

**Avis n° 2017-A-01 du 1 août 2017
sur le projet de loi du pays relatif à l'exercice de la plongée
subaquatique de loisir**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 13 juillet 2017, enregistrée le 17 juillet 2017 sous le numéro 17/0010 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement des articles LP 620-1 et LP 620-2 du code de la concurrence, d'une demande d'avis sur le projet de loi du pays relatif à l'exercice de la plongée subaquatique de loisir ;

Vu le code de la concurrence, et notamment ses articles LP 620-1 et LP 620-2 ;

Vu la délibération n°92-176 AT du 20 octobre 1992 relative aux garanties de techniques et de sécurité dans les clubs, centres, écoles, organismes de plongée subaquatique sportive et de loisir en Polynésie française ;

Vu l'arrêté n°174 CM du 19 février 2016 fixant la liste des diplômes ouvrant droit à l'enseignement, à l'encadrement et l'animation contre rémunération des activités physiques et sportives ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur et le rapporteur général adjoint entendus lors de la séance du 31 juillet 2017 ;

En l'absence des représentants du Président de la Polynésie française dûment invités à participer à la séance,

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

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 13 juillet 2017, enregistré le 17 juillet 2017, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis sur le projet de loi du pays relatif à l'exercice de la plongée subaquatique de loisir, sans préciser l'article du code de la concurrence fondant la saisine si ce n'est par référence au délai imparti pour rendre l'avis.
2. L'article LP 620-1 du code de la concurrence prévoit que l'Autorité polynésienne de la concurrence *peut être consultée* par le Président de la Polynésie française sur toute question portant sur la concurrence (I), dans le cadre de la régulation d'un secteur où la concurrence est défaillante dans le but d'assurer l'ouverture et le bon fonctionnement des marchés concernés au bénéfice du consommateur final (II) et sur toute proposition de loi du pays, de délibération, d'arrêté ou d'instruction en liaison avec le fonctionnement concurrentiel des marchés ou avec la régulation d'un secteur (III).
3. L'article LP 620-2 du code de la concurrence prévoit que l'Autorité polynésienne de la concurrence *est obligatoirement consultée* par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération (...) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions, 2° d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité, 3° d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente.
4. Les deux articles prévoient que l'Autorité dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer ; ce délai peut être réduit à quinze jours en cas d'urgence. Au terme de ce délai, l'avis est réputé rendu dans le cadre d'une saisine au titre de l'article LP 620-2 du code de la concurrence.
5. Au cas d'espèce, le Président de la Polynésie française invoque la procédure d'urgence prévue aux articles LP 620-1 V et LP 620-2 II du code de la concurrence, portant, compte tenu du délai de quinze jours à compter de l'enregistrement de la saisine, au 1^{er} août 2017 la date à laquelle l'Autorité polynésienne de la concurrence doit rendre son avis.
6. L'Autorité estime nécessaire de clarifier le caractère facultatif ou obligatoire de la saisine aux fins d'avis.
7. Le code de la concurrence définit le caractère obligatoire de la consultation de l'Autorité lorsque le projet de loi du pays ou de délibération institue un régime nouveau ayant les effets énoncés aux 1°, 2° et 3° du paragraphe 3 ci-dessus. Indéniablement, le projet de loi du pays, qui abroge le cadre antérieur, institue un régime nouveau qui selon l'exposé des motifs définit « *un cadre nouveau* » visant à répondre « *aux nécessités d'emplois locaux en permettant à la jeunesse polynésienne d'avoir un accès direct à la formation et aux métiers de la plongée* » et « *aux attentes exprimées par les opérateurs touristiques pour faire face en toute sécurité aux flux et niveaux d'aptitude des plongeurs internationaux visitant la Polynésie française* ».
8. Cependant, le régime nouveau du projet de loi du pays soumis n'apporte pas, en l'état, de plus grandes restrictions à l'organisation des activités de la plongée subaquatique de loisir que le cadre réglementaire auquel il se substitue ; le cadre des restrictions mentionnées dans la loi du pays porte essentiellement sur des questions de sécurité de la pratique de la plongée subaquatique de loisir (organisation des différents types de plongée et notamment dispositions de secours, qualifications et aptitudes des encadrants, vérification des aptitudes techniques et physiques des plongeurs) et sur les sanctions encourues.

9. Dès lors, l'Autorité polynésienne de la concurrence estime que la présente saisine relève du cadre de la saisine facultative, sous réserve que les arrêtés pris en conseil des ministres¹ dont les projets ne lui ont pas été communiqués, complétant de nombreuses dispositions du projet de loi du pays – certaines parmi les plus essentielles du cadre applicable à l'activité en cause – ne comportent pas de restrictions à l'accès à la profession ou aux marchés en cause.
10. L'Autorité de la concurrence rappelle que, dans le cadre d'une consultation obligatoire comme facultative, la saisine doit permettre de faire bénéficier le gouvernement du meilleur éclairage sur les enjeux concurrentiels des questions ou des textes soumis. Les modalités de saisine doivent permettre la formulation au gouvernement d'un avis étayé et de recommandations éventuelles adaptées ; elles s'articulent autour de trois points : le choix du moment de la consultation, le délai de consultation et l'information communiquée à l'appui de la saisine.
11. *Le choix du moment de la consultation.* Il ne fait aucun doute que saisie le plus tôt dans le processus d'élaboration d'un texte, l'Autorité sera mieux en mesure d'apporter son concours au gouvernement en lui proposant les solutions efficaces pour atteindre ses objectifs d'intérêt général tout en garantissant les plus faibles restrictions au fonctionnement concurrentiel d'un secteur économique ou d'un marché, et en lui offrant la sécurité juridique attendue.
12. *Le délai de consultation.* En disposant pour se prononcer du délai normal d'un mois pour examiner un texte ou d'un délai plus long adapté à la complexité de la question de concurrence posée, l'Autorité sera en mesure de réunir la documentation statistique et économique nécessaire, de consulter les acteurs intéressés par l'objet de la saisine, et de mener, en respectant ses procédures, toutes les investigations nécessaires à la formation de son avis. Ce faisant, elle pourra apporter une réponse complète, juste, concrète et utile au gouvernement et lui proposer des recommandations pragmatiques et applicables. Pour les consultations ne portant pas sur des textes (et peut-être parfois sur celles concernant certains textes qui mettent en jeu des questions de concurrence complexes à régler), il est préconisé qu'avant la saisine, le ministre chargé du secteur économique en cause se rapproche du président de l'Autorité afin de déterminer le juste délai de consultation.
13. *L'information communiquée à l'appui de la saisine.* Plus l'information à l'appui de la saisine sera complète, plus l'Autorité sera en mesure de rendre un avis pertinent, précis et adapté à la question examinée ou au texte en cause. Pour ce qui concerne les avis sur les lois du pays ou les délibérations, une complète information des orientations envisagées dans les textes d'application, lorsque les arrêtés sont préparés, permettrait de procéder à une analyse plus fine et concrète de l'ensemble des implications du dispositif proposé sur la concurrence et de concevoir à l'attention du gouvernement et de l'assemblée de la Polynésie française des solutions efficaces et juridiquement fiables.
14. Permettre à l'Autorité polynésienne de la concurrence d'exercer pleinement et utilement ses prérogatives, qu'elle soit consultée en application d'une obligation légale ou à titre facultatif sur un texte ou sur toute question de concurrence, est une garantie offerte au gouvernement dans le processus d'élaboration de sa réglementation au regard de ses impacts concurrentiels. Dans les conditions rappelées ci-dessus, l'Autorité formule les observations suivantes.

¹ La loi du pays renvoie à 18 reprises (pour 13 articles sur 30), pour l'essentiel des dispositions concernées, à un arrêté pris en conseil des ministres. Il en est ainsi notamment des brevets, diplômes et qualités requis des encadrants et enseignants rémunérés dans les organismes à but non lucratif, des qualifications requises du directeur de plongée et du guide de palanquée, des espaces et prérogatives d'évolutions (c'est-à-dire notamment les profondeurs accessibles en fonction des gaz utilisés et des qualifications des encadrants) ou encore des aptitudes des plongeurs et de leur vérification.

I. LE SECTEUR DE LA PLONGEE SUBAQUATIQUE DE LOISIR

15. En Polynésie française, les activités liées à la plongée subaquatique de loisir sont régies par la délibération n° 92-176 AT du 20 octobre 1992 précitée (A). Des données sommaires seront présentées sur le secteur ainsi régi (B).

A. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE EN VIGUEUR

16. Les principales dispositions de la délibération n° 92-176 AT du 20 octobre 1992 précitée sont exposées ci-dessous (2). En ce que cette réglementation reconnaît un certain nombre de titres, qualifications et aptitudes qui vont largement contraindre les pratiques de plongée et l'exercice des activités notamment commerciales qui y sont liées, il convient en préalable de présenter sommairement le contexte international des différents organismes impliqués dans la délivrance et la reconnaissance de ces titres (1).

1. LE CONTEXTE INTERNATIONAL RELATIF AUX ORGANISMES, CERTIFICATIONS ET DIPLOMES ENCADRANT LA PRATIQUE DE LA PLONGEE

17. L'histoire de la plongée depuis les années 1950 se caractérise par un foisonnement des techniques, des approches (lucratives ou non), d'organismes et de réglementations diverses, malgré des impératifs de sécurité élevés et communs. Il est de ce fait constaté, de par le monde, une grande variété d'organismes et de titres tendant à distinguer des aptitudes, à encadrer le déroulement des plongées (profondeur, composition des palanquées, autonomie ou non...) et à conditionner la fourniture des activités de plongée.
18. Le développement à l'international des pratiques de loisir conduit néanmoins à une harmonisation et à une reconnaissance croissante des pratiques, des règles et des titres à l'échelle internationale, favorisées par la multiplicité des sites de plongée et par des intérêts commerciaux et touristiques au moyen, notamment, de systèmes d'équivalences.
19. Si l'harmonisation et la reconnaissance des titres des plongeurs sont conséquentes, elles apparaissent moindres, en Polynésie française, concernant les titres des encadrants et des formateurs, notamment dans le secteur commercial.
20. Les titres, diplômes et certifications requis pour l'exercice d'activités économiques, tels que pris en compte par la réglementation polynésienne, caractérisent des « professions réglementées » sujettes à des questionnements économiques et concurrentiels (barrières à l'entrée, discriminations injustifiées...). Les développements ci-après accorderont donc une attention aux titres requis pour les encadrants et enseignants, notamment ceux reconnus par la réglementation polynésienne.

a) LES ORGANISMES ET TITRES INTERNATIONAUX (PADI, NAUI, SSI, CMAS...)

21. Trois systèmes de brevets et d'attestations extérieurs à la France et à la Polynésie française sont principalement reconnus par le cadre réglementaire en vigueur - PADI, NAUI et SSI - le système PADI restant le plus connu.

22. PADI (*Professional association of diving instructors*) est l'organisme de formation à la plongée le plus important au niveau mondial. Originaire des Etats-Unis, cette entreprise commerciale forme aux différents niveaux de plongée en loisir². Les qualifications qu'elle valide, selon une méthode particulièrement normée, sont valables dans le monde entier. Cet organisme propose 4 niveaux de qualification aux plongeurs, aux capacités d'évolution et d'encadrement croissantes : "open water diver", "advanced open water diver", "rescue diver" et "divemaster".
23. La *National association of underwater instructors* (NAUI) est une association à but non lucratif d'origine américaine qui a pour but de former des plongeurs autonomes³.
24. La *Scuba schools international* (SSI) est une association internationale à caractère commercial promouvant l'enseignement de la plongée sous-marine⁴.
25. Outre les organismes précités, il y a lieu de mentionner la Confédération mondiale des activités subaquatiques (CMAS)⁵. Cette confédération promeut elle aussi un système de niveaux, selon quatre étoiles pour les plongeurs et trois étoiles pour les instructeurs. Surtout, la CMAS structure l'enseignement de la plongée sous-marine en promouvant des standards de portée mondiale et veille à leur respect.

b) LES ORGANISMES ET TITRES FRANÇAIS

i. Les certifications et titres des organismes français (FFESSM notamment)

26. Différents organismes français forment à la plongée et délivrent des certifications prises en compte dans la réglementation polynésienne. C'est le cas notamment de la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), du syndicat national des moniteurs de plongée (SNMP) et de l'association nationale des moniteurs de plongée (ANMP). Le principal organisme est la Fédération française d'études et de sports sous-marins (FFESSM).
27. La FFESSM, organisme agréé par le ministère des sports français, est la plus grande association de plongée en France et en outre-mer⁶. Elle délivre 5 niveaux de formation correspondant à des compétences croissantes : brevet élémentaire, plongeur autonome de niveaux 2 et 3, capacitaire et plongeur autonome de niveau 5. Elle intervient également sur le matériel de plongée et sa vérification (délivrance du brevet de technicien en inspection visuelle).
28. En ce qui concerne l'encadrement et la formation, la FFESSM délivre différents titres (au contraire du PADI qui inclut de l'encadrement dans certains niveaux des plongeurs) : brevet d'initiateur, initiateur plus capacitaire, stagiaire pédagogique et moniteur fédéral notamment.
29. Au niveau international, la FFESSM est un des membres fondateurs de la CMAS où elle promeut ses méthodes et ses titres et veille à leur reconnaissance à l'international. Les titres français de la FFESSM sont ainsi reconnus internationalement au moyen de systèmes d'équivalences.

² Cf. site internet de PADI : <http://www2.padi.com/scuba/plongee/cours-padi/default.aspx>.

³ Cf. site internet de la NAUI : <https://www.naui.org/>.

⁴ Cf. site internet de la SSI : <https://www.divessi.com/fr/home/>.

⁵ Cf. site internet de la CMAS : <http://www.cmas.org/technique/cmas-international-diver-training-standards-alphabetical-order>, notamment les manuels "diver training programs" des différents niveaux, classés par nombre d'étoiles.

⁶ Cf. le site de la FFESSM: http://www.ffessm.fr/plongee_en_bouteille.asp.

ii. Les brevets et diplômes d'Etat

30. L'Etat français délivre, en application du code du sport, des brevets et diplômes d'Etat spécifiques à la plongée.
31. Le Brevet d'Etat d'éducateur sportif (BEES), spécialité « plongée subaquatique », permet, selon trois degrés de compétences et d'expérience croissantes, d'exercer diverses fonctions d'animation et d'encadrement. Depuis 2011, le BEES 1^{er} degré est remplacé par le Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (BPJEPS), spécialité « plongée subaquatique ».
32. Le diplôme d'Etat (DEJEPS) est requis pour assurer la direction technique de plongées, encadrer et former des plongeurs de tous niveaux⁷.
33. Ces titres permettent d'exercer les métiers de moniteur, d'éducateur sportif et de directeur dans tous types de structures exerçant des activités de plongée.
34. La réglementation polynésienne octroie une place de choix à ces diplômes, leur réservant pour l'essentiel la faculté de délivrer des prestations rémunérées d'enseignement de la plongée. Selon le CESC, leur obtention implique pour des candidats polynésiens la nécessité de se former en métropole pour une durée estimée à 18 mois.

2. LE CADRE REGLEMENTAIRE POLYNESIEN

35. Les dispositions les plus notables du cadre réglementaire en vigueur, objet de la réforme devant résulter du projet de loi du pays, sont les suivantes :
36. **Champ d'application personnel.** Toutes les structures, quelle que soit leur forme juridique et leur but lucratif ou non, organisant la pratique de la plongée, dispensant des enseignements à titre onéreux ou gratuit et louant du matériel, sont soumis à la délibération (article 1^{er}).
37. **Principes généraux de responsabilités.** Tout pratiquant assume la responsabilité de sa participation aux plongées de leçon ou d'exploration. Tout directeur de plongée peut interdire une plongée en fonction de l'état physique et mental du participant. Tout pratiquant mineur doit fournir une autorisation écrite de l'autorité parentale ou tutélaire. Toute structure est assurée pour sa responsabilité civile (article 2).
38. **Niveaux techniques et prérogatives.** L'article 3 prévoit les niveaux techniques et les prérogatives i) des plongeurs et ii) des enseignants selon les titres détenus par les plongeurs et encadrants. Le cadre polynésien distingue ainsi 5 niveaux en fonction des brevets et attestations délivrés par les différents organismes précités - français et internationaux - et compte tenu des équivalences précédemment décrites. Les plongeurs titulaires d'un brevet PADI, NAUI ou SSI se voient appliquer des dispositions spécifiques : ils sont autorisés à plonger à différentes profondeurs en fonction des grades de ces systèmes internationaux, selon un système d'équivalence par rapport aux 5 niveaux précités. Concernant les enseignants, seuls des titres d'origine française sont listés (FFESSM, CMAS et BEES notamment), ce qui écarte en principe la possibilité d'enseignement de la plongée aux titulaires de diplômes d'enseignants délivrés par les organismes internationaux précités.
39. **Responsabilités et niveaux spécifiques au directeur de plongée et du guide de palanquée.** Les articles 4 à 6 présentent des éléments de définitions, des fonctions et responsabilités

⁷ Cf. art. 2 de l'arrêté du 6 juillet 2011 portant création de la mention plongée subaquatique du DEJEPS spécialité performance sportive.

assignées au directeur de plongée d'une part (charge de l'organisation des plongées, présence sur site, brevet affiché, etc.) et au guide de palanquée d'autre part. Le directeur de plongée doit notamment justifier de niveaux de formation supérieurs à ceux des plongeurs.

40. **Conditions d'organisation et d'exploitation.** Les articles 8 à 18 prévoient un ensemble de prescriptions relatives aux équipements (art. 8 et 9) et à l'organisation des plongées (articles 10 à 18). Les effectifs des palanquées, les profondeurs accessibles et les niveaux requis sont prévus aux articles 14 à 18, distinguant selon qu'il s'agit de leçons, de plongées d'exploration ou en autonomie.
41. **Conditions de titres des moniteurs rémunérés, notamment BEES.** L'article 21 prévoit, d'une part, que seuls les titulaires d'un diplôme de l'Etat français (ou les stagiaires dans cette formation) peuvent percevoir une rémunération, quelle qu'en soit la forme, ou tirer un bénéfice matériel pour leurs actions d'organisateur ou d'enseignement et d'autre part, que dans les structures à but lucratif le directeur de plongée soit titulaire d'un BEES 1^{er}, 2^e ou 3^e degré, option plongée. Ces dispositions rejoignent celles de l'arrêté n°174 CM du 12 février 2016⁸ *fixant la liste des diplômes ouvrant droit à l'enseignement, à l'encadrement et l'animation contre rémunération des activités physiques et sportives* qui réservent l'enseignement, l'animation et l'encadrement aux titulaires des diplômes d'Etat français BEES et DEJEPS (article 1^{er} et annexes).
42. **Dérogations possibles pour les moniteurs non-titulaires du BEES.** L'article 22 prévoit un système dérogatoire au précédent par lequel le Président de la Polynésie française peut, sur avis de la commission consultative de la plongée subaquatique, autoriser des plongeurs non titulaires du BEES à enseigner contre rémunération (article 22). Les autorisations, octroyées sur dossier, sont réservées à l'emploi de moniteurs dans les établissements de plongée à vocation touristique et limitées à une durée de 2 ans. Une commission paritaire spécifique est chargée d'instruire les demandes et de formuler un avis sur les demandes de dérogations.
43. **Attestations médicales d'aptitude.** L'article 23 impose aux enseignants rémunérés des attestations médicales à l'embauche annuelles et implique le recours à la médecine du travail ainsi que la tenue d'un registre médical spécifique.
44. **Régime de sanction.** L'article 24 prévoit un régime de sanction du non-respect des prescriptions de la délibération, par contraventions de 5^e classe.
45. **L'ensemble des règles précédentes applicables aux niveaux de pratiques des plongeurs et encadrants** (titres requis, composition des palanquées, prérogatives d'évolution, etc.) figure de manière résumée en annexes de la délibération modifiée, sous forme de tableaux récapitulatifs.
46. Il y a lieu de remarquer que la réglementation polynésienne permet certaines souplesses à la pratique de la plongée par rapport aux standards internationaux concernant le nombre de plongeurs par palanquées et la profondeur autorisée. Ainsi les profondeurs autorisées sont de 29, 49 et 60 mètres respectivement pour les niveaux 1, 2 et 3 tels que définis par le cadre polynésien (articles 3 et 7). Les standards internationaux PADI, CMAS et FFESSM retiennent quant à eux des limites différentes et moins profondes.
47. Pour terminer la revue du cadre polynésien, il y a lieu de mentionner l'existence d'un titre délivré par la Polynésie française permettant l'exercice de fonctions d'encadrement de la plongée (en plus des dérogations temporaires précédemment mentionnées). Depuis 2012, des attestations de formation de guide de plongée ont été délivrées par le Ministre chargé des

⁸ Cet arrêté abrogeait et remplaçait une liste plus ancienne établie par l'[arrêté n° 295 CM du 16/02/2004](#).

sports. En application de l'arrêté n°174 CM du 19 février 2016 précité, l'attestation permet notamment d'encadrer en exploration 4 plongeurs certifiés jusqu'à la profondeur de 40 mètres et d'effectuer des plongées de « baptêmes ». Il semble que les pouvoirs publics aient eu pour projet d'instituer un brevet professionnel mais que les textes d'application et d'organisation de cette formation n'aient pas été pris⁹.

B. LES DONNEES DISPONIBLES SUR LE SECTEUR

48. Selon l'avis du CESC du 24 mai 2017 concernant les principales données disponibles sur le secteur, auquel l'Autorité se réfère, l'activité est caractérisée en Polynésie française par :
- 1,4 milliard de F CFP de chiffre d'affaires, pour environ 120 000 plongées effectuées annuellement ;
 - 63 établissements implantés sur l'ensemble de la Polynésie française sont déclarés auprès de la Direction de la jeunesse et des sports (DJS) ;
 - 150 emplois salariés à temps plein ;
 - 70 % des plongeurs sont des résidents (30 % sont des touristes de passage) ;
 - 209 plongeurs ou moniteurs liés à cette activité professionnelle se sont déclarés auprès de la DJS, dont 190 titulaires d'un brevet d'Etat parmi lesquels figurent 3 d'origine polynésienne et 19 guides de palanquées polynésiens. On dénombrerait cependant 514 moniteurs d'État présents sur le territoire ;
 - 80 % des moniteurs déclarés à la DJS sont des entreprises individuelles et titulaires d'une patente ; les 20 % restant sont des salariés ou exercent sous une autre forme juridique propre ;
 - 66 centres de plongée répartis sur 17 îles (dont 36 % aux Tuamotu, 34 % aux Iles du Vent, 27 % aux Australes et 3 % dans les autres archipels) ;
 - 94 % de l'activité est prise en charge par des guides de plongée ;
 - 6 % de l'activité concerne de la formation.

II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

A. LES PRINCIPES GENERAUX RELATIFS A LA CONCURRENCE ET A L'INTERVENTION DANS LA SPHERE ECONOMIQUE

49. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur. Comme l'Autorité a déjà eu l'occasion

⁹ Cf. cotes 174 à 185, ces documents (une brochure du service des sports et un article de presse) se réfèrent à un diplôme « *en cours de création* », ce qui n'a pas été suivi d'effet.

de le rappeler dans ses précédents avis, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative* ». Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.

50. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impacte le fonctionnement de l'économie. Le rôle de l'Autorité polynésienne de la concurrence est, dans ces circonstances, d'informer le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et de leur recommander, le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.
51. En l'espèce, le projet de loi du pays soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence concerne une activité présentant des risques de sécurité. Il reprend et réforme un ensemble de prescriptions intéressant la sécurité, la santé et la protection des pratiquants et encadrants de la plongée sous-marine. Cette préoccupation principale de sécurité et de protection sanitaire relève assurément des intérêts généraux justifiant en principe une intervention de la puissance publique.
52. Dans le cadre de sa mission consultative, l'Autorité polynésienne de la concurrence est amenée à examiner si des dispositions du projet de loi du pays soumis à son examen ont un effet sensible sur le marché. L'Autorité doit vérifier que ces dispositions sont justifiées, adaptées et proportionnées à l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis. Dans le cas contraire, elle examine s'il n'existe pas de méthode moins restrictive de concurrence. Le cas échéant, des mesures de substitution à celles qui sont envisagées dans le projet de loi du pays peuvent être proposées.

B. APPLICATION AU PROJET DE LOI DU PAYS

53. Le projet de loi du pays entend réécrire le cadre antérieurement applicable en améliorant sa structure et son intelligibilité avec notamment un article consacré aux définitions. Les dispositions les plus complètes et explicites consistent en 1) des dispositions relatives au champ d'application du cadre réglementaire et en définitions, 2) des principes généraux, de responsabilité notamment, 3) certaines règles relatives à l'organisation des activités et à l'exercice d'activités à titre professionnel et 4) un régime de contrôle et de sanction du non-respect du cadre réglementaire.
54. La réglementation envisagée entend, comme la précédente qu'elle réforme, définir un cadre contraignant pour les activités, notamment commerciales, liées à la plongée sous-marine de loisir, sur deux plans principaux : 1) l'organisation des activités de plongée (nombre de plongeurs, matériel, obligations d'assurances, d'information, de vérification et de surveillance, etc.) et 2) l'accès des personnes physiques aux métiers et aux fonctions participant à la fourniture de ces activités (aptitudes et titre requis, encadrants et enseignants, garanties médicales notamment). Ces deux types de contraintes sont étroitement imbriquées.
55. L'intervention publique dans la pratique de la plongée et notamment dans sa sphère commerciale, est de nature à influencer sur les conditions économiques de fourniture de ces

activités et sur l'accès et l'exercice des fonctions et professions associées à la fourniture de ces activités. L'exposé des motifs indique ainsi que le projet de loi vise, par la refonte du cadre applicable, à « *répondre aux nécessités d'emplois locaux en permettant à la jeunesse polynésienne d'avoir un accès direct à la formation et aux métiers de la plongée* » en prenant mieux en compte les qualifications instaurées en Polynésie, pour « *permettre des parcours professionnels* » aux plongeurs encadrants locaux « *sans la tutelle d'un brevet d'Etat* », et « *à répondre aux attentes des opérateurs touristiques pour faire face en toute sécurité aux flux et niveaux d'aptitude des plongeurs internationaux* ». Il entend aussi procéder à un alignement sur les standards internationaux et à une harmonisation des espaces d'évolution (profondeurs maximales, composition des palanquées).

56. Le texte de la loi du pays transmis, s'il dessine un cadre global articulé autour des orientations rappelées ci-dessus, ne rend pas compte précisément de la nature et de l'intensité des dispositions contraignantes. Il renvoie pour l'essentiel (à 18 reprises dans 13 articles sur 30) à des dispositions réglementaires dont les projets d'ores et déjà rédigés n'ont pas été communiqués à l'Autorité. Dès lors elle n'a pas été en mesure d'apporter une analyse complète et pleinement utile du projet de loi du pays complété des arrêtés d'application.
57. L'Autorité peut cependant relever que la réglementation entend supprimer la possibilité d'octroi d'autorisations dérogatoires (limitées et temporaires) par le Président de la Polynésie française, ainsi que la commission associée chargée d'instruire les demandes. Ceci tend vers une simplification et une clarification du cadre et une égalisation des conditions d'accès ou d'exercice des professions liées à la plongée.
58. L'Autorité prend aussi acte du fait que, au vu de son exposé des motifs, le projet entend aligner davantage la réglementation sur les standards internationaux et faciliter l'accès de la jeunesse polynésienne aux métiers et formations de la plongée (avec une moindre exigibilité des diplômes de l'Etat français). Sur le premier point, la Polynésie française semble ainsi rejoindre l'approche retenue en Nouvelle-Calédonie, qui confère davantage de facultés d'exercice de fonctions d'encadrement et d'enseignement aux titulaires de titres internationaux dépourvus de titres français¹⁰. Sous l'angle strictement concurrentiel, ces orientations semblent, sous réserve des dispositions des textes d'application, de nature à améliorer la lisibilité des conditions de plongée des consommateurs polynésiens et étrangers, à favoriser la reconnaissance de davantage de titres et diplômes et à diminuer ainsi les barrières à l'accès aux métiers concernés, à favoriser l'activité économique des structures concernées par plus de souplesse d'embauche et une meilleure reconnaissance des touristes étrangers.

CONCLUSION

59. Pour les raisons évoquées dans cet avis, l'Autorité n'a pas été mise en mesure d'apporter au Pays une analyse complète et pleinement utile du projet de réforme du cadre réglementaire applicable aux activités de plongée sous-marine de loisir en Polynésie française. Elle ne peut

¹⁰ Cf. article 15 de la délibération du Congrès N° 307 du 27 août 2002 *relative à la plongée autonome à l'air en Nouvelle-Calédonie* : les titres délivrés notamment par PADI, CMAS et SSI autorisent l'enseignement, comme les titres d'organismes français (FFESSM notamment) et les diplômes d'Etat français. Seul le dernier niveau « E5 NC » limite l'enseignement à la détention d'un diplôme français (seulement), le BEES 3° degré option plongée subaquatique.

donc formuler des recommandations tendant à améliorer la rédaction du texte ou plus largement le cadre applicable. Elle renvoie toutefois à sa pratique consultative récente concernant l'intervention des pouvoirs publics dans la sphère économique en général et concernant des activités et professions réglementées, comme pouvant apporter des éléments d'éclairage utiles à l'intervention publique envisagée.

Délibéré sur le rapport oral d'Alexandre Beaudouin-Viel, *rapporteur*, et l'intervention de Sébastien Petit, *Rapporteur général adjoint*, par Jacques Mérot, *président*, Maïana Bambridge et Julien Vucher-Visin, *membres*.

Le président,

Jacques MEROT