

**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**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 24 novembre 2016, enregistrée le 25 novembre 2016 sous le numéro 16/0025 A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, d'une demande d'avis 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 ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-2 I et II ;

Vu la délibération n° 93-61 AT du 11 juin 1993 modifiée fixant les modalités de transfert des huîtres nacrières de la Polynésie française ;

Vu la délibération n° 93-168 AT du 30 décembre 1993 modifiée portant modification de la fiscalité perlière à l'exportation ;

Vu la délibération n° 98-63 APF du 11 juin 1998 modifiée fixant les règles de délivrance de la carte de négociant en perles de culture de Tahiti ;

Vu la délibération n° 2002-51 APF du 27 mars 2002 réglementant les activités de producteur d'huîtres perlières et de producteur de perles de culture de Tahiti ;

Vu la délibération n° 2004-29 APF du 12 février 2004 relative au régime des entreprises franches dans le secteur de la perliculture en Polynésie française ;

Vu la délibération n° 2005-42 APF du 4 février 2005 portant définition des produits tirés de l'activité de la perliculture en Polynésie française et fixation des règles relatives à la classification, au transport, à la commercialisation et aux formalités d'exportation de la perle de culture de Tahiti, des ouvrages et des articles de bijouterie en comportant ;

Vu l'avis n° 63/2016 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 du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française (CESC) en date du 13 octobre 2016 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, les représentants de la direction des ressources marines et minières, des représentants du secteur de la perliculture, le rapporteur au CESC du projet de loi du pays entendus lors de la séance du 9 décembre 2016 ;

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 :

SOMMAIRE

SYNTHESE DE L'AVIS	3
INTRODUCTION	7
I. LE SECTEUR DE LA PERLICULTURE	8
A. LA CHAINE DE VALEUR DE LA PERLE DE CULTURE PRODUITE EN POLYNESIE FRANÇAISE .	8
B. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE EN VIGUEUR ET LE PROJET DE LOI DU PAYS .	9
C. LES PRINCIPALES DONNEES DU SECTEUR	11
1. <i>Sur la production</i>	11
2. <i>Sur l'exportation</i>	13
D. UN SECTEUR EN CRISE DEPUIS LE DEBUT DES ANNEES 2000	14
II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE	16
A. LA DELIVRANCE D'UNE AUTORISATION D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME A DES FINS D'EXPLOITATION PERLICOLE	16
1. <i>Les principales dispositions du projet de loi du pays sur ce sujet</i>	17
2. <i>Analyse</i>	18
B. LES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES D'EXERCER L'ENSEMBLE DES ACTIVITES DE LA CHAINE DE VALEUR	20
1. <i>Les principales dispositions du projet de loi du pays sur ce sujet</i>	21
2. <i>Analyse</i>	22
C. L'INSTAURATION DE QUOTAS DE PRODUCTION.....	24
1. <i>Les principales dispositions du projet de loi du pays sur ce sujet</i>	24
2. <i>Analyse</i>	25
D. LA REVISION DES REGLES DE QUALITE DES PERLES DE CULTURE	27
1. <i>Les principales dispositions du projet de loi du pays sur ce sujet</i>	28
2. <i>Analyse</i>	28
E. SUR LA NOUVELLE GOUVERNANCE.....	32
1. <i>Les principales dispositions du texte</i>	32
2. <i>Analyse</i>	32
III. CONCLUSION	33

SYNTHESE DE L'AVIS

L'Autorité polynésienne de la concurrence a rendu le 8 décembre 2016 un avis au Président de la Polynésie française 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.

Dans la mesure où le projet de loi du pays institue un régime nouveau ayant pour effet de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions, il résulte d'une obligation légale que le Président de la Polynésie française consulte l'Autorité polynésienne de la concurrence sur ce projet. Saisie le 25 novembre, dans le cadre particulier de la procédure d'urgence, l'Autorité l'a donc examiné et a rendu ses conclusions, synthétisées ci-après.

L'Autorité estime que, saisie plus tôt dans le processus d'élaboration du texte et dans un délai normal à l'instar de celui accordé au Conseil économique social et culturel, elle aurait été mieux en mesure d'exercer ses prérogatives. En outre, une complète transmission des textes d'application prêts depuis de longs mois, lui aurait permis de procéder à une analyse exhaustive et concrète des implications du dispositif proposé sur la concurrence et de proposer au bénéfice du gouvernement et de l'assemblée de la Polynésie française des solutions efficaces et offrant la sécurité juridique attendue.

Elle a cependant mis tout en œuvre dans les délais légaux pour rendre le présent avis.

L'Autorité polynésienne de la concurrence s'est attachée à évaluer dans quelle mesure les dispositions du texte soumis à son examen restreignent le fonctionnement concurrentiel du secteur de la perliculture.

Elle a cependant pris en compte que le projet de loi du pays a pour objectif de répondre à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence, outil au service de l'efficacité économique.

L'Autorité polynésienne de la concurrence entend donc éclairer le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française en les informant précisément des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et leur proposer le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.

A. SUR LA DELIVRANCE D'UNE AUTORISATION D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME A DES FINS D'EXPLOITATION PERLICOLE

Le projet de loi du pays s'est donné pour objectif de préserver les lagons et donc d'attribuer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime dans le respect de l'objectif général de développement durable.

Une telle gestion du domaine public peut aboutir à offrir un nombre d'autorisations inférieur aux demandes (nouvelles ou renouvellements) des perliculteurs. L'égalité de traitement des opérateurs requiert que les conditions et modalités d'octroi des autorisations d'occupation du domaine public soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

L'Autorité polynésienne de la concurrence relève que les arrêtés d'application d'ores et déjà rédigés, information confirmée par les auditions auxquelles elle a procédé, ne lui ont pas été transmis. La communication de l'ensemble des textes du nouveau cadre réglementaire aurait pourtant donné un éclairage permettant de mieux cerner l'ensemble des implications concurrentielles des dispositions de la loi du pays soumise à examen.

Ainsi, elle n'a pas été en mesure d'examiner le montant et les modalités de paiement de la redevance annuelle, les conditions et modalités d'octroi et de retrait des autorisations, les dispositions transitoires entre le régime en vigueur, à l'origine de la structure actuelle du secteur, et le régime à venir, plus contraignant.

L'Autorité relève néanmoins que plusieurs dispositions du projet sont de nature à introduire des distorsions de concurrence.

Sans contredire les règles relevant des préoccupations environnementales et écologiques, qui légitimement influent sur la superficie lagunaire susceptible d'être exploitée à des fins perlicoles, et par conséquent sur la taille du marché, les règles d'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime ne doivent pas, en ne garantissant pas l'égalité de traitement des opérateurs en place et des nouveaux entrants (qui peuvent être plus efficaces en produisant une meilleure qualité à moindres coûts), limiter la concurrence qui s'exerce pour le marché.

En particulier, l'Autorité recommande la révision des modalités de mise en œuvre du « plafond écologique » et du « plafond de gestion », qui sont en l'état du texte de nature à privilégier les opérateurs en place au détriment de nouveaux opérateurs.

B. SUR LES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES D'EXERCER L'ENSEMBLE DES ACTIVITES DE LA CHAINE DE VALEUR

Le projet de loi du pays instaure un régime d'autorisation d'exercice des différentes activités du secteur perlicole renforcé par rapport au précédent cadre législatif et réglementaire. Ses conditions plus restrictives sont susceptibles de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, et à tout le moins, susceptibles d'ériger des barrières à l'entrée significatives sur les différents niveaux de la chaîne de valeur, et en conséquence de rigidifier le fonctionnement des marchés au détriment de leur efficacité.

D'une manière générale, elles doublonnent les règles générales applicables à l'exercice de toute activité commerciale en Polynésie française, alourdissent les charges administratives des acteurs les plus petits en multipliant les procédures et enfin cloisonnent les différents échelons de la filière perlicole.

En conséquence, l'Autorité polynésienne de concurrence recommande la suppression du régime d'autorisation d'exercice des activités du secteur perlicole, qui contraint inutilement la création et le développement des activités liées à la perliculture, au profit de l'instauration d'un régime déclaratif, source d'une plus grande souplesse pour les professionnels. Un tel régime paraît davantage proportionné aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. Cette évolution permettrait notamment au service en charge de la perliculture des économies de formalités tout en garantissant l'atteinte de ses objectifs. Ces économies de moyens pourraient être valablement réinvesties pour systématiser le contrôle et la certification de la qualité des productions.

C. SUR L'INSTAURATION DE QUOTAS DE PRODUCTION

A titre liminaire, l'Autorité relève à nouveau qu'en l'absence de communication des arrêtés précisant les définitions et principes proposés dans le projet de loi du pays et relatifs au dispositif de quotas, global et individuels, de production des perles de culture, ce dispositif qui laisse libre cours à toutes les hypothèses ne peut être pleinement évalué au regard des règles du droit de la concurrence.

Il peut être relevé cependant qu'un tel dispositif consiste purement et simplement en un système de gestion administrée et non marchand, dispositif qui, par nature, ne laisse pas la place aux mécanismes de marché là où les règles de concurrence pourraient normalement s'appliquer.

Au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis par les pouvoirs publics, leur intervention par un tel dispositif au cœur de l'activité économique perlicole, en supplément d'une gestion efficace et effective du domaine public maritime apparaît superflue.

En s'imposant la fixation de quotas, unilatéralement, la Polynésie française s'oblige à limiter sa production laissant ainsi le champ libre à ses concurrents internationaux sans garantie aucune de faire remonter le cours mondial de la perle noire. D'ailleurs, quand bien même il remonterait, cette hausse bénéficierait à tous les pays producteurs qui auraient accru leurs parts de marchés au détriment de la Polynésie française. Les petits producteurs seraient les premiers impactés par ces évolutions défavorables.

En tout état de cause, dans l'éventualité où le dispositif de quotas de production serait maintenu dans le projet de loi du pays, l'Autorité recommande que les règles de répartition des quotas individuels soient objectives, transparentes et non discriminatoires et évitent de se référer à des critères imprécis.

D. SUR LA REVISION DES REGLES DE QUALITE DES PERLES DE CULTURE

De façon surprenante, le projet de loi du pays abandonne les définitions et classifications permettant de qualifier une perle issue de la perliculture de Polynésie française de « perle de culture de Tahiti ». Le projet de loi du pays limite par ailleurs le contrôle de la qualité de la production à « un suivi de la qualité de la production » facultatif.

L'Autorité polynésienne de la concurrence ne partage pas cette approche et recommande le maintien d'une définition stricte de la perle de culture de Tahiti dans le projet de loi du pays, de même que de critères de classification, de façon à protéger la perle produite en Polynésie française. Cette définition, qui peut être différente de l'actuelle tout en demeurant aussi stricte, doit permettre de distinguer une perle de qualité « haut de gamme », la « perle de culture de Tahiti », de l'ensemble des autres perles noires produites en Polynésie française, de faible qualité mais commercialisables et exportables.

Elle recommande aussi la définition et la mise en place, par les pouvoirs publics et dans le cadre du projet de loi du pays, d'un processus de normalisation. Ce processus doit avoir pour finalité de définir une norme publique au bénéfice de tous les producteurs. Cette démarche se distingue du processus conduisant certains producteurs à développer des marques propres qui pourraient leur permettre de produire des perles hors de Polynésie française. La définition de ce processus devra être le fruit d'une consultation, d'une concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur, petits et gros, sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

Le processus de normalisation permettra ainsi de valoriser l'ensemble des perles produites en Polynésie française, quelle que soit leur qualité. Selon l'Autorité, il doit intervenir au niveau du contrôle de la production par le service en charge de la perliculture, qui, à l'issue d'un contrôle de qualité poussé et obligatoire des productions individuelles, devra délivrer des certificats associés à chaque classification de perles, de la plus parfaite à celle qui était antérieurement qualifiée de rebut.

Enfin, l'Autorité insiste sur le fait que le dispositif de normalisation doit être prévu au niveau de la loi du pays, et non pas renvoyé à des arrêtés pris en Conseil des ministres, de façon à assurer une

stabilité juridique suffisante nécessaire au développement et à la pérennité des activités, sur le marché polynésien comme à l'international.

E. SUR LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Le projet de loi du pays introduit un nouveau mode de gouvernance au travers de l'instauration d'un Conseil de la perliculture, d'une Commission de discipline et de Comités de gestion décentralisés.

L'Autorité recommande une grande vigilance dans la composition et le fonctionnement des organes de gestion prévus par le projet dans la mesure où ils pourraient favoriser un risque de distorsion de concurrence.

Conclusion

La consultation selon la procédure d'urgence de l'Autorité polynésienne de la concurrence l'a amenée à concentrer ses recommandations sur cinq volets principaux du projet de loi du pays : l'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine maritime à des fins d'exploitation perlicole, le régime d'autorisation d'exercer l'ensemble des activités de la chaîne de valeur de la perle de culture produite en Polynésie française, le dispositif de quotas global et individuels de production de perles, l'encadrement de la qualité des perles produites et la gouvernance.

De manière générale, l'Autorité constate que de nombreuses dispositions du projet de loi du pays ont été précisées par arrêtés en Conseil des ministres qui ne lui ont pas été communiqués. Les dispositions de ces arrêtés ne devraient pas introduire de restriction de concurrence additionnelle à un texte qui déjà laisse une part réduite au fonctionnement concurrentiel de ce secteur.

En tout état de cause, étant donné l'importance du secteur de la perliculture pour l'économie polynésienne, l'Autorité portera une attention soutenue aux marchés de la perliculture sous l'angle des règles de la concurrence en vigueur. Elle rappelle aux acteurs du secteur et à différentes autorités publiques qu'ils peuvent la saisir, conformément à l'article LP 620-5 de ce code, de faits ou de pratiques susceptibles de constituer une pratique anticoncurrentielle.

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 24 novembre 2016, arrivé et enregistré à l'Autorité polynésienne de la concurrence le 25 novembre 2016, le Président de la Polynésie française a, sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis 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.
2. 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.
3. Dans son courrier, le Président de la Polynésie française invoque la procédure d'urgence prévue à l'article 620-2 II du code de la concurrence réduisant à quinze jours le délai dans lequel l'Autorité doit se prononcer. Saisie plus tôt dans le processus d'élaboration du texte¹ et dans un délai normal à l'instar de celui accordé au Conseil économique social et culturel, l'Autorité aurait été mieux en mesure d'exercer ses prérogatives dans le cadre de cette consultation en application d'une obligation légale, en procédant notamment plus largement aux auditions des acteurs intéressés. En outre, la communication des textes d'application d'ores et déjà rédigés (ce qui n'a pas été le cas), lui aurait permis d'effectuer une analyse exhaustive et concrète des implications du dispositif proposé sur la concurrence et de proposer à l'attention du gouvernement et de l'assemblée de la Polynésie française des solutions efficaces et offrant la sécurité juridique attendue au regard des règles de la concurrence.
4. L'Autorité rappelle que la méconnaissance de la procédure de consultation obligatoire et l'absence de communication dans les délais de droit aux représentants de l'assemblée de Polynésie française de l'avis de l'Autorité ne manqueraient pas de nourrir tout contentieux susceptible d'être initié.
5. 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 soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence « *a pour objet de réglementer les activités de commerçant de nucléus, de producteur d'huîtres perlières, de producteur, de négociant, de détaillant bijoutier, de détaillant artisan et d'entreprise franche de produits perliers issus des huîtres perlières présentes en Polynésie française notamment : la Pinctada margaritifera variété cumingii et la Pinctada maculata et de produits nacriers. Elle fixe les règles relatives à la production, à la classification, au transport, à la commercialisation et à l'exportation des produits perliers bruts et travaillés, des ouvrages et des articles de bijouterie en comportant, ainsi que des produits nacriers de Polynésie française* » (art. LP 1).

¹ Dont la préparation s'est déroulée tout au long de l'année 2016

I. LE SECTEUR DE LA PERLICULTURE

A. LA CHAÎNE DE VALEUR DE LA PERLE DE CULTURE PRODUITE EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

6. La perle de culture de Tahiti², produite en Polynésie française, est une perle de culture de couleur naturelle provenant de la greffe et de l'élevage en milieu naturel, en Polynésie française, de l'huître perlière *Pinctada margaritifera variété cumingii* (lèvre noire). La greffe consiste à introduire dans l'animal, dans sa poche perlière (gonade), après une incision, un nucléus en nacre (dans 99 % des cas, en corail sinon) et un petit morceau d'épithélium provenant du manteau d'une huître sacrifiée à cet effet.
7. Ce processus génère un certain nombre d'étapes :
 - La fécondation artificielle et le collectage, qui consistent à produire des larves planctoniques d'huîtres perlières (en milieu contrôlé, l'écloserie, soumis à réglementation) puis à favoriser leur fixation sur des supports artificiellement disposés dans les lagons polynésiens, les collecteurs.
 - L'élevage : l'élevage d'huîtres perlières, dans une station de collectage, peut avoir deux finalités, la première étant la sélection d'huîtres « donneuses » de greffons, la seconde étant la production des perles de culture. En fonction de sa finalité, une huître perlière peut être amenée à être transférée de son lieu de production vers un autre lieu d'élevage ou de greffe (les transferts sont réglementés).
 - La greffe, la récolte et la sur-greffe (opération qui consiste à introduire un nouveau nucléus après extraction de la perle de culture de la première greffe ou d'une précédente sur-greffe).
8. A titre indicatif, il faut environ compter une période de trois ans pour obtenir une huître perlière susceptible d'être greffée et une période de deux ans pour qu'une huître greffée produise une première perle ; ainsi, le cycle de production d'une perle brute durerait autour de cinq ans. Sur l'ensemble des huîtres perlières produites, seules 40 % à 60 % donnent une perle commercialisable et donc exportable³. Dans tous les cas, une récolte comporte au maximum 2 % de perles de qualité exceptionnelle et 20 % de perles rondes.
9. Ce processus engage par ailleurs un certain nombre d'acteurs :
 - Les commerçants de nucléus, dont l'activité consiste à fabriquer, acheter, recycler ou importer des nucléus dans la perspective de les vendre ; à cet égard, les nucléus sont globalement importés du Japon et de Chine⁴.
 - Les producteurs d'huîtres perlières, dont l'activité consiste à la fécondation artificielle, à l'élevage larvaire, au collectage des larves d'huîtres perlières, à l'élevage, au transfert et à la vente des huîtres issues de sa production, à la vente et l'exportation de coquilles de nacres.

² La perle de culture est à distinguer de la perle fine ou naturelle de Tahiti qui est une concrétion naturelle sécrétée accidentellement et sans intervention humaine par l'huître perlière

³ <http://www.courrierinternational.com/article/2009/06/18/rififi-au-paradis>

⁴ Selon l'ISPF, 12 tonnes de nucléus ont été importées en 2015 (- 24 % par rapport à 2014)

- Les producteurs de produits perliers, dont l'activité consiste au transfert, à l'élevage, à la greffe et sur-greffe d'huîtres perlières, à l'élevage des huîtres greffées, à la récolte des produits perliers, à la vente et l'exportation de coquilles de nacres et de produits perliers.
10. Par la suite, les producteurs de produits perliers offrent à l'achat des négociants en produits perliers (vente en gros) et des détaillants bijoutiers et artisans (vente en semi-gros) leur production, celle-ci devant être préalablement et obligatoirement contrôlée et enregistrée par le service en charge de la perliculture avant d'être commercialisée. L'ensemble de ces acteurs peuvent également agir à l'exportation.

B. LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE EN VIGUEUR ET LE PROJET DE LOI DU PAYS

11. Le projet de loi du pays proposé vient réformer le cadre réglementaire en vigueur, articulé autour de six délibérations, qui réglementent les conditions de production et de commercialisation des produits perliers.
12. La plus ancienne, la délibération n° 93-61 AT du 11 juin 1993 modifiée fixant les modalités de transfert des huîtres nacrées de la Polynésie française, interdit l'importation et l'exportation, toutes espèces confondues, d'huîtres nacrées vivantes, et réglemente les modalités de transfert insulaire des huîtres nacrées de l'espèce *Pinctada margaritifera*, pour éviter la propagation de pathologies présentes dans certaines îles de Polynésie française.
13. La délibération n° 93-168 AT du 30 décembre 1993 modifiée portant modification de la fiscalité perlière à l'exportation prévoit une taxe à l'exportation sur les produits de la perliculture originaires de Polynésie française, appelée « droit spécifique sur les perles exportées » (DSPE) et dont le produit est inscrit au budget de la Polynésie française. La taxe actuellement en vigueur s'élève à 50 francs CFP la perle et a rapporté à la Polynésie française plus de 385 millions de francs CFP en 2015.
14. La délibération n° 98-63 APF du 11 juin 1998 modifiée fixant les règles de délivrance de la carte de négociant en perles de culture de Tahiti⁵, la délibération n° 2002-51 APF du 27 mars 2002 réglementant les activités de producteur d'huîtres perlières et de producteur de perles de culture de Tahiti et la délibération n° 2004-29 APF du 12 février 2004 relative au régime des entreprises franches dans le secteur de la perliculture en Polynésie française organisent les activités de la perliculture.
15. En particulier, les activités de producteur d'huîtres perlières et de producteur de perles de culture de Tahiti, voient leur exercice soumis à l'obtention d'une autorisation d'occupation d'une parcelle du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole⁶ et d'une carte de

⁵ Voir également, l'arrêté n° 1031 CM du 2 juillet 2010 portant modification de l'arrêté n° 943 CM du 13 juillet 1999 modifié, portant dispositions pour l'application de la délibération n° 98-63 APF du 11 juin 1998 fixant les règles de délivrance de la carte de négociant en perles de culture de Tahiti

⁶ Voir l'arrêté n° 24 CM du 14 janvier 2016 réglementant l'octroi des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole

producteur délivrée par le service en charge de la perliculture, valable pour une durée de cinq ans renouvelable, accordée sous réserve d'avoir les compétences et l'équipement requis⁷.

16. La réglementation en vigueur repose également sur des critères de qualité minimale, prévus par la délibération n° 2005-42 APF du 4 février 2005 portant définition des produits tirés de l'activité de la perliculture en Polynésie française et fixation des règles relatives à la classification, au transport, à la commercialisation et aux formalités d'exportation de la perle de culture de Tahiti, des ouvrages et des articles de bijouterie en comportant, et sur des contrôles de la qualité des perles de culture préalables à leur commercialisation et à leur exportation, contrôles réalisés par le service alors en charge de la perliculture, la Direction des ressources marines et minières (DRMM)⁸.
17. Ainsi, la qualité de la perle de culture de Tahiti (qualifiée comme telle lorsque l'épaisseur de la couche de nacre est d'au moins 0,8 millimètre) est fondée sur quatre critères majeurs, le diamètre, le poids, la forme et la qualité de la surface. Le classement des perles distingue cinq catégories par ordre de qualité décroissante, de « top gem » ou perle parfaite, puis de A, B, C à D, selon leur lustre et le nombre de défauts qu'elles comportent. Toutes les perles non conformes sont qualifiées de rebus interdits à la vente et indemnisées au perliculteur. L'arrêté n° 333 CM du 18 mars 2011 portant modification de l'arrêté n° 1027/CM du 17 novembre 2005 fixant les conditions d'indemnisation des rebus par le service de la perliculture en application de la délibération n° 2005-42 APF du 04 février 2005 accorde ainsi 25 francs CFP le gramme avec un plafond annuel de 500 grammes et par hectare de nacres greffées. Les rebus sont conservés et, après indemnisation, détruits par la DRMM en présence des perliculteurs.
18. Selon l'exposé des motifs joint à la saisine, le nouveau cadre réglementaire proposé répond à quatre objectifs principaux :
 - Créer les outils de régulation de la production pour passer d'une dynamique d'intensification productive mal maîtrisée à une logique de production organisée et de qualité. Cet objectif sera poursuivi d'une part par l'instauration de quotas de production fixés à l'échelle de la Polynésie française et attribués à chaque exploitation et d'autre part par la mise en place d'une traçabilité de la production à l'exportation.
 - Assurer le retour vers les professionnels du choix de la qualité commerciale. Cet objectif sera poursuivi par une révision de la classification des produits, par le caractère désormais facultatif du contrôle de la qualité et par la simplification des procédures d'exportation.

⁷ Voir l'arrêté n° 886 CM du 25 juin 2003 portant modification de l'arrêté n° 853 CM du 25 juin 2002 fixant les dispositions relatives à la justification de l'aptitude professionnelle et aux équipements minimaux exigés pour l'obtention de la carte de producteur d'huîtres perlières ou de producteur de perles de culture de Tahiti

⁸ Sur le contrôle, voir les arrêtés n° 1026 CM du 17 novembre 2005 portant dispositions pour l'application de l'article 10 de la délibération n° 2005-42 APF du 4 février 2005 portant définition des produits tirés de l'activité de la perliculture en Polynésie française et fixation des règles relatives à la classification, à la commercialisation et aux formalités d'exportation de la perle de culture de Tahiti, des ouvrages et des articles de bijouterie en comportant, n° 1028 CM du 17 novembre 2005 portant dispositions pour l'application de la délibération n° 2005-42 APF du 4 février 2005 portant définition des produits tirés de l'activité de la perliculture en Polynésie française et fixation des règles relatives à la classification, à la commercialisation et aux formalités d'exportation de la perle de culture de Tahiti, des ouvrages et des articles de bijouterie en comportant et n° 1029 CM du 17 novembre 2005 portant dispositions pour l'application de l'article 7 de la délibération n° 2005-42 APF du 4 février 2005 portant définition des produits tirés de l'activité de la perliculture en Polynésie française et fixation des règles relatives à la classification, à la commercialisation et aux formalités d'exportation de la perle de culture de Tahiti, des ouvrages et des articles de bijouterie en comportant

Sur les modalités du contrôle : <http://www.peche.pf/spip.php?article464>

- Renforcer l'organisation de la filière en encadrant les activités de commerçant de nucléus et de détaillant et en clarifiant sa gouvernance par la création d'un organe consultatif, le « Conseil de la perliculture », qui sera consulté notamment sur la fixation des quotas, et d'organes de concertation décentralisés, les « Comités de gestion », chargés d'organiser collectivement la filière à l'échelle de chaque île.
- Mettre en place une démarche de développement durable, en plafonnant les surfaces maritimes autorisées en fonction notamment des caractéristiques écologiques des lagons, et en renforçant les obligations liées à l'utilisation du domaine public, notamment celles concernant la remise en état et de recyclage des déchets.

C. LES PRINCIPALES DONNEES DU SECTEUR

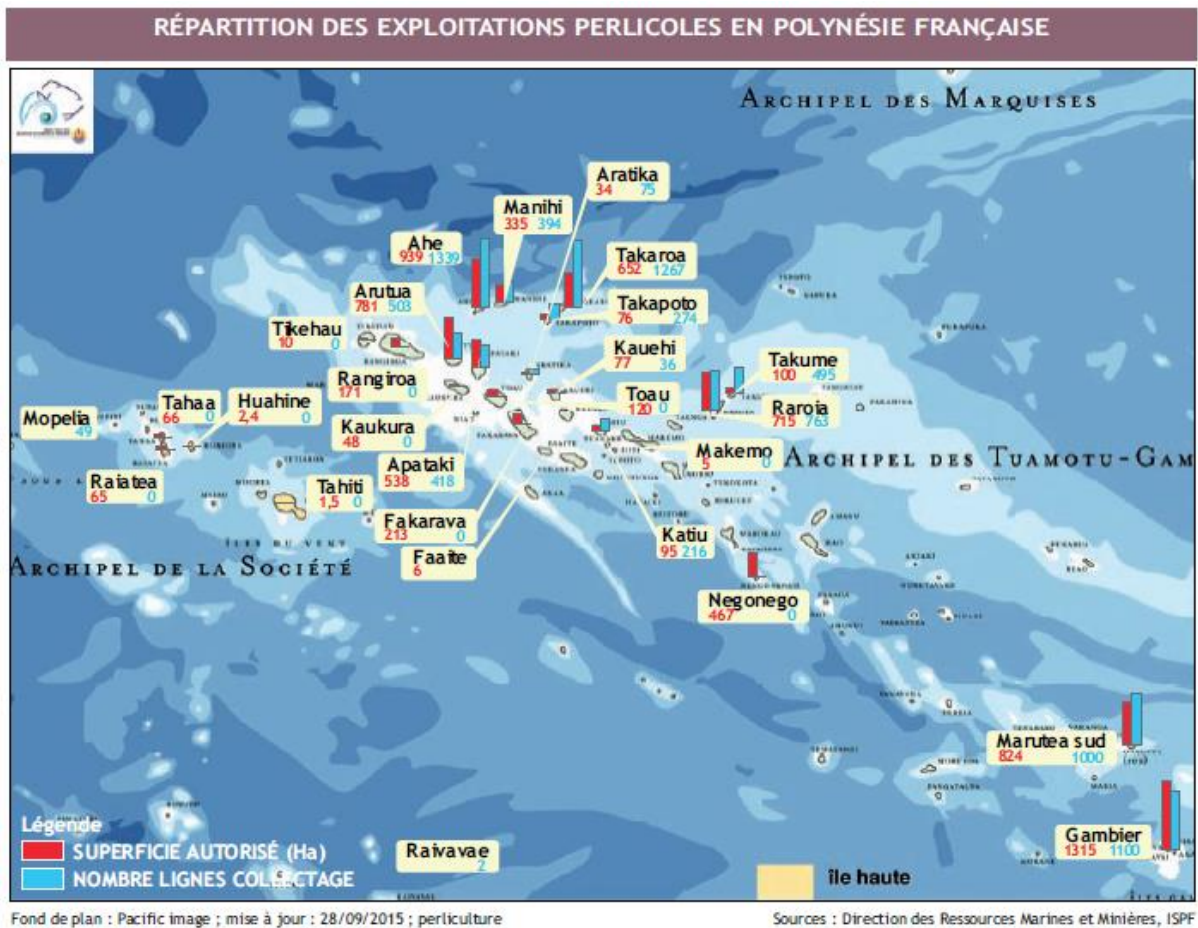
19. Selon la publication de l'Institut de la Statistique de la Polynésie française (ISPF) de 2016, « la perle en 2015 »⁹ et le rapport de l'Institut d'Emission d'Outre-Mer (IEOM) de 2015 sur la Polynésie française¹⁰, la perliculture représente la deuxième ressource propre de la Polynésie française, après le tourisme et devant les produits de la pêche. Après un regain en 2014, où la perliculture avait représenté 69 % des recettes à l'exportation de biens, elle ne constituait plus que 62 % de ces recettes en 2015. Elle représentait une valeur ajoutée de 0,4 % du PIB en 2015.

1. SUR LA PRODUCTION

20. Selon l'ISPF, la production de perles de cultures brutes était réalisée en 2015 sur 26 îles de la Polynésie française, chiffre relativement stable depuis le début des années 2000. Le nombre de concessions maritimes (fermes perlières) était en hausse et s'élevait à 589 (contre 561 en 2014), dont 79 % étaient situées aux Tuamotu (469) et 15 % aux Gambier (92).
21. La surface totale exploitée pour la perliculture s'établissait fin 2015 à 7650 hectares, soit une baisse de 8 % liée, selon l'ISPF, à des annulations de concessions et à la suspension depuis mi-2013 des nouvelles demandes d'autorisation d'occupation du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole. Quatre îles ou groupe d'îles représentaient en 2015 la moitié des surfaces autorisées et du nombre de fermes : les Gambier, Marutea Sud, Ahe et Arutua.

⁹ <http://www.ispf.pf/docs/default-source/publi-pf-bilans-et-etudes/pf-bilan-12-2015-perle-2014.pdf?sfvrsn=10>

¹⁰ http://www.ieom.fr/IMG/pdf/ra2015_polynesie_francaise.pdf



22. Selon l'ISPF, le nombre de producteurs d'huîtres perlières s'est établi en 2015 à 320, soit une baisse de 23 % par rapport à 2014, du fait de la fermeture de petites exploitations victimes de prolifération d'algues. Le nombre de producteurs de perles de culture brutes a lui aussi diminué en 2015, 435 cartes d'autorisation ayant été dénombrées (- 5 %). Au 22 août 2016, la DRMM dénombrait 581 titulaires de cartes de producteurs d'huîtres perlières et/ou de perles de culture brutes¹¹.
23. Selon le rapport de l'IEOM, les exploitations sont en grande majorité familiales et artisanales, mais quelques grandes fermes concentrent la majorité de la production. A titre illustratif (et en l'absence de données publiques plus récentes), en 2009, le secteur était composé d'environ 660 perliculteurs dont 500 étaient de petits producteurs, totalisant au plus 20 % du chiffre d'affaires global¹². A cette même date, les 15 plus grandes fermes produisaient 60 % des perles¹³. Dans un rapport de 2010 portant sur l'étude du marché international de la perle de Tahiti¹⁴, il est précisé que le premier producteur, détenant cinq fermes, était à l'origine de 30 % de la production totale de perles de Tahiti.
24. S'agissant de l'organisation du secteur, le premier groupement d'intérêts économiques (GIE) a été créé en 1979, par les perliculteurs, dans l'objectif d'organiser la vente aux enchères de leur

¹¹ <http://www.peche.pf/spip.php?rubrique347>

¹² <http://www.courrierinternational.com/article/2009/06/18/rififi-au-paradis>

¹³ <http://www.courrierinternational.com/article/2009/06/18/rififi-au-paradis>

¹⁴ Réalisé par ITALTREND SpA in Consortium avec Sopex, Adas, IAK, Hydro-RD et MEP pour la Commission européenne

production¹⁵. Actuellement, « les producteurs et négociants du secteur perlicole sont rassemblés en près de 15 syndicats, associations et groupements d'intérêts économiques (GIE), afin de valoriser leur production de perles et en promouvoir la commercialisation. Ainsi, le groupement d'initiative économique (GIE) Poe O Rikitea, (...) regroupe les deux tiers des professionnels du secteur ».

25. Enfin, l'emploi dans le secteur perlicole serait en baisse ; il compterait environ 1300 salariés déclarés dont 240 en tant que perliculteurs exploitants ; environ 70 % d'entre eux seraient situés dans les Tuamotu-Gambier¹⁶. Dans les faits, selon la saisine, il en compterait environ 3000.

2. SUR L'EXPORTATION

26. Selon la saisine, la production perlicole annuelle totale n'est pas connue ; les exportations déclarées qui font l'objet d'un suivi statistique constituent le seul indicateur quantitatif.
27. Le rapport de l'IEOM fait le constat, pour 2015, malgré les améliorations de 2013 et 2014, d'une nette baisse des exportations de produits perliers, les recettes s'élevant à 7,6 milliards de francs CFP (contre 8,8 milliards de francs CFP en 2014), pour un volume en recul de 11 % :

Exportations de produits perliers*	2013	2014	2015	Variations 2015/2014
Volume (en kg)	13 873	14 692	13 011	-11,4 %
- dont perles de culture brutes**	13 473	14 334	12 471	-13,0 %
Valeur (en millions de F CFP)	7 881	8 825	7 637	-13,5 %
- dont perles de culture brutes**	7 652	8 622	7 361	-14,6 %
Prix moyen des perles brutes (en F CFP/g)	568	601	590	-1,9 %

Source : ISPF

* Perles de culture brutes et travaillées, biwas, mabes, keshis, ouvrages en perles;

** Hors biwas, keshi, mabe

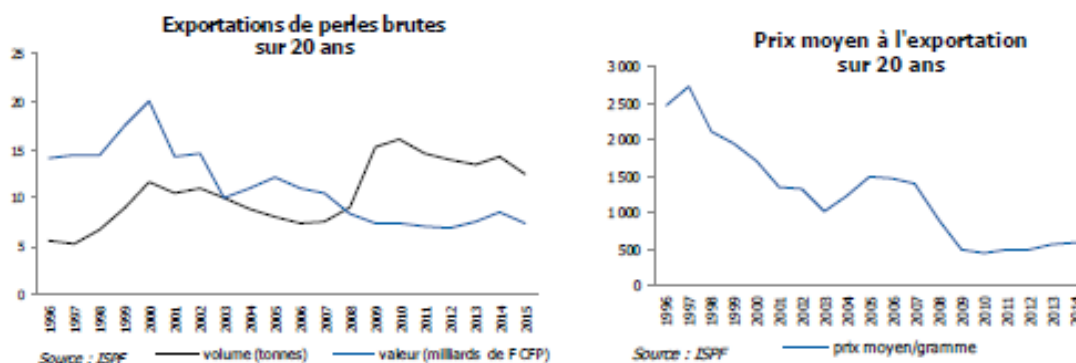
28. Cette évolution s'expliquerait par le recul des exportations de perles de culture brutes (96 % des exportations contre 98 % en 2014)¹⁷, notamment à destination de l'Asie.
29. Le prix moyen des perles brutes exportées s'établissait ainsi à 590 francs CFP le gramme (contre 600 francs CFP en 2014) et à 1010 francs CFP la perle (contre 1030 en 2014). A titre de comparaison, entre 1995 et 2000, les recettes des exportations de perles brutes s'élevaient à

¹⁵ Cote 50

¹⁶ Sources : ISPF, IEOM

¹⁷ Les autres exportations concernent les ouvrages en perles, les « keishi », les « mabe » et les perles de culture brutes teintées

15 milliards de francs CFP par an en moyenne, avec un prix moyen au gramme quatre fois supérieur à celui d'aujourd'hui.



Source : Rapport de 2015 de l'IEOM

30. Les principaux acheteurs de perles brutes auprès de la Polynésie française sont le Japon et Hong-Kong, qui représentaient à eux deux plus de 90 % des exportations en 2015. Viennent ensuite les États-Unis (4,9 %), qui augmentent leurs achats (+ 180 %), et la France (0,9 %), qui les diminue (- 21 %).
31. Trois fois par an (mars, juillet et novembre), des ventes aux enchères internationales sont organisées sur le territoire, dans l'objectif de faire progresser le prix moyen unitaire. Selon l'IEOM, en 2015, les trois ventes aux enchères (sous pli cacheté – au premier prix) organisées par le groupement d'intérêt économique *Poe O Rikitea* ont permis à ses membres de générer un chiffre d'affaires total de 1,1 milliard de F CFP, dont 78 % provenaient d'une clientèle internationale, soit 11 % de la valeur annuelle des exportations.

D. UN SECTEUR EN CRISE DEPUIS LE DEBUT DES ANNEES 2000

32. Si les premières expériences de perliculture en Polynésie française remontent à l'entre-deux guerres, il faudra attendre le milieu des années 60 pour que les premières récoltes de perles de culture issues de l'exploitation de l'huître *Pinctada Margaritifera variété cumingii*, telles que commercialisées aujourd'hui soient recensées. Dans les années 70 et 80, les investisseurs et perliculteurs rencontrent un franc succès, la perle noire de Tahiti étant « *considérée comme une gemme, comparée au diamant* »¹⁸, mais, jusqu'au début des années 90, la production totale annuelle n'excède pas la tonne. C'est au milieu des années 90 que la production connaît une forte croissance (une tonne additionnelle par an entre 1993 et 1998). Parallèlement, le commerce et l'exportation des perles connaissent un profil de croissance similaire. Le secteur de la perliculture est alors apparu comme moteur dans l'économie polynésienne, en permettant notamment à certains atolls des Tuamotu de maintenir une activité économique.
33. Le succès de l'activité sur le marché mondial a conduit à une augmentation significative des concessions maritimes perlières (il y en aurait eu plus de 10000 à cette période) mais a de fait attiré un certain nombre de producteurs ne présentant ni les compétences ni les moyens financiers pour la soutenir, et introduisant sur les marchés des perles de qualité dégradée. A cet égard, le CESC fait part, dans son avis, « *d'une course à la production, à laquelle certaines*

¹⁸ Cote 50

fermes ont été contraintes de recourir pour pouvoir assurer un niveau de rentabilité minimum de leur exploitation ».

34. Parallèlement, la forte production a entraîné une dégradation de la qualité des eaux des lagons, déjà entamée par l'effet climatique, qui a conduit à la hausse du taux de mortalité des huîtres perlières.
35. Production intensive et baisse de qualité ont conduit à la chute des cours mondiaux de la perle de Tahiti, depuis le début des années 2000. Il s'est ensuivi des licenciements, fermetures des fermes perlières, notamment de petite et moyenne tailles, et faillites.
36. Malgré la rétractation de l'offre, le cours de la perle n'a cessé de diminuer, en dépit des actions réglementaires mises en place pour tenter de le relancer, comme l'instauration de critères de qualité des perles en 2005. Sur le territoire, les dysfonctionnements en partie générés par la crise perdurent : la production n'est pas maîtrisée et les producteurs en difficulté vendent à perte, des acteurs dénoncent le non-respect de la réglementation en vigueur par certains professionnels au détriment de la qualité des perles mises en circulation, d'autres déplorent le manque de stratégie commerciale et promotionnelle¹⁹...
37. La création, en 2009 par arrêté pris en Conseil des ministres²⁰, d'un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé "Maison de la perle", qui avait notamment vocation à intervenir dans le cadre de la valorisation, de l'expertise, de la commercialisation et de la promotion de la perle de culture de Tahiti, s'est soldée par un échec et par sa dissolution en 2013²¹.
38. Au-delà des dysfonctionnements de l'activité sur le territoire, des facteurs externes jouent à la baisse sur le cours de la perle de Tahiti, comme l'accroissement de la concurrence internationale. Bien que la Polynésie française soit *a priori* leader sur le marché international de la perle de culture produite en Océanie (environ 25 % des perles noires, premier producteur de perles de culture de l'espèce *Pinctada Margaritifera variété cumingii* dans le Pacifique), la perliculture s'est développée dans d'autres pays du Pacifique, et notamment aux îles Cook, Fidji, Marshall, Tonga, Salomon, en Micronésie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en Australie²²... Ainsi, l'offre mondiale croît et se diversifie (les huîtres perlières élevées pouvant être différentes et produire des perles d'aspects et de couleurs différents), sans que pour autant la « perle de Tahiti » ne se démarque de ses concurrentes. Elle est ainsi, sur le marché international, mélangée avec les autres perles produites dans le Pacifique, sous l'appellation « Black South Sea Pearl ».

¹⁹ Cote 51

²⁰ Arrêté n° 1440 CM du 1er septembre 2009 portant création et organisation d'un établissement public dénommé "Maison de la Perle"

²¹ Arrêté n° 1099 CM du 7 août 2013 portant dissolution de l'établissement public dénommé "Maison de la perle"

²² Bulletin d'information du secrétariat général de la Communauté du Pacifique n°13 – Mai 2000 : « L'huître perlière », http://www.spc.int/DigitalLibrary/Doc/FAME/InfoBull/POIB_VF/13/POIB13VF.html

II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

39. Dans son approche, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions du texte soumis à son examen restreignent le fonctionnement concurrentiel du secteur de la perliculture. A cet égard, elle reprend à son compte la définition du « guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs » publié par l'Autorité de la concurrence métropolitaine²³ selon laquelle: « *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* ».

Cependant les textes normatifs peuvent avoir pour objectif de répondre à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence, outil au service de l'efficacité économique. Ces textes dessinent une intervention des pouvoirs publics qui met en cause différents objectifs d'intérêt général.

L'Autorité polynésienne de la concurrence entend donc éclairer le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française en les informant précisément des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et leur recommander le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.

40. Le projet de loi du pays soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence réglemente l'accès au secteur, par la délivrance administrative d'autorisations d'occupation du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole, et l'exercice des différents métiers de la chaîne de valeur, par la délivrance administrative d'autorisations d'exercice. Il réglemente également son fonctionnement, par la limitation de la production globale et individuelle de perles brutes par des quotas. En conséquence de ces réglementations, il limite directement et indirectement le nombre d'opérateurs pouvant agir dans le secteur et est ainsi susceptible de restreindre la concurrence.
41. Dès lors, l'Autorité s'applique dans le présent avis à déterminer si les limitations directes ou indirectes du nombre d'opérateurs, la révision des règles de qualité des perles de culture, et la nouvelle gouvernance du secteur résultant du projet de loi du pays ont un effet sensible sur le marché. Après avoir vérifié que ces évolutions étaient justifiées, adaptées et proportionnées à l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis par ailleurs, elle a examiné, dans le cas contraire, s'il n'existait pas de méthode moins restrictive de concurrence. Le cas échéant, l'Autorité propose des mesures de substitution à celles qui sont envisagées. Elles peuvent par exemple consister en un régime de déclaration préalable plutôt que d'autorisation administrative, ou en la réglementation du bien ou du service final plutôt que de l'accès à l'activité économique.

A. LA DELIVRANCE D'UNE AUTORISATION D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME A DES FINS D'EXPLOITATION PERLICOLE

42. Le projet de loi du pays soumis à l'Autorité prévoit les conditions et modalités d'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation

²³ http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=453

perlicole. Les dispositions du projet sur ce sujet diffèrent significativement de celles actuellement en vigueur, dans la mesure où, comme l'indique l'exposé des motifs, elles intègrent une démarche de développement durable.

43. Le développement durable est officiellement défini, depuis le rapport Brundtland daté de 1987 et rédigé par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU, comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Il est depuis communément admis que le développement durable doit être à la fois économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement tolérable.

1. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SUR CE SUJET

44. Le projet de loi du pays prévoit ainsi que « *l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole est accordée dans le but de se livrer à des activités de producteur d'huîtres perlières et/ou de producteur de produits perliers, dans le cadre d'une demande initiale, d'une réduction ou extension d'une autorisation existante, d'un renouvellement, d'un transfert de lieu, d'une cession ou encore pour la construction d'une maison destinée à la greffe perlière d'un producteur de produits perliers en activité* » (art. LP 37). Elle est « *délivrée par l'autorité compétente, après avis motivé du maire de la commune concernée, pour une durée maximale de cinq ans renouvelable. L'autorisation détermine le lieu et la superficie de l'emplacement occupé, la durée de l'autorisation d'occupation, le montant de la redevance annuelle et ses modalités de paiement* » (art. LP 38).
45. La délivrance ou le refus de l'autorisation devront être soumis à un certain nombre de règles, dont : le respect du « plafond écologique », le respect du « zonage perlicole », le respect du « plafond de gestion », la compatibilité avec le quota global de production, le respect des superficies minimale et maximale par demande, le respect du nombre maximal de stations de collectage, l'interdiction de la construction d'une « maison d'exploitation »²⁴ sur un pinnacle corallien dit « karena », le respect des distances minimales entre concessions. La grande majorité de ces règles devront être précisées par arrêté pris en Conseil des ministres.
46. Le texte prévoit également que les conditions d'octroi et de retrait des autorisations seront arrêtées en Conseil des ministres.
47. Il prévoit en outre qu'un cahier des charges définissant les conditions d'utilisation des autorisations, arrêté en Conseil des ministres, lie chaque exploitant. Le cahier des charges devra notamment prévoir « *les conditions applicables aux différentes activités de production. Ces conditions tiennent compte de critères de gestion de l'espace lagonaire, zootechniques, environnementaux et sanitaires et portent notamment sur les types de matériaux autorisés, leur nombre, leur espacement, leur nettoyage, leur recyclage et la densité d'huîtres perlières en élevage sur l'espace concédé* ». L'exploitant aura également pour obligation d'exploiter la totalité de la superficie figurant dans son autorisation²⁵, de se conformer aux prescriptions éventuelles émanant du service en charge de la perliculture et d'accepter les visites de contrôle de ce dernier.

²⁴ Local de travail couvert destiné aux travaux liés à l'élevage et à la greffe des huîtres perlières

²⁵ En cas de non exploitation de plus de 20 % de la superficie octroyée durant six mois consécutifs, le Conseil des ministres peut réduire d'office la superficie autorisée

48. Les autres dispositions relatives aux autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole mentionnent notamment leur caractère personnel et incessible (sauf exceptions prévues, comme notamment le transfert d'une personne physique au profit d'une personne morale dans laquelle la première est majoritaire) et le fait de ne pouvoir être louées.

2. ANALYSE

49. L'activité perlicole se développant dans les lagons des îles et atolls de Polynésie française, et en conséquence sur le domaine public maritime, la nécessité d'obtenir, pour les exploitants, une autorisation d'occupation (temporaire) de ce domaine ne fait pas de doute. A cet égard, le projet de loi du pays vient réformer le cadre existant, en introduisant un certain nombre de règles relevant d'une perspective de développement durable, et limitant, pour le respect et la préservation des lagons, les surfaces destinées à cette activité. Il n'y a pas lieu, dans le cadre de cet avis, de remettre en cause ces nouvelles dispositions, qui répondent indiscutablement à des préoccupations relevant de l'intérêt général.
50. De manière générale, lorsqu'une activité économique repose sur la nécessité d'obtenir une autorisation d'occupation du domaine public par les opérateurs, les possibilités de développement de la concurrence entre ces opérateurs sont contraintes, en particulier si le nombre de demandeurs d'autorisation est supérieur au nombre d'autorisations disponibles. Dans ce cas, les pouvoirs publics sont généralement en mesure de sélectionner, selon différents types de procédures (appels à candidature, appel d'offres) les opérateurs qui répondent au mieux, au regard de critères qui peuvent être à la fois qualitatifs et quantitatifs, aux objectifs poursuivis par la gestion du domaine public. Cette concurrence « pour le marché », la sélection d'opérateurs et la structuration des marchés qui en découle, peut représenter une opportunité de régulation économique du secteur.
51. Toutefois, dans cette perspective, les pouvoirs publics sont contraints au respect de certaines règles. Dans son arrêt RATP du 23 mai 2012²⁶, le Conseil d'Etat rappelle que « *l'autorité chargée de la gestion du domaine public peut autoriser une personne privée à occuper une dépendance de ce domaine en vue d'y exercer une activité économique, à la condition que cette occupation soit compatible avec l'affectation et la conservation de ce domaine ; que la décision de délivrer ou non une telle autorisation, que l'administration n'est jamais tenue d'accorder, n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, dont le respect implique, d'une part, que les personnes publiques n'apportent pas aux activités de production, de distribution ou de services exercées par des tiers des restrictions qui ne seraient pas justifiées par l'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi et, d'autre part, qu'elles ne puissent prendre elles-mêmes en charge une activité économique sans justifier d'un intérêt public ; que la personne publique ne peut toutefois délivrer légalement une telle autorisation lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante* ».
52. Il en ressort que, dans leurs décisions d'attribution des autorisations d'occupation du domaine public, les pouvoirs publics sont contraints, d'une part, par l'interdiction de placer un opérateur en situation d'abuser de sa position dominante, du fait de l'exclusivité qui lui est accordée, de la durée ou du contenu du droit qui lui est accordé, et d'autre part, par le respect de l'égalité des

²⁶ CE, 23 mai 2012, n° 348909, RATP

opérateurs lorsqu'ils sont plusieurs. Dans ce cas, l'égalité de traitement des opérateurs requiert traditionnellement que les conditions et modalités d'octroi des autorisations d'occupation du domaine public soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

53. Il convient donc, au cas d'espèce, de s'intéresser aux conditions et modalités d'octroi, par l'autorité compétente, des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole, et de vérifier dans quelle mesure elles respectent les critères d'objectivité, de transparence et de non-discrimination requis.
54. A cet égard, l'Autorité polynésienne de la concurrence relève que le cadre réglementaire complet c'est-à-dire comprenant les arrêtés d'application d'ores et déjà rédigés, ce qu'ont confirmé les auditions lors de la séance, ne lui a pas été transmis dans sa totalité. La communication de l'ensemble des textes aurait pourtant donné un éclairage permettant de mieux cerner les implications concurrentielles des dispositions de la loi du pays soumise à examen. En conséquence, en l'état de la saisine étant limitée au seul projet de loi du pays, l'Autorité n'est pas en mesure d'émettre de recommandations précises sur les dispositions essentielles définies par arrêtés. En effet :
 - Le montant et les modalités de paiement de la redevance annuelle associée à une autorisation ne sont pas définis,
 - Les conditions et modalités d'octroi et de retrait des autorisations, devant faire l'objet d'un arrêté en Conseil des ministres, ne sont pas prévues,
 - Les dispositions transitoires entre le régime actuel, qui est à l'origine de la structure du secteur actuelle, et le régime à venir, plus contraignant, ne sont pas prévues.
55. L'Autorité relève néanmoins que plusieurs dispositions du projet sont de nature à introduire des distorsions de concurrence.
56. En premier lieu, il est prévu que la règle relative au respect du « plafond écologique », défini comme la superficie totale maximale du domaine public maritime qui peut être octroyée pour les activités perlicoles au sein d'un même lagon et qui ne peut être dépassée, ne s'applique pas dans le cadre du renouvellement d'une autorisation existante (article LP 38 deuxième alinéa – A). En conséquence, un acteur pourrait se voir refuser une autorisation là où un acteur déjà présent serait en mesure, par le renouvellement, de conserver la sienne, ce qui est discriminatoire.
57. En deuxième lieu, s'agissant de la règle relative au respect du « plafond de gestion », qui viendrait limiter la superficie totale du domaine public maritime qui peut être octroyée pour les activités perlicoles en deçà du plafond écologique, le projet de loi du pays ne prévoit pas dans quelle mesure l'existence de ce plafond de gestion pourrait remettre en cause la délivrance d'une nouvelle autorisation ou le retrait d'une autorisation existante. Cette règle ne doit pas, à l'instar de celle relative au plafond écologique, avoir pour conséquence qu'un acteur pourrait se voir refuser une autorisation là où un acteur présent serait en mesure, par le renouvellement, de conserver la sienne.
58. Dans l'hypothèse où les plafonds écologiques et de gestion seraient fixés en première année en dessous des superficies du domaine public maritime octroyées, l'accès au secteur s'avèrerait impossible pour tout nouvel entrant.
59. De plus, le « plafond de gestion » pourra être fixé en tenant compte des « conditions économiques du marché ». Ce critère trop large pourrait être interprété au bénéfice des producteurs les plus importants, dans la mesure, par exemple, où ils participent plus largement au chiffre d'affaires global du secteur, plutôt que sur les mérites de chacun des producteurs. De

même, dans l'hypothèse où ce critère prendrait en compte l'évolution des cours mondiaux de la perle, le plafonnement de gestion d'un lagon particulier ne paraît pas pertinent.

60. En troisième lieu, s'agissant de la règle relative à la compatibilité avec le quota global de production, qui consiste à ne pas faire augmenter la superficie totale du domaine public maritime autorisée à des fins de greffe d'huîtres perlières lorsque le quota global diminue ou stagne et, le cas échéant, à ne pas satisfaire toute nouvelle demande d'autorisation ou demande d'extension, le projet de loi du pays ne prévoit pas la marche à suivre en cas de demande de renouvellement. En effet, quand bien même la diminution ou la stagnation du quota global amènerait les pouvoirs publics à maintenir une superficie lagonaire exploitable constante, il serait discriminatoire de refuser toute nouvelle demande ou demande d'extension sans remettre en cause les demandes de renouvellement.
61. En quatrième lieu, il n'est pas prévu l'actualisation, au regard des nouvelles dispositions, des cahiers des charges des autorisations existantes en dehors du cadre de leur renouvellement. En conséquence, dans la mesure où les obligations des nouveaux détenteurs d'autorisations seraient renforcées, par exemple celles portant sur les types de matériaux autorisés, leur nombre, leur espacement, leur nettoyage et leur recyclage (Art. LP 39 premier alinéa), une distorsion à la hausse serait introduite dans leurs coûts de production, les défavorisant par rapport aux opérateurs en place, astreints de fait au respect d'un cahier des charges moins strict.
62. En cinquième lieu, le projet de loi du pays indique que les autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime seront « *d'une durée maximale de cinq ans renouvelable* ». Il est recommandé de supprimer le terme « maximale » dans la mesure où il rend possible l'octroi d'une durée d'autorisation inférieure à cinq ans, dans certains cas non précisés. Une différence dans les durées d'autorisations accordées introduirait une distorsion des incitations et de la capacité à investir et à amortir des différents acteurs.
63. De manière générale, les règles relatives à l'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime ne doivent pas être de nature à privilégier les opérateurs en place au détriment de nouveaux opérateurs. Sans contredire les règles relevant des préoccupations environnementales et écologiques, qui doivent être respectées, et qui légitimement influent sur la superficie lagonaire susceptible d'être exploitée à des fins perlicoles, et par conséquent influent sur la taille du marché, les règles d'attribution des autorisations ne doivent pas limiter la concurrence qui s'exerce pour le marché, en ne garantissant pas l'égalité de traitement des opérateurs en place et des nouveaux entrants.

64. En conclusion, l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande aux pouvoirs publics de considérer avec attention le régime d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole dans la mesure où ce régime détermine la structure du marché. Les règles d'attribution des autorisations ne doivent pas conduire à figer les situations acquises ; elles doivent permettre à de nouveaux acteurs, qui seraient plus efficaces (en produisant une meilleure qualité à moindres coûts), de pénétrer sur le marché.

B. LES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES D'EXERCER L'ENSEMBLE DES ACTIVITES DE LA CHAINE DE VALEUR

65. Comme l'énonce son article premier, le projet de loi du pays prévoit un régime d'autorisation administrative pour l'exercice de l'ensemble des activités de la chaîne de valeur. Il introduit ainsi, par rapport au cadre législatif et réglementaire en vigueur, deux niveaux d'autorisation

d'exercer supplémentaires, l'un concernant les commerçants de nucléus, l'autre concernant les activités de détaillants bijoutiers et artisans.

66. Ce faisant, le projet de loi du pays instaure, à chaque échelon de la chaîne de valeur, des barrières à l'entrée, qui, par nature, restreignent les possibilités d'exercice et de développement de la concurrence dans le secteur. En effet, seuls les acteurs qui détiennent une autorisation d'exercer sont en mesure d'agir sur le marché, en tant que producteur, vendeur ou acheteur.

1. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SUR CE SUJET

67. Sont ainsi soumises à demande d'autorisation d'exercer les activités de commerçant de nucléus, de producteur d'huîtres perlières et de producteur de produits perliers, de négociant de produits perliers, de détaillant bijoutier et artisan. Sont également soumises à agrément les activités d'entreprise franche et de prestation d'évaluation de la couche de nacre des perles de culture.
68. Le projet de loi du pays fait ainsi reposer la délivrance des autorisations d'exercer dans le secteur perlicole, quelle que soit l'activité visée, sur un certain nombre de critères communs : les conditions d'éligibilité (être ressortissant européen pour une personne physique ou avoir son domicile ou siège social en Polynésie Française pour une personne morale) et les conditions générales (situation fiscale régulière, situation régulière à l'égard de la Caisse de Prévoyance Sociale, disposer d'une assurance). De même, le régime d'autorisation est commun : la demande se fait auprès du service en charge de la perliculture et l'autorisation se matérialise par une carte professionnelle, valable cinq ans, renouvelable et incessible.
69. Pour les activités de commerçant de nucléus, de négociant de produits perliers et de détaillant bijoutier et artisan, le projet de loi du pays prévoit en sus des cas d'incapacités (les demandeurs ne doivent pas avoir fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou à une peine pour six infractions explicitement prévues par le texte, voir par exemple l'article LP 25) et d'interdiction d'exercer (dans quatre cas prévus par le texte, voir par exemple l'article LP 26).
70. Le projet de loi du pays prévoit en outre des conditions particulières à l'exercice de certaines activités, ainsi, il faut justifier,
- pour l'activité de commerçant de nucléus, d'un local situé en Polynésie française pour le stockage et la vente de nucléus ;
 - pour les activités de production, 1) d'un titre de propriété ou d'un bail de location ou tout document pouvant attester de droits immobiliers dans l'île portant sur une ou plusieurs terres situées à proximité des emplacements sollicités, 2) d'une aptitude professionnelle, d'une formation ou d'une expérience ;
 - pour l'activité de négociant en produits perliers, 1) d'une aptitude professionnelle, 2) d'une garantie financière résultant d'une caution, 3) d'un local pour le stockage et la vente de produits perliers ;
 - pour les activités de détaillant bijoutier et artisan, 1) d'une garantie financière résultant d'une caution, 2) d'un local pour le stockage et la vente de produits perliers.
71. Enfin, à chaque autorisation d'exercer sont liées, pour les commerçants de nucléus, de négociants de produits perliers et de détaillants bijoutiers et artisans, des obligations déclaratives, fondées sur l'enregistrement, dans des registres consultables à tout moment par le service en charge de la perliculture, des achats et des ventes. L'objectif de ces obligations est essentiellement celui de contrôler les quotas de production instaurés par ailleurs. Pour les

producteurs d'huîtres perlières et de produits perliers, les obligations déclaratives (article LP 50) sont relativement lourdes puisque concernent toutes les étapes du processus de production.

72. De manière générale, en l'état du texte, aucune des activités de la chaîne de valeur ne peut être simultanément exercée par la même entité juridique ; par exemple, un perliculteur ne peut exercer les activités de producteur d'huîtres perlières et de producteur de produits perliers sous la même entité juridique (article LP 27).

2. ANALYSE

73. Le projet de loi du pays instaure un régime d'autorisation d'exercice des différentes activités du secteur perlicole renforcé par rapport au précédent cadre législatif et réglementaire. De manière générale, ce régime reprend un certain nombre de dispositions générales prévalant déjà pour l'exercice de toute activité commerciale en Polynésie française (comme les conditions d'éligibilité et les cas d'incapacité et d'interdiction).
74. Il comprend néanmoins des conditions plus restrictives, susceptibles de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, et à tout le moins, susceptibles d'ériger des barrières à l'entrée significatives sur les différents niveaux de la chaîne de valeur, et en conséquence de rigidifier le fonctionnement des marchés au détriment de leur efficacité.
75. Il en est ainsi notamment de certaines obligations particulières, comme celles de justifier d'un local pour les activités de commerçant de nucléus, de négociant en produits perliers ou de détaillant bijoutier et artisan. En effet, dans la mesure où les conditions d'immatriculation des sociétés et des entreprises individuelles reposent déjà, de manière générale, sur la présentation d'un titre de propriété, une telle obligation ne paraît pas justifiée. Elle expose en outre les demandeurs d'autorisation à une discrimination injustifiée, les caractéristiques du local à détenir n'étant pas précisées.
76. De même, l'obligation de justifier d'une « aptitude professionnelle » pour exercer l'activité de négociant en produits perliers ne paraît pas pertinente : d'une part, l'aptitude requise n'étant pas définie, elle ne permet pas de distinguer quelles aptitudes seraient autorisées ou refusées, et laisse la place à une sélection discriminatoire ; d'autre part, dans l'éventualité où un négociant ne ferait pas la démonstration, en cours d'activité, de compétences suffisantes, il serait de fait par le seul jeu de la concurrence écarté du marché par ses fournisseurs et ses acheteurs.
77. S'agissant des obligations relatives aux activités de production d'huîtres perlières et de produits perliers, dans la mesure où l'autorisation d'exercer ces activités est conditionnée par l'obtention d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole, l'Autorité considère qu'elles pourraient, pour certaines d'entre elles, figurer plus valablement dans les conditions d'octroi de cette dernière, par exemple, le fait de justifier d'aptitude professionnelle, en la définissant. A cet égard, le D de l'article LP 36 pourrait être simplifié car présentant des redondances : il y a *a priori* équivalence entre « justifier d'une aptitude professionnelle sur la base d'une formation » et « justifier d'un document certifiant avoir suivi avec succès la formation dispensée par le Centre des métiers de la Nacre et de la Perliculture du service en charge de la perliculture ou par un organisme de formation agréé ». D'autres de ces obligations pourraient en outre figurer dans le cahier des charges associé à l'autorisation d'occupation domaniale, comme celle de justifier, pour un demandeur, dans les six mois suivant l'autorisation des équipements minimaux nécessaires à son activité sous peine de se la voir retirer. A cet égard, il convient également de préciser ce que sont les équipements

visés par cette disposition de façon à procéder à ce que l'éventuel retrait d'autorisation reste objectif, transparent et non discriminatoire

78. Enfin, le projet de loi du pays cloisonne, au titre des « incompatibilités », les différents échelons de la chaîne de valeur en interdisant à la même entité juridique d'être présente sur plusieurs de ces niveaux (voir par exemple l'article LP 35). Outre le fait d'introduire des freins au développement des activités économiques et de la concurrence au sein de ces activités, cette disposition limite les possibilités d'intégration verticale des acteurs, et donc l'amélioration de leur efficacité économique en optimisant la chaîne de valeur (par la réalisation d'économie d'envergure ou de synergies).
79. De manière générale, l'Autorité polynésienne de la concurrence considère qu'il pourrait être substitué au régime d'autorisation d'exercer les activités du secteur perlicole un régime déclaratif, et ce, à plusieurs égards.
80. En premier lieu, comme déjà relevé, la grande majorité des conditions à remplir par les professionnels relèvent du cadre juridique général de l'exercice d'une activité commerciale, qu'il paraît inutile de préciser dans un cadre particulier.
81. En deuxième lieu, comme développé ci-dessus, les conditions d'exercice des activités de production, qui paraissent les plus sensibles, peuvent être encadrées en amont par le biais du régime d'attribution des autorisations temporaires d'occupation du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole. De plus, cela permettrait de fondre les deux procédures d'autorisation (l'une d'occupation du domaine public maritime et l'autre d'exercer) et de raccourcir les délais d'accès au secteur et de démarrage de l'activité de producteur.
82. En troisième lieu, l'ensemble des contraintes administratives ou d'autre nature s'applique indistinctement à tous les acteurs, quelle que soit leur taille, les charges qui en découlent étant plus lourdes pour les petits opérateurs, distorsion que pourrait éviter un régime déclaratif.
83. En quatrième lieu, il ressort de la lecture du projet de loi du pays que l'instauration du régime d'autorisation d'exercice relève globalement du souhait, par les pouvoirs publics, de la mise en place d'une traçabilité des produits perliers, de leur production à leur exportation, et donc d'un moyen de vérifier, par les obligations associées aux autorisations, que seules les perles produites dans le cadre des quotas de production circulent. Or, les mêmes objectifs pourraient être atteints dans le cadre d'un régime déclaratif.
84. En cinquième lieu, la mise en place d'un régime déclaratif peut être accompagnée, pour garantir son efficacité, d'un renforcement des sanctions prévues en cas de non-respect des obligations déclaratives et de leur contrôle de façon à inciter les acteurs à les remplir.
85. Outre le fait qu'un régime déclaratif apparaît davantage proportionné aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics, il serait le gage d'un secteur plus dynamique.
86. Du point de vue des acteurs du secteur, la transformation d'un régime d'autorisation en régime déclaratif permet un allègement des charges administratives (constitution du dossier de demande d'autorisation, compléments apportés pour répondre aux exigences du service qui l'instruit). La formalité de déclaration est plus légère et peut parfois se résumer au fait de remplir un simple formulaire et de l'adresser au service compétent. Cette transformation est surtout facteur d'accélération de la vie économique puisqu'elle permet un démarrage de l'activité plus rapide, dès le dépôt de la déclaration, et ce sans attendre la délivrance éventuelle d'une autorisation d'exercer. Ce gain peut être apprécié par le chiffre d'affaires anticipé perçu grâce à la réduction de ces délais. D'autres bénéfices résultent de ce démarrage plus rapide, qui permet à l'activité d'atteindre plus tôt son niveau de rentabilité, et de la limitation des incertitudes sur l'obtention finale de l'autorisation, et donc sur un éventuel blocage. En particulier, ce

supplément d'activité économique peut se traduire par des investissements et des dépenses qui génèrent, au niveau de la collectivité, un effet d'entraînement favorable sur la croissance et l'emploi dans le secteur et sur la perception d'impôts et de taxes par la Polynésie française.

87. Pour le service en charge de la perliculture, la substitution d'une simple déclaration à une autorisation permet d'économiser le temps et les ressources préalablement consacrés à l'instruction des dossiers et à la préparation de la décision. De même, les autorisations étant incessibles et d'une durée limitée de cinq ans, elles génèrent un processus de renouvellement à l'origine de coûts administratifs supplémentaires.

88. En conclusion, l'Autorité polynésienne de concurrence appelle l'attention sur le fait qu'en l'état du texte, aucune des activités de la chaîne de valeur ne peut être simultanément exercée par la même entité juridique. Elle recommande la suppression du régime d'autorisation d'exercice des activités du secteur perlicole, qui contraint inutilement la création et le développement des activités liées à la perliculture, au profit de l'instauration d'un régime déclaratif, source d'une plus grande souplesse pour les professionnels. En effet, selon l'Autorité, un tel régime paraît davantage proportionné aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. Cette évolution permettrait notamment au service en charge de la perliculture des économies de formalités tout en garantissant l'atteinte des objectifs relatifs au contrôle des quotas de production attendus. Ces économies de moyens pourraient être valablement réinvesties pour systématiser le contrôle et la certification (voir ci-après) de la qualité des productions présentées à l'enregistrement.

C. L'INSTAURATION DE QUOTAS DE PRODUCTION

89. Dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi du pays, il est indiqué que la mise en place d'un dispositif de quotas à vocation à répondre à l'objectif de « *créer les outils de régulation de la production pour passer d'une dynamique d'intensification productive mal maîtrisée à une logique de production organisée et de qualité* ». Il est en effet attendu de ce dispositif que les volumes de perles produites diminuent, au bénéfice d'une meilleure qualité et d'une remontée des cours mondiaux de la perle.

1. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SUR CE SUJET

90. Le projet de loi du pays prévoit l'instauration d'un système de quotas de production²⁷ en proposant un « quota global », qui correspond au nombre maximum de perles de culture qu'il sera autorisé de produire dans une année civile sur l'ensemble du domaine public maritime autorisé à des fins d'exploitation perlicole de la Polynésie française, et des « quotas individuels », qui correspondent au nombre maximum de perles de culture que chaque producteur de produits perliers sera autorisé à produire par autorisation d'occupation temporaire du domaine public dans un lagon donné au cours de cette année civile. Les quotas global et

²⁷ Titre VII – Chapitre I du projet de loi du pays annexé à la saisine

individuels seront décidés par arrêté pris en Conseil des ministres, après avis du Conseil de la perliculture, au moins un an avant leur prise d'effet.

91. Le quota global sera déterminé notamment en fonction des caractéristiques de l'écosystème, des conditions de collectage, de la surface maritime autorisée et des données économiques du marché de la perle.
92. Les quotas individuels seront inaccessibles, proportionnels aux surfaces autorisées et au quota global de production. Ils pourront cependant varier d'un exploitant à l'autre selon un facteur de pondération qui tiendra notamment compte de l'état de santé général du lagon, le taux d'occupation du lagon, le respect de la réglementation en vigueur, la contribution à l'emploi local, la qualité de la production. Ce facteur de pondération correspondra ainsi à une somme de coefficients positifs et négatifs, exprimés en pourcentage, calculés, soit pour un lagon donné, soit pour un exploitant donné. Les modalités de calcul des quotas individuels et la définition, la méthode de calcul et la valeur des coefficients composant le facteur de pondération seront arrêtés en conseil des ministres.

2. ANALYSE

93. A titre liminaire, l'Autorité relève qu'en l'absence des arrêtés précisant les définitions et principes proposés dans le projet de loi du pays et relatifs au dispositif de quotas de production, global et individuels, de production des perles de culture, ce dispositif qui laisse libre cours à toutes les hypothèses ne peut être évalué au regard des règles du droit de la concurrence.
94. Néanmoins, il peut être relevé qu'un tel dispositif consiste purement et simplement en un système de gestion administrée et non marchand, dispositif qui, par nature, ne laisse pas la place aux mécanismes de marché là où les règles de concurrence pourraient normalement s'appliquer.
95. On peut se poser la question de la nécessité, au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis par les pouvoirs publics, de leur intervention au cœur de l'activité économique perlicole par un tel dispositif, restrictif de concurrence.
96. En effet, comme évoqué précédemment, ces objectifs, et notamment ceux de développement durable, semblent largement poursuivis dans le cadre de la réforme du régime d'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole que propose le projet de loi du pays. Par le biais des cahiers des charges qui sont associés à ces autorisations, les pouvoirs publics seraient en mesure d'imposer à leurs titulaires des conditions strictes d'exploitation des ressources lagonaires, notamment dans la perspective de les préserver et seraient donc en mesure de réguler le secteur sur le plan du développement durable.
97. Sur le plan de la régulation économique, ce régime d'autorisations domaniales donne la possibilité aux pouvoirs publics de déterminer la taille du marché, en nombre d'acteurs et en superficie lagonaire exploitable. Ce pouvoir constitue en effet un moyen d'action considérable sur le fonctionnement du marché. A cet égard, dans un précédent avis sur le secteur rendu par le CESC en juillet 2010²⁸, ce dernier relevait que la puissance publique avait « *contribué à créer cet état de crise en accordant les concessions de manière inconsidérée* ». Il n'est pas exclu, au regard du renforcement du régime d'attribution des autorisations d'occupation du domaine proposé par le projet de loi du pays, qu'il puisse contribuer à résoudre, voire, moyennant un certain nombre d'aménagements, résoudre à lui seul, le problème récurrent de « surproduction »

²⁸ <http://www.cesc.pf/images/pdf/avis%2076-2010.pdf>

de perles. Ainsi, la fixation de quotas de production en supplément d'une gestion efficace et effective du domaine public maritime pourrait être superflue. Les délais de consultation de l'Autorité ne lui ont pas permis d'évaluer pleinement cette éventualité.

98. Bien que le dispositif de gestion administrée et non marchand des volumes proposés exclut tout mécanisme de marché, dans la mesure où il détermine les volumes individuels de production auxquels les opérateurs doivent se soumettre, il impacte les conditions de concurrence dans le secteur. L'enjeu, dans ce cadre d'une limitation de l'offre, est de permettre le développement d'une activité économique efficace.
99. Un premier principe général à respecter dans cette perspective est de fixer des règles de détermination et d'attribution des quotas objectives, transparentes et non discriminatoires, de façon à positionner, quelle que soit leur taille sur le marché, l'ensemble des producteurs sur un pied d'égalité.
100. Ainsi, s'agissant de la détermination du quota global, il peut être relevé qu'elle reposera sur « *certaines éléments et notamment* » sur quatre critères. L'absence d'exhaustivité des critères est de nature à introduire des distorsions subjectives et discriminatoires entre les différents producteurs.
101. S'agissant des quotas individuels, seule l'analyse des modalités de leur calcul ainsi que celles des coefficients qui viendront les pondérer permettra de conclure sur l'effet du dispositif sur le degré concurrentiel du secteur. Cette analyse pourra être conduite ultérieurement, le cas échéant, sur les arrêtés pris en Conseil des ministres.
102. Au demeurant, il peut déjà être relevé que la détermination des coefficients pondérateurs reposera sur « *certaines éléments et notamment* » cinq critères, dont deux d'ordre collectif (l'état de santé et le taux d'occupation du lagon) et trois d'ordre individuel : le respect de la réglementation en vigueur, la contribution à l'emploi local et la qualité de la production. Comme précédemment, l'absence d'exhaustivité des critères est de nature à introduire des distorsions subjectives et discriminatoires entre les différents producteurs.
103. De plus, le critère relatif à la qualité de la production est on ne peut plus imprécis dans la mesure où, comme il le sera détaillé ci-après, le projet de loi du pays prévoit d'élargir la dénomination de la perle de Tahiti en allégeant sa définition et en supprimant les critères de classification tels qu'ils existent aujourd'hui. A cet égard, l'Autorité relève que, dans la mesure où les quotas individuels seraient proportionnels aux surfaces lagonaires autorisées, le dispositif serait de nature à créer de l'immobilisme et des rentes car il ne récompenserait pas les opérateurs ayant amélioré leur efficacité, celle-ci ne reposant pas exclusivement sur les quantités de perles produites, mais également sur leur qualité. Il n'inciterait de fait pas à l'investissement ni à l'innovation, ni en conséquence à une production de qualité. Cet effet pourrait alors être de nature à diminuer le niveau de qualité moyen des perles produites en Polynésie française.
104. Enfin, l'Autorité relève que, en cas de dépassement des quotas individuels, les perles de culture supplémentaires ne feront pas l'objet d'un enregistrement et ne pourront être mises à la vente, mais seront restituées aux producteurs (article LP 59). Elle ne peut que s'étonner de cette disposition qui soulève la question des incitations des producteurs, qu'on ne peut exclure malgré les sanctions que ces comportements génèreraient, d'une part à venir présenter la totalité de leurs récoltes auprès du service en charge de la perliculture dès lors que leur production serait supérieure au quota qui leur a été attribué et d'autre part à récupérer la valeur marchande d'un stock de perles interdit à la vente sur des marchés informels, et ainsi entretenir les constats de « surproduction » et de dégradation de la qualité des perles. Sur ce point, la nouvelle réglementation ne permettrait donc pas de résoudre cette difficulté découlant de l'application

de la règle actuelle. Le dispositif de quotas de production serait davantage crédible si par exemple les surplus étaient détruits ou recyclés aux fins de récupération des nucléus.

105. S'agissant des décisions d'attribution des quotas individuels prises par les pouvoirs publics, les exigences de transparence imposent que celles-ci soient publiques. Cette publication permettra aux opérateurs de vérifier que les coefficients pondérateurs s'appliquant aux critères collectifs et individuels retenus ne génèrent pas de discrimination injustifiée.

106. Contrairement au CESC qui indique souscrire à la mise en place de quotas de production, dans la mesure où ils auraient, selon lui, pour effet de maîtriser l'offre et d'influer, à terme et au moins en partie, sur le prix de la perle de culture, l'Autorité polynésienne de la concurrence considère que ce dispositif ne constitue pas une solution satisfaisante aux constats de « surproduction » du secteur.
107. Sur ce dernier sujet, il conviendrait par ailleurs d'analyser dans quelle mesure le secteur perlier polynésien est effectivement en crise de « surproduction » (contexte dans lequel la production dépasse la demande des consommateurs, en particulier lorsque la demande de ces derniers est inélastique). A ce stade, l'Autorité ne dispose pas de suffisamment de données et d'éléments sectoriels pour caractériser la situation économique du secteur perlicole, mais elle note que, selon la saisine, la production perlicole annuelle totale n'est pas connue, le seul indicateur de quantités se limitant aux exportations, contrôlées par les services douaniers. Il n'existe pas non plus de données quantitatives ou qualitatives relatives à la demande, sur le marché local et sur les marchés internationaux.
108. En s'imposant la fixation de quotas, unilatéralement, la Polynésie française s'oblige à limiter sa production laissant ainsi le champ libre à ses concurrents internationaux sans pouvoir espérer faire remonter le cours mondial de la perle. D'ailleurs quand bien même il remonterait, cette hausse bénéficierait à tous les pays producteurs qui auraient accru leurs parts de marchés au détriment de la Polynésie française. Les petits producteurs seraient les premiers impactés par ces évolutions défavorables.
109. En tout état de cause, dans l'éventualité où le dispositif de quotas de production serait maintenu dans le projet de loi du pays, l'Autorité recommande que les règles de répartition des quotas individuels soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

D. LA REVISION DES REGLES DE QUALITE DES PERLES DE CULTURE

110. Comme rappelé, le cadre législatif et réglementaire en vigueur prévoit à la fois des critères de qualité minimale et d'autre part l'obligation de réalisation, par le service en charge de la perliculture, d'un contrôle de la production en amont de toute commercialisation et/ou exportation. Le projet de loi du pays soumis à l'Autorité propose une modification de ces règles dans le but « *d'assurer le retour vers les professionnels du choix de la qualité commerciale* », notamment en révisant la classification des produits et en rendant facultatif le contrôle de leur qualité.

1. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SUR CE SUJET

111. Le projet de loi du pays propose une épuration à la fois de la définition de la perle de culture de Tahiti et de sa classification, en faisant disparaître de la loi un certain nombre de critères qui visent à établir une norme.
112. Ainsi, notamment, le projet de texte supprime la condition d'une couverture minimale de 80 % de la surface de la perle, d'un seul tenant, par des couches perlières et des 20 % restants constituée d'une matière naturelle sécrétée par l'huître perlière telle que la calcite ou de la matière organique pour que la perle de culture soit qualifiée « de Tahiti ». De même, il supprime la condition selon laquelle l'épaisseur de couche perlière, entre le nucléus et la surface externe de la perle de culture, soit d'au moins 0,8 millimètre. Du même coup, le texte supprime la qualification de « rebut » d'une perle de culture qui ne répondrait pas à la qualification de perle de culture de Tahiti. Il supprime en outre, les critères généraux relatifs à la forme de la perle (ronde, semi-ronde, goutte ou poire, bouton, semi-baroque et baroque, cerclée) et relatifs à la qualité de la surface de la perle par gradations (surface lisse ou présentant différentes catégories d'imperfections, lustre, qui peut être parfait puis varier de A à D), ainsi que les critères additionnels relatifs à la couleur et à l'assortiment des perles.
113. S'agissant de la procédure de contrôle obligatoire avant toute commercialisation (dont l'exportation), elle n'a plus vocation à identifier les rebuts, qui étaient dans le précédent texte interdits à la vente et à l'exportation, conservés et détruits par le service en charge de la perliculture. Le nouveau texte prévoit à la place un contrôle qui a vocation à enregistrer la production présentée, et en particulier à enregistrer les productions individuelles de perles de culture selon les quotas qui ont été attribués à chaque producteur. Les productions au-delà des quotas ne feront pas l'objet d'un enregistrement, ne pourront être soumises à la vente et seront restituées.
114. Le projet de loi du pays prévoit enfin que le service en charge de la perliculture, dans le cadre de cette procédure de contrôle, est habilité à classer les perles et à effectuer une mesure de l'épaisseur de la couche perlière des lots présentés par les producteurs.

2. ANALYSE

115. De façon surprenante, alors que d'aucuns lient la crise de la perle à l'inondation des marchés par des perles de mauvaise qualité, qui tireraient les prix de vente de la perle sur les marchés polynésiens et internationaux vers le bas, le projet de loi du pays abandonne les définitions et classifications permettant de qualifier une perle issue de la perliculture de Polynésie française de « perle de culture de Tahiti », tout en reconnaissant, dans l'exposé des motifs, que « *ces critères sont importants pour déterminer la valeur d'une perle ou d'un lot de perle* ». A cet égard, dans son précédent avis sur le secteur rendu en juillet 2010 déjà cité, le CESC avait très justement souligné « *qu'une loi du pays a vocation à protéger la production de toute concurrence déloyale et d'éventuels détournements d'appellation et qu'à cet égard la définition donnée de la perle de culture de Tahiti (...) est clairement insuffisante pour garantir la qualité du produit (il y manque notamment les caractéristiques du nucléus), ce qui ouvre la porte à des innovations préjudiciables à la notoriété du produit (introduction de la pierre semi-précieuse)* ».
116. Le projet de loi du pays limite par ailleurs le contrôle de la qualité de la production à « un suivi de la qualité de la production » facultatif.

117. Selon un GIE représentant de perliculteurs « *pour augmenter sa part de marché, la perle de culture de Tahiti doit trouver de nouveaux moyens financiers et promotionnels en se "repositionnant" sur les différents marchés par une assurance de qualité alliée à une certification* »²⁹. Selon lui, « *l'analyse de la situation actuelle de la perle de culture de Tahiti indique un système de commercialisation maîtrisé par les acheteurs asiatiques induisant une pression de la part des acheteurs sur le prix de vente et un détournement de l'image de "la perle de culture de Tahiti" en faveur d'une appellation "Black South Sea Pearl" développée par les professionnels japonais lorsque cette perle a subi des modifications de son apparence : réduction de la couche de nacre (...), traitement au cobalt pour en modifier la couleur et permettre un appairage plus rapide, vernissage des couches supérieures pour en augmenter l'éclat. Ainsi, après 50 ans d'activité, la perle de culture de Tahiti connaît de grandes lacunes : son appellation d'origine n'a été protégée par aucune "appellation d'origine contrôlée, protégée (AOP, AOC)" ou "label" et sa couleur naturelle n'est pas valorisée puisque son apparence est modifiée pour des raisons de gains financiers par les négociants internationaux* »³⁰.
118. Dans son avis n° 15-A-16 du 16 novembre 2015 portant sur l'examen, au regard des règles de concurrence, des activités de normalisation et de certification, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a rappelé le caractère pro-concurrentiel d'une normalisation de qualité : « *la normalisation est donc un processus d'élaboration de standards communs sur lesquels s'accordent les différents acteurs économiques afin de faciliter les échanges commerciaux, tant nationaux qu'internationaux. L'existence de normes consensuelles permet d'abaisser les barrières à l'entrée que constituent les particularismes nationaux et d'ouvrir l'accès à de nouveaux marchés en établissant des règles du jeu claires et équitables pour toutes les entreprises concernées. En facilitant la compatibilité et l'interopérabilité des différents produits et services, l'adoption de normes a un effet pro concurrentiel car elle favorise la diversité de l'offre et permet aux acheteurs de comparer plus aisément les différents biens, ce qui va au soutien d'une concurrence par les mérites.*
- De manière générale, la norme permet de réduire un certain nombre d'asymétries d'information entre producteurs et acheteurs, qu'ils soient des entreprises ou des consommateurs, et contribue ainsi à créer ou à maintenir une forme de confiance entre les opérateurs sans laquelle le marché perd en efficacité.*
- Toutefois, une normalisation réalisée à mauvais escient peut affecter l'efficacité économique et restreindre la concurrence ; il en est ainsi notamment si elle produit des normes inutiles dont le bilan économique coût-avantage n'est pas démontré ou si elle permet l'homologation d'une norme biaisée au profit de certains acteurs du marché, lesquels peuvent alors l'instrumentaliser pour ériger une barrière à l'entrée de concurrents ou d'innovateurs. Ces dangers sont d'autant plus pernicious que les « mauvaises » normes sont difficiles à détecter et à corriger une fois le processus de normalisation achevé ».*
119. Au cas d'espèce, l'organisation réglementaire d'une normalisation de la perle de culture de Tahiti semble nécessaire au regard des dysfonctionnements constatés dans le secteur.
120. En premier lieu, comme le souligne le CESC dans son avis d'octobre 2016, « *malgré la réglementation relative au contrôle des produits perliers mise en place depuis 2005, un grand nombre de perles qui ne remplissent pas les critères de qualité sont sur le marché* ». Il faut en déduire que les perles qui n'entrent pas aujourd'hui dans la qualification de perle de culture de

²⁹ Cote 51

³⁰ Cote 52

Tahiti, et donc relèvent de la catégorie « rebuts », ont une valeur marchande sur le marché. A cet égard, le CESC souligne qu'il existe deux catégories de rebuts, dont « *ceux qui, malgré leur épaisseur nacrière inférieure à 0,8 mm, sont de bel aspect* », qui représenteraient 90 % de la totalité des rebuts. Bien que théoriquement interdits à la vente, le fait que les rebuts présentent une valeur marchande incite rationnellement les acteurs, quels qu'ils soient, à la récupérer.

121. De plus, comme le souligne également le CESC, « *malgré leurs imperfections, les perles de moindre qualité feraient l'objet d'une forte demande de la clientèle locale et internationale, les habitudes de consommation ayant évolué vers plus de fantaisie et moins de prestige* ». Pour autant, selon le GIE précité, la demande internationale de perles de qualité reste forte, notamment pour des perles de différentes couleurs, et se diversifie (Inde, Chine et Moyen-Orient)³¹. Il ressort de ces éléments qu'il existe des débouchés pour les diverses qualités de perles produites en Polynésie française, qu'il convient d'identifier.
122. Dans ce contexte, un processus de normalisation permettrait, en attribuant à chaque perle produite en Polynésie française un niveau de qualité, de valoriser chacune d'entre elles à sa valeur marchande sur les différents marchés. Il viendrait au soutien d'une diversification de l'offre répondant aux différentes demandes exprimées. Ainsi, la normalisation de la perle de culture de Tahiti, naturelle, permettrait aux exportateurs polynésiens notamment de se démarquer, sur le marché de la perle noire de qualité, des autres exportateurs de perles noires du Pacifique. La demande internationale de perles de moindre qualité voire de qualité basse, qui par ailleurs, n'effectue pas de distinguo entre les différentes perles noires produites dans le Pacifique, pourrait être satisfaite avec les perles produites en Polynésie française mais n'ayant pas été certifiées comme perles de culture de Tahiti. La norme et sa certification garantissant la qualité (ou l'absence de qualité) des perles offertes, les prix devraient en conséquence la refléter. Sur le marché polynésien, un dispositif de normalisation et de certification permettrait également de ne pas survaloriser les perles de faible qualité auprès de consommateurs non éclairés. De surcroît, il permettrait de restaurer la confiance du consommateur notamment international dans le secteur de la perliculture.
123. En deuxième lieu, le processus de normalisation permettrait de garantir aux producteurs, quels qu'ils soient, une valorisation de leur production.
124. L'opportunité de valoriser leur production sur la base de leurs mérites aurait notamment le bénéfice d'inciter les producteurs à produire de la qualité, et par conséquent à investir et à innover dans ce sens. A cet égard, un GIE reproche au texte proposé de ne pas offrir « *de réelle incitation pour les professionnels à s'engager vers une exploitation moderne pour une production de qualité, à l'instar de ce que d'autres pays producteurs notamment en Asie, font depuis plusieurs années. On gâche là aussi, l'opportunité de mieux se placer sur le marché international vis à vis de nos concurrents asiatiques* »³².
125. Un dispositif de normalisation permettrait également aux petits producteurs de défendre leurs intérêts lorsqu'ils sont en difficulté économique (en évitant de brader des perles de qualité) ou lorsqu'ils font face à des acheteurs maîtrisant les négociations. Comme indiqué, en 2009, le secteur était composé d'environ 660 perliculteurs dont 500 étaient de petits producteurs.
126. Enfin, le recours à la normalisation jetterait les bases d'une stratégie commerciale commune à l'ensemble des producteurs, nécessaire à la réorganisation du secteur. A cet égard, un GIE a indiqué « *le manque de stratégie commerciale, le non-respect de la réglementation, l'absence de lutte contre la fraude, le manque de réactivité des professionnels face à cette situation ont*

³¹ Cote 51

³² Cote 59

conduit le secteur perlicole dans une impasse totale. Malgré les données statistiques et commerciales existantes, une réflexion liée à une véritable méthodologie de l'action n'a pas encore débouché sur des propositions sérieuses »³³.

127. En troisième lieu, en ne prévoyant pas de dispositif de normalisation, et en revenant sur les définitions et classifications de la perle de culture de Tahiti défini en 2005, le projet de loi du pays se prévaut d'instaurer « une libéralisation » du marché en rendant aux professionnels le choix de définir la qualité de leurs produits et de décider de l'opportunité ou non de les commercialiser.
128. L'Autorité ne partage pas cette approche, qui selon elle, risque au contraire de conduire à l'émergence d'une multitude de grilles d'évaluation de qualité, pouvant générer de la confusion auprès des différentes demandes, et à l'émergence de marques promues par quelques acteurs au détriment d'autres, alors que leurs productions seraient comparables en qualité. En d'autres termes, cette approche permettrait aux acteurs qui disposent de moyens financiers et de communication de promouvoir leurs intérêts au détriment de ceux qui n'en disposent pas, en développant leurs propres marques qui pourraient s'imposer au niveau international, contrairement à de petits producteurs qui n'en disposeraient pas et qui n'auraient potentiellement d'autre choix que de devenir fournisseurs des premiers et se placer en situation de dépendance économique.
129. Ainsi, selon l'Autorité, tout en invoquant le besoin de régulation aux fins de réorganiser le secteur et de revaloriser la perle de culture de Tahiti, mais en ne maîtrisant pas les normes de qualité des perles qui seront mises sur le marché, le pays se priverait d'un levier efficace de revalorisation des produits perliers et pro-concurrentiel. Il permettrait en outre de promouvoir à l'international un cadre unifié favorable à la perliculture polynésienne.

130. En conclusion, l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande le maintien d'une définition stricte de la perle de culture de Tahiti dans le projet de loi du pays, de même que de critères de classification, de façon à protéger la perle produite en Polynésie française. Cette définition qui peut être différente de l'actuelle tout en demeurant aussi stricte doit permettre de distinguer, une perle de qualité « haut de gamme », la « perle de culture de Tahiti », de l'ensemble des autres perles noires produites en Polynésie française, de faible qualité mais commercialisables et exportables.
131. Elle recommande ensuite la définition et la mise en place, par les pouvoirs publics et dans le cadre du projet de loi du pays, d'un processus de normalisation. Ce processus doit avoir pour finalité de définir une norme publique au bénéfice de tous les producteurs. Cette démarche se distingue du processus conduisant certains producteurs à développer des marques propres qui pourraient leur permettre de produire des perles hors de Polynésie française. La définition de ce processus devra être le fruit d'une consultation, d'une concertation avec l'ensemble des acteurs du secteurs, petits et gros, sur l'ensemble de la chaîne de valeur, afin de ne pas refléter les seuls intérêts des acteurs qui ont les moyens de se mobiliser, et d'un consensus au sein de l'ensemble de ceux-ci.
132. Le processus de normalisation permettra ainsi de valoriser l'ensemble des perles produites en Polynésie française, quelle que soit leur qualité. Il devra ainsi permettre d'identifier toutes les perles produites, d'une part, les « perles de culture de Tahiti », qui répondraient à une définition réglementaire exigeante, *a minima* celle actuellement en vigueur et ses différentes

³³ Cote 51.

classifications, et d'autre part, les « autres perles », qui répondraient à l'ensemble des autres perles produites (actuellement appelées rebuts).

133. Elle recommande en outre que le dispositif de normalisation intervienne au niveau du contrôle de la production par le service en charge de la perliculture, qui, à l'issue d'un contrôle de qualité poussé et obligatoire des productions individuelles, délivre des certificats associés à chaque classification de perles, de la plus parfaite à celle qui était à l'origine qualifiée de rebut. Les perles qui seraient produites hors quotas, quand bien même elles ne seraient pas autorisées à la commercialisation et à l'exportation, devraient également faire l'objet de cette certification au regard des normes établies réglementairement.
134. Enfin, l'Autorité insiste sur le fait que le dispositif de normalisation doit être prévu au niveau de la loi du pays, et non pas renvoyé à des arrêtés pris en Conseil des ministres, de façon à assurer une stabilité juridique suffisante nécessaire au développement et à la pérennité des activités, sur le marché polynésien comme à l'international.

E. SUR LA NOUVELLE GOUVERNANCE

1. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TEXTE

135. Le titre XIII du projet de texte introduit un nouveau mode de gouvernance au travers de l'instauration d'un Conseil de la perliculture, d'une Commission de discipline et de Comités de gestion décentralisés.
136. L'article LP 97 consacre la création d'un Conseil de la perliculture, habilité à formuler des propositions sur les principales orientations de la filière perlicole, notamment à l'égard de la production et de la qualité des produits perliers, des évolutions réglementaires, de la politique de commercialisation et de promotion des produits perliers, de l'utilisation des recettes de la DSPE ou des redevances d'occupation du domaine public maritime ou de la recherche et développement. Selon l'article LP 54, le Conseil de la perliculture émet un avis sur les quotas de production global et individuels fixés pour une année civile par arrêté pris en Conseil des ministres. Ces quotas doivent être définis au moins un an avant leur date d'effet.
137. L'article LP 101 concerne la possibilité de mettre en place, pour un lagon donné, de Comités de gestion décentralisés, « chargés de la concertation et du dialogue entre les acteurs publics et privés sur tous les sujets relatifs aux activités perlicoles qui y sont pratiquées », qui pourraient être notamment consultés sur les questions relatives à l'implémentation de zonages perlicoles ou la détermination du plafond de gestion. La limitation de l'exploitation agricole dans le cadre du plafond de gestion, qui peut être inférieure à celle du plafond écologique, est effectuée à la demande du Comité de gestion décentralisé concerné (article LP38 point C). Celui-ci ne peut être créé qu'à la demande du maire concerné ou du ministre en charge de l'agriculture.

2. ANALYSE

138. L'Autorité note que le projet de loi de pays communiqué ne précise pas la composition et le fonctionnement de ces comités. Tout juste peut-elle noter que, dans son avis, le CESC indique que le Conseil de la perliculture sera « présidé par le service en charge de la perliculture » et que « chaque Comité de gestion sera représenté au Conseil de la perliculture ». Dans ces

conditions et si ces éléments sont vérifiés, cette structure pourrait être composée de plusieurs dizaines de membres et s'avérer lourde.

139. Elle note aussi que, le maire de la commune, qui peut également avoir un intérêt dans l'industrie ou le commerce de perles, conserve également des compétences non négligeables puisqu'il peut demander ou non la création d'un Comité de gestion. En l'absence d'un tel comité, il devient compétent pour donner son avis sur le zonage perlicole (article LP 38 point B). Il est également et toujours obligatoirement consulté pour l'octroi des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime. Sans dénier en aucune manière au maire son rôle de gestion des affaires communales, l'Autorité appelle à une attention particulière dans la mise en œuvre des dispositions prévues par le texte au regard du fonctionnement concurrentiel de ce secteur.
140. L'Autorité relève aussi que la mise en place de Comités décentralisés et d'un Conseil central devant se réunir et se prononcer plus d'un an avant l'effectivité des quotas atténue la réactivité et l'adaptabilité au marché.
141. La composition et le fonctionnement des comités de gestion pourraient, sous certaines conditions, entraver le jeu de la concurrence. Ce risque ressort directement de l'avis du CESC qui recommande que « la composition du comité de gestion, fixée par arrêté pris en Conseil des ministres, devra être représentative des perliculteurs exploitant le lagon ». Dans un tel schéma, les perliculteurs en place sont susceptibles de demander la fixation d'un plafond de gestion équivalent aux surfaces qu'ils exploitent actuellement, empêchant ainsi l'accès au lagon pour tout nouveau perliculteur.

142. En conclusion, l'Autorité recommande une grande vigilance dans la composition et le fonctionnement des organes de gestion prévus par le projet dans la mesure où ils pourraient favoriser un risque de distorsions de concurrence.

III. CONCLUSION

143. La consultation selon la procédure d'urgence de l'Autorité polynésienne de la concurrence l'a amenée à concentrer ses recommandations sur cinq volets principaux du projet de loi du pays : l'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine maritime à des fins d'exploitation perlicole, le régime d'autorisation d'exercer l'ensemble des activités de la chaîne de valeur de la perle de culture produite en Polynésie française, le dispositif de quotas global et individuels de production de perles, l'encadrement de la qualité des perles produites et la gouvernance.
144. De manière générale, l'Autorité constate que de nombreuses dispositions du projet de loi du pays ont été précisées dans les projets d'arrêtés en Conseil des ministres qui ne lui ont pas été communiqués. Les dispositions de ces arrêtés ne devraient pas introduire de restriction de concurrence additionnelle à un texte qui laisse déjà une part réduite au fonctionnement concurrentiel de ce secteur.
145. En tout état de cause, étant donné l'importance du secteur de la perliculture pour l'économie polynésienne, l'Autorité portera une attention soutenue aux marchés de la perliculture sous

l'angle des règles de la concurrence en vigueur. Elle rappelle aux acteurs du secteur et à différentes autorités publiques qu'ils peuvent la saisir, conformément à l'article LP 620-5 de ce code, de faits ou de pratiques susceptibles de constituer une pratique anticoncurrentielle.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Hélène Bonnet, *rapporteur*, et l'intervention de M. Sébastien Petit, *rapporteur général adjoint*, par M. Jacques Mérot, *président*, Mme Maïana Bambridge, MM. Jean-Christophe Lau, Florent Venayre et Julien Vucher-Visin, *membres*.

Le président,

Jacques MEROT