporteurs aériens internationaux de la Polynésie

⁴⁷ La stratégie première de French Bee n'était d'ailleurs pas d'exploiter la ligne Paris-Papeete. Il s'agit en réalité d'un concours de circonstances (http://www.tahiti-pacifique.com/notes/Transport-aerien-les-vraies-raisons-de-l-arrivee-de-French-blue_b18602269.html).

⁴⁸ Notamment avec une interview où nous souhaitions expliquer que les pratiques des compagnies ATN et Air France ne sont pas anticoncurrentielles mais qu'elles correspondent au contraire à des stratégies économiques rationnelles (« Le yield management, une pratique pour "optimiser la rentabilité" », *Tahiti Infos*, 20 juin 2018).

⁴⁹ Communiqué de presse du 22 juin 2018.

⁵⁰ Mérot J., 2018, « Tahiti : guerre des prix dans l'aérien, le droit de réponse », *L'Echo Touristique*, 27 juin.

⁵¹ On en trouve même des répercussions en Nouvelle-Calédonie, où, à la suite de l'avis de l'APC, le directeur général d'Aircalin, M. Didier Tappero, a été interrogé sur les « rumeurs sur les ententes de prix ». Il a ainsi précisé que : « *il n'y a pas d'entente illicite avec les autres compagnies sur les prix. On ne discute pas des jours d'opération et encore moins de la tarification* » (« Pourquoi les billets d'avion sont-ils si chers ? », *Actu.nc* n° 223, 28 juin 2018).

française⁵², c'est « *l'usage public et médiatique* » qui a été fait de l'avis qui a posé problème. Il déclare : « *ce qui a été retenu par le grand public, qu'on le veuille ou non, c'est que ça donnait l'impression, en gros, qu'il y a des compagnies aériennes qui ont fait des choses illégales et qui en plus, passez-moi l'expression mais c'est ce qu'on entend souvent, qui se sont goinfrées ou gavées sur le dos des clients pendant des années* »⁵³. Le président de l'Autorité ne peut l'ignorer, de même qu'il ne peut ignorer que cet effet est de sa seule responsabilité, qu'il s'agisse d'une simple erreur de communication ou d'un problème d'incompréhension des mécanismes et des enjeux.

Conclusion : Une communication qui doit être revue et corrigée de ses excès

L'intense communication de l'APC à l'occasion de la publication de son avis sur le transport aérien international a fait preuve de beaucoup de confusions, pas toujours involontaires (a.). Mais cette communication s'appuie aussi sur des interventions polémiques dont l'Autorité finit par être coutumière (b.). De façon globale, ce mode de communication s'avère inefficace et vient contrecarrer la bonne réalisation de ses missions (c.).

a. Confusion et stratégie de la confusion

Dans le dossier du transport aérien international, la communication de l'APC a été d'une grande confusion. Les propos excessifs tenus dans les médias par le président de l'Autorité dès la sortie de l'avis, au sujet de la rareté de l'offre de sièges, ont ancré chez les consommateurs l'idée que les compagnies historiques avaient agi malhonnêtement depuis des années. Sans doute n'était-ce pas la volonté première du président de l'Autorité mais le fait est là, comme s'en sont émus les représentants des compagnies aériennes (*cf. supra*).

Mais si cette confusion spécifique est peut-être involontaire, d'autres sont organisées. Le fait, par exemple, de mêler assez systématiquement arguments sur la rareté de l'offre et sur les pratiques de code share constitue une autre source de confusion qui a cette fois été instrumentalisée par l'Autorité afin de tenter de diminuer l'impact des critiques qui lui étaient adressées.

Le fait d'avoir fait coïncider la sortie de l'avis avec le premier vol de French Bee à Tahiti n'est vraisemblablement pas non plus, après plus de deux années d'instruction, un hasard du calendrier. Il s'agit là encore d'entretenir une autre source de confusion en reliant

⁵² Il s'agit d'une association qui regroupe cinq compagnies aériennes internationales, dont Air France et Air Tahiti Nui. M. Hervet était à l'époque également le directeur d'Air France pour la Polynésie.

⁵³ Emission *A vous la parole* sur Radio 1 du 15 juin 2018. M. Alex Hervet intervient au téléphone.

dans l'esprit de chacun l'avis de l'APC et l'arrivée de French Bee. L'ampleur de la communication orchestrée de l'APC semble attester de cette volonté d'attirer la couverture médiatique de l'événement vers l'Autorité. Cette confusion a d'ailleurs porté ses fruits puisque encore très récemment, des interventions du président de l'Autorité ont pu laisser croire que l'arrivée des nouvelles compagnies aériennes était due au travail de l'Autorité⁵⁴. Pourtant, les décisions d'entrée de French Bee et de United Airlines, ainsi que les autorisations accordées par le gouvernement polynésien, sont très largement antérieures à la publication de l'avis de l'APC. Cette dernière y est donc totalement étrangère, toute la communication réalisée autour de l'avis ne constitue finalement qu'une tentative de récupération médiatique, certes visiblement efficace, mais pas de nature à faire correctement comprendre au public ni le rôle d'un avis, ni la manière dont fonctionne un marché dont l'APC n'est pas le régulateur. On a pu observer une ultime illustration de cette récupération de l'action du gouvernement à l'occasion du discours d'ouverture de la session budgétaire du Président de la Polynésie française, le 21 septembre 2018. L'APC a alors publié sur sa page Facebook le commentaire suivant : « *"L'ouverture de notre ciel à la concurrence a fait beaucoup de bien au secteur" ; "Le projet de code de l'énergie pour ses titres I et II a été soumis à l'Autorité de la concurrence qui a émis un avis globalement favorable" (Président de la Polynésie française – M. Edouard Fritch)* ». On voit bien ici, par la juxtaposition de deux extraits disparates du discours du Président de la Polynésie française, dont l'un seulement implique l'Autorité, la volonté de diffuser chez le lecteur l'impression que l'autre est aussi de sa responsabilité.

b. D'inutiles polémiques

Au-delà de sa confusion, la communication de l'Autorité a été particulièrement offensive par rapport à ce qu'on observe en général ailleurs dans ce genre de situation. La publication de trois communiqués successifs n'en est qu'une illustration parmi d'autres. Or, ce n'est pas la première fois que l'Autorité adopte une communication polémique, voire outrancière. Ce point mériterait sans doute à lui seul un développement plus long, car il soulève d'importantes interrogations sur les droits et devoirs d'une autorité indépendante, mais l'on se contentera ici d'en citer brièvement quelques illustrations (non exhaustives).

En septembre 2015, par exemple, le président de l'APC convoquait les médias pour reprocher le « *blocage* » du gouvernement qui le « *retard[ait] dans la mise en place de l'Autorité* ». Il considérait que sa nomination « *avait pris du temps* » et estimait « *poussif le démarrage de cette autorité indépendante* ». Au gouvernement, « *on s'étonn[ait] un peu agacé* » et on « *ne compren[ait] rien à ses déclarations* »⁵⁵.

⁵⁴ Voir par exemple les interviews données au journal télévisé de Polynésie 1^{ère} du 12 septembre 2018 et dans *La Dépêche de Tahiti* du 13 septembre 2018.

⁵⁵ « L'Autorité polynésienne de la concurrence bloquée », *Tahiti Infos*, 28 septembre 2015 et « Les débuts compliqués de l'Autorité polynésienne de la concurrence », *Tahiti Infos*, 29 septembre 2015.

Un chef d'entreprise samoan, M. Frederick Grey, ayant eu plusieurs dossiers de rachats d'entreprises étudiés par l'APC avait fait remarquer dans la presse, en septembre 2016, au sujet de l'une de ces opérations (de phase 2) que « *c'était tellement long que nous avons failli renoncer* »⁵⁶. Bien que relativement anodin, l'article avait donné lieu à un « *droit de réponse* » du président de l'Autorité⁵⁷. Surtout, le président avait déclaré au sujet de ce dossier, de manière fort peu respectueuse, que : « *ce qui nous a étonné, c'est que ça a mis beaucoup de temps du côté de l'entreprise, donc du représentant de Monsieur Grey, pour constituer le dossier. Il se trouve que la personne n'est pas expérimentée, elle avait d'autres tâches à faire et elle ne s'est pas mise véritablement à constituer ce dossier. C'est ça qui a pris du temps, ce n'est pas nous* »⁵⁸ (souligné par nous).

On se souviendra également de la vive polémique déclenchée avec le gouvernement en décembre 2016 à l'occasion de l'avis sur le projet de loi du pays sur la perliculture⁵⁹. Après une communication assez offensive lors de la sortie de l'avis⁶⁰, le gouvernement avait réagi une première fois⁶¹. En réponse, le président de l'APC avait déclaré que « *ce projet de loi a été fait sous l'influence des lobbies, comme ça se fait en métropole ou ailleurs, c'est le mode de fabrication des textes* »⁶². La polémique s'était close sur un rappel à l'ordre sévère : « *les propos de Monsieur Jacques Mérot, qui font état d'un texte écrit sous l'influence de lobbies, remettent donc en cause les décisions du conseil des ministres et des élus, ce qui n'est pas acceptable, même venant du président d'une autorité indépendante. Le gouvernement en appelle au sens des responsabilités du président de l'APC dont le rôle n'est pas d'entretenir des polémiques publiques avec le gouvernement ou avec un ministre, surtout quand ces polémiques entrent dans le champ de l'exploitation politique* »⁶³.

Pour citer un dernier exemple, mais il serait possible d'en prendre d'autres encore, lors de la réforme du code de la concurrence du premier trimestre 2018, le président de l'Autorité, fermement opposé à ce projet de loi, s'est invité à plusieurs reprises dans le processus législatif en faisant parvenir des notes aux représentants du Conseil économique, social et culturel (CESC) ou à l'Assemblée de la Polynésie française. Dans la note transmise au CESC⁶⁴, le président de l'APC, commentant les différents articles du projet de loi, écrit ainsi par exemple : « *cet article est un copié-collé très partiel* », « *l'exposé des motifs est particulièrement spépieux* », « *ce travail de modification ne peut pas se faire sur un coin de table et doit être confié aux praticiens qui sont les mieux placés pour le faire* », « *cela a sans*

⁵⁶ Voir l'article sur le groupe Grey, *Tahiti Pacifique*, n° 364, 22 septembre 2016.

⁵⁷ « *Droit de réponse à l'article consacré à Monsieur Grey, Tahiti Pacifique n° 364* », *Tahiti Pacifique*, n° 365, 6 octobre 2017.

⁵⁸ Emission *L'invité café*, Polynésie 1^{ère}, 26 septembre 2016.

⁵⁹ Avis n° 2016-A-03 du 9 décembre 2016 sur le projet de loi du pays réglementant les activités professionnelles liées à la production et à la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française.

⁶⁰ Communiqué de presse de l'APC du 9 décembre 2016.

⁶¹ Communiqué de presse du gouvernement du 12 décembre 2016.

⁶² « *La réforme de la perliculture adoptée* », *La Dépêche de Tahiti*, 14 décembre 2016.

⁶³ Communiqué de presse du gouvernement du 14 décembre 2016. Voir également : « *Ambiance... entre l'Autorité de la concurrence et le gouvernement* », *La Dépêche de Tahiti*, 15 décembre 2016.

⁶⁴ « *Note à l'attention du président et des membres de la commission économique du Conseil économique social et culturel de la Polynésie française* », signée par M. Jacques Mérot, 16 janvier 2018.

doute échappé à un non praticien », ou encore : « *vouloir doubler les seuils est tout bonnement stupide* ».

Comme on peut le constater, l'agressivité des propos et le goût de la polémique sont des composantes malheureuses mais habituelles de la communication de l'Autorité. C'est d'autant plus dommage et inutile que l'Autorité jouit d'un très large soutien dans l'opinion publique polynésienne⁶⁵.

c. Un effet contre-productif aux missions de l'Autorité

Pour revenir au seul dossier de l'aérien, les propos tenus et répétés dans différents médias à de nombreuses reprises ont eux aussi entretenu confusions et polémiques. Si cela permet indéniablement de faire parler de l'Autorité, cela ne facilite ni la compréhension de ses missions, ni celle de son action. A cet égard, le mélange qui s'est créé entre ce que devrait être un avis et ce qu'est une procédure contentieuse est dommageable. Tout au long de la période concernée, il n'a été question que de savoir si les compagnies aériennes étaient ou non coupables d'une entente. C'est pourtant un non-sens puisqu'un avis ne saurait qualifier la moindre pratique anticoncurrentielle et que ce n'est donc pas là son utilité.

Rappelons à cet égard que depuis sa décision de mars 2016, le Conseil d'Etat⁶⁶ a explicitement reconnu qu'il était possible de faire un recours contre des actes de soft law comme « *les avis, recommandations, mises en garde et prises de position adoptés par les autorités de régulation dans l'exercice des missions dont elles sont investies* », dès lors que ces derniers sont « *de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent* ». En l'espèce, il nous semble que le juge, s'il était saisi de l'avis sur les transports aériens internationaux et de la communication institutionnelle qui l'accompagne, pourrait bien considérer à raison que les effets indiqués sont avérés et donner en conséquence une suite favorable au recours.

Quoi qu'il en soit, et que le recours ait ou non eu lieu, le problème est qu'il ressort de cet avis une incompréhension importante, tant dans l'esprit des consommateurs que dans celui des entreprises. Or, compte tenu du fait que l'Autorité n'est en place que depuis trois ans, elle devrait mettre un accent particulier sur la pédagogie pour expliquer le sens du droit et de ses missions, de façon à les faire reconnaître et accepter par chacun (*advocacy*). Le contenu des textes qu'elle produit, qu'il s'agisse d'avis ou de décisions, constitue par nature le support privilégié de cette pédagogie. L'utilisation massive des médias ou des réseaux sociaux, et les raccourcis qu'ils imposent entretiennent au contraire confusions, polémiques ou agressivité. Autant d'aspects qui ne vont pas dans le bon sens et viennent au contraire comme autant

⁶⁵ Venayre F., 2018, « Pourquoi tant de polémiques autour de l'Autorité de la concurrence ? », *Tahiti Pacifique*, n° 384, 28 juin-12 juillet, pp. 35-37.

⁶⁶ Décision du Conseil d'Etat n° 390023, Société NC Numericable, 21 mars 2016.

