

RESUME

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

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

Les principaux constats

Un secteur globalisé et complexe

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les écueils du marché domestique

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



Il en découle que **le dimensionnement et la connectivité des infrastructures aéroportuaires sont inadaptés**. A titre illustratif, les deux plateformes du Grand Nouméa sont distantes de 45 kilomètres, ce qui restreint les possibilités de correspondances entre l'extérieur et les îles. Au surplus, la promotion de la desserte domestique auprès de la clientèle internationale est handicapée par les coûts élevés de référencement dans les systèmes informatisés de réservation (Global distribution system ou GDS), qui ne peuvent être absorbés par les compagnies locales de taille réduite. Celles-ci n'apparaissent donc pas dans les comparateurs ou les systèmes de réservation mondiaux.

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

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

Les défis de la desserte internationale

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

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

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

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

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

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

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

Dans son avis, l'Autorité livre **13 recommandations principales** pour remédier aux imperfections de marché constatées : trois recommandations de portée stratégique, trois recommandations portant sur des décisions structurantes, quatre recommandations en faveur de la régulation du marché pour une concurrence équitable et trois recommandations ayant trait à des mesures d'optimisation de la concurrence sur des marchés connexes.

Les actions à caractère stratégique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les décisions structurantes pour une efficience durable

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

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

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

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

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

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

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

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



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

La régulation du marché pour une concurrence équitable

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

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

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

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

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

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

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

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