

## Communiqué

### **19 septembre 2019 : Avis relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française**

**L'Autorité livre un diagnostic d'ensemble sur la situation concurrentielle en matière d'importation et de distribution en Polynésie française.**

**Cette étude générale a pour objet de cerner les problématiques principales qui contribuent à la faible concurrence et à la vie chère en Polynésie française.**

**L'Autorité formule plus d'une quarantaine de recommandations visant à dynamiser l'animation concurrentielle en Polynésie française.**

#### **L'essentiel**

En application de l'article LP 620-4 du code de la concurrence et par décision n° 2016-DAA-02 du 18 février 2016, L'Autorité polynésienne de la concurrence s'est saisie pour avis de la question des mécanismes d'importation et de distribution des produits en Polynésie française.

Le présent avis porte sur les produits de consommation courante. Les conditions d'importation et/ou de distribution de produits et services distribués au travers d'autres circuits, comme les services bancaires, la téléphonie ou l'énergie n'y sont pas abordés.

Pour conduire son instruction, l'Autorité a notamment procédé à une large consultation des principaux acteurs de ce secteur et de leurs organismes représentatifs (transporteurs, importateurs, producteurs, détaillants et administrations), par voie de questionnaires et d'auditions. Elle a également procédé à une consultation publique entre le 14 juin et le 15 juillet 2019. Après la séance du 27 août 2019, une réunion de présentation de l'avis à destination de l'ensemble des institutions et parlementaires polynésiens s'est tenue le 17 septembre 2019 à l'Autorité.

La démarche suivie dans cet avis consiste d'abord à identifier les produits pour lesquels une action sur les prix est la plus nécessaire, notamment ceux pour lesquels les surcoûts sont les plus significatifs et ceux qui représentent une part importante du budget des ménages. L'avis vise ensuite à identifier les raisons principales du surcoût des produits de consommation courante en Polynésie française par rapport à la métropole et aux autres collectivités des Outre-mer, en faisant la part entre ce qui relève des caractéristiques intrinsèques de l'économie polynésienne, de l'intervention des pouvoirs publics et du fonctionnement particulier des marchés de l'acheminement, de la production, de l'approvisionnement et de la distribution. Enfin, il explore les pistes possibles pour réduire ces coûts et améliorer le fonctionnement des marchés polynésiens.

Son analyse qui fait appel en tant que de besoin à la théorie économique est ancrée dans la réalité polynésienne, forgée au contact des acteurs économiques de terrain et reposant sur les données des organismes du Pays.

Les recommandations de l'avis sont de nature technique et ont pour finalité de : favoriser les consommateurs en luttant contre la vie chère, d'optimiser le fonctionnement de l'économie au bénéfice des entreprises polynésiennes et de la croissance, et partant de développer l'emploi local.

## **Le constat : des prix significativement plus élevés qu'en métropole et que dans les DOM et des écarts de prix croissants**

Il ressort des enquêtes réalisées par l'ISPF que les prix en Polynésie française sont globalement plus élevés qu'en métropole mais également que dans les DOM. En 2016, les prix étaient en moyenne plus élevés de 19 % pour un panier de biens polynésien et de 55 % pour un panier de biens métropolitain, soit un surcoût moyen de 38,5 % contre 25,9 % en 2010. Ces écarts sont croissants et particulièrement élevés pour les produits alimentaires (+ 47 % d'augmentation depuis 2007), ce qui affecte plus sensiblement encore le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, pour lesquels ces biens représentent une part importante de leur budget (plus de 30 % contre 12 % pour les ménages les plus aisés). La baisse des prix des produits alimentaires en 2018, expliquée par la baisse du prix des produits de la mer, n'a pas suffi à combler cet écart et l'inflation des produits alimentaires est repartie en 2019. Cette évolution défavorable coïncide pourtant avec une réglementation des prix (PPN et PGC), des protections de marché élevées et le développement de la grande distribution, qui n'ont donc pas permis de modérer les prix payés par les ménages polynésiens.

## **Les déterminants du niveau des prix**

Un examen détaillé de la structure de coût des produits indique que le prix d'achat initial ne représente environ que 27 % du prix total d'un produit et que les coûts d'approche (transport) n'en représentent en moyenne que 8 %, soit autant que les droits et taxes liés à l'importation (8 % également). Le solde est constitué par la TVA (13 % en moyenne) et la marge commerciale des distributeurs (importateurs-grossistes et détaillants) qui représente la plus grande part du prix total (44 %). L'éloignement et l'isolement de la Polynésie française ne suffisent donc pas à expliquer la totalité des surcoûts, qui résultent également du cadre réglementaire institué au fil du temps par le pays (notamment la taxation des importations) et de la structure des différents marchés concernés (acheminement, production, importation et distribution de détail), souvent peu concurrentiels.

## **Les facteurs géographiques**

Du fait de sa situation géographique et de la petite taille de son marché, qui ne permet pas à l'industrie locale d'atteindre une masse critique lorsque les coûts fixes sont importants, la Polynésie française est dépendante des importations, notamment en matière de biens de consommation.

Ceux-ci proviennent à 28 % de métropole et à 14 % d'autres pays de l'Union européenne, suivis par les États-Unis, la Chine, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les circuits régionaux ne sont donc pas privilégiés. C'est particulièrement le cas pour les produits de l'industrie agro-alimentaire, le matériel électrique ou les produits pharmaceutiques. Le fret des produits de grande consommation est essentiellement maritime, puisqu'il représente 99 % du volume et 83 % de la valeur des importations. Or, le marché du fret depuis l'Europe est très concentré et le port de Papeete, qui ne peut accueillir que des porte-conteneurs de taille moyenne compte tenu de la profondeur de la passe de Papeete et du quai, ne permet pas aux compagnies maritimes de réaliser des économies d'échelles dans un contexte d'accroissement continu de la taille des navires. Sans investissements dans les infrastructures portuaires, le risque est de marginaliser la destination, au profit d'un transbordement plus systématique en Nouvelle-Zélande. Des moyens de financement existent pourtant, notamment à travers la taxe de péage, qui pèse sur les importations dont elle représente 1,25 % du prix CAF des produits importés, mais qui a été détournée de son usage puisque, destinée initialement à financer les investissements du port, elle finance en réalité son fonctionnement, faute pour le port d'accroître ses recettes propres et notamment les indemnités d'occupation du domaine public portuaire, souvent fixées à des niveaux très favorables pour ses occupants.

Le coût de la manutention du fret (acconage) apparaît également plus élevé que dans des ports similaires. Il est assuré depuis 1987 par trois compagnies, qui disposent de leur propre personnel et de leur propre matériel (grues de levage notamment), sans mise en concurrence. Cette activité fait également l'objet de tarifs réglementés. Il n'y a donc ni concurrence sur le marché (en prix et qualité du service), ni concurrence pour le marché (lors des renouvellements de la délégation de service public).

Par suite, si l'acheminement vers la Polynésie française n'est pas le facteur principal des surcoûts, d'une part son coût pourrait à l'avenir s'accroître sans un aménagement du port afin d'accueillir des navires à plus grand tirant d'eau et, d'autre part, certains coûts peuvent être réduits, notamment ceux de l'acconage.

La géographie a également une incidence sur l'accès au foncier à Tahiti, principal marché géographique, qui est rare et donc cher. Des comportements de gel du foncier par des entreprises auraient d'ailleurs été observés, entravant ainsi le développement concurrentiel.

### ***Les facteurs réglementaires***

La Polynésie française a instauré un large arsenal de protections de marché visant notamment à protéger la production industrielle et agricole domestique. Les importations sont ainsi très encadrées par des barrières à la fois tarifaires (perception de droits et taxes à l'importation, une vingtaine, qui représentent près de 30% du montant CAF des importations, mais beaucoup plus sur certains produits notamment ceux soumis à TDL ou à des taxes spécifiques) et non tarifaires (interdictions d'importation ou quotas, notamment en matière agricole). D'autres dispositions réglementaires sont également susceptibles d'avoir des effets sur les prix : réglementation des prix, dont l'avis de l'autorité du 2 avril 2019 relatif aux produits de première nécessité (PPN) a montré qu'elle avait des effets notamment de renchérissement des prix ; défiscalisation locale qui bénéficie de manière privilégiée à des acteurs déjà puissants au détriment des nouveaux entrants ; restrictions aux investissements directs étrangers qui limitent l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs ou producteurs ; règles sanitaires anciennes et non réévaluées aux effets parfois anti-concurrentiels.

Or, le prix élevé des biens qui en résulte ne favorise pas l'allocation optimale des ressources, au profit des secteurs pour lesquels l'économie polynésienne dispose d'avantages comparatifs. Elle a donc des effets négatifs importants sur l'activité économique et sur l'emploi.

La taxe de développement local (TDL), selon les modalités de mise en œuvre actuelles, apparaît particulièrement pénalisante. En effet, si son rendement est faible, elle dissuade l'importation de certains produits et favorise, plutôt qu'une concurrence par les mérites, la constitution d'une rente au profit des producteurs locaux, qui n'ont pas d'incitation à innover ou à maîtriser leurs coûts de production. Son assiette apparaît par ailleurs trop large, et frappe des biens importés qui n'ont pas d'équivalents en production locale ou protège des biens pour lesquelles la valeur ajoutée locale est faible (activités de conditionnement ou d'assemblage par exemple).

Le dispositif de fixation des quotas d'importation des fruits et légumes par la conférence agricole apparaît également peu efficace. En particulier, les prévisions de demande sont sous-évaluées, les prévisions d'offre surévaluées et l'imprévisibilité des quotas attribués limite la capacité des importateurs-grossistes à acheter à moindre coût. Il en résulte des prix élevés et des pénuries fréquentes, sans effet favorable sur la couverture des besoins par la production locale.

### ***La structure du marché***

S'agissant des producteurs locaux, alors que la petite taille du marché favorise déjà une certaine concentration des producteurs, ce phénomène est accru par le fort degré de protection dont ils

bénéficient, dans l'industrie agro-alimentaire en particulier. Il y a ainsi des situations de rente, qui conduisent à des prix élevés et à l'absence d'incitations à améliorer la qualité ou la diversité de la production. Cette concentration est renforcée par l'intégration verticale de certains acteurs, dans des activités d'importation, de production et de distribution.

S'agissant des importations, si le circuit dit « court », dans lequel le détaillant est directement livré par le fabricant sur ses plateformes de stockage, le cas échéant via sa centrale d'achat, est souvent adopté par la grande distribution pour ses marques de distributeur, le circuit dit « long », qui implique le passage par un intermédiaire appelé « importateur-grossiste » ou « agent de marques », reste majoritaire. Ce circuit doit permettre des économies d'échelle et assure des services aux distributeurs (approvisionnement, mise en rayon, publicité, promotions, service après-vente). Dans ce circuit, les importateurs bénéficient souvent d'exclusivités d'importation d'une ou plusieurs marques, *de jure* (concrétisées par un contrat écrit) ou *de facto* (sans accord formel mais avec le choix par le fournisseur d'un distributeur privilégié qui seul dispose de toute la gamme des produits de la marque, de leurs budgets promotionnels ou de la formation sur les produits), ce qui limite la concurrence intra-marque entre importateurs. Or, dans une petite économie concentrée, où la concurrence inter-marque est structurellement faible, l'incitation à répercuter les gains procurés par les économies d'échelles sur le consommateur est faible. Ainsi, même si le secteur de l'importation des produits alimentaires apparaît relativement dispersé, les importateurs bénéficiant de ces exclusivités sont peu incités à faire jouer la concurrence entre différents fournisseurs. Leur pouvoir de marché est en outre renforcé quand l'importateur exclusif est également détaillant, ce qui est fréquent en Polynésie française. Pour cette raison, dans tous les Outre-mer sauf la Polynésie française (depuis 2018) est prévue une interdiction de principe de ces accords.

S'agissant du commerce de détail, malgré la persistance d'un tissu de petits magasins, notamment dans la zone rurale de Tahiti et dans les îles, le degré de concentration est élevé dans la distribution sous enseigne, en particulier dans l'agglomération de Papeete, où la majorité des achats alimentaires se fait auprès de la grande distribution. D'après les nombreux acteurs entendus au cours de l'instruction, l'opérateur leader est en mesure d'en tirer profit pour fixer les prix de référence pour l'ensemble du marché, à un niveau élevé, aligné sur le consentement à payer des consommateurs les plus aisés. Les autres enseignes s'alignent sur ces prix, faute d'être en mesure de conduire durablement une concurrence par les prix. Comme dans la production, on observe également des phénomènes d'intégration verticale. Or, la possibilité de remettre en cause une position dominante soulevant des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevés, en prononçant le cas échéant des injonctions structurelles, a disparu de l'ordonnancement juridique polynésien avec la modification du code de la concurrence (loi du 9 août 2018), ne laissant pratiquement aucune chance d'agir sur la structure actuelle des marchés pour les rendre plus concurrentiels

Il ressort également des propos de nombreux acteurs économiques consultés qu'il y a en Polynésie française une faible culture de la concurrence et des droits des consommateurs. En particulier, les associations de consommateurs sont peu nombreuses et sans subventions publiques pérennes et les signalements des pratiques anti-concurrentielles auprès de la DGAE ou de l'Autorité sont rares. L'information du consommateur est par suite insuffisante, d'autant que le recensement des prix pratiqués par les différentes enseignes (la « météo des prix »), qui était auparavant mensuel et public, n'a été que partiellement relancée en mars 2019 et porte sur un nombre réduit de produits, ce qui permet aux acteurs de l'instrumentaliser en pratiquant des prix d'appel sur les produits de la liste et ainsi de troubler la connaissance du niveau général des prix par les consommateurs.

## **Les principales propositions**

***S'agissant de la réglementation des importations (propositions 1 à 21)***, les circuits courts pourraient être favorisés par un alignement des droits de douane des pays proches sur ceux dont bénéficient l'Union européenne et par une prise en compte dans le coût de revient des importateurs de PPN des coûts d'étiquetage en langue française. Les barrières non tarifaires pourraient pour leur part être transformées en barrières tarifaires, moins dissuasives, et le dispositif des quotas agricoles être profondément réformé, afin de réduire les pénuries et le prix élevé de ces produits, tout en mettant en place des mécanismes de nature à favoriser les importateurs-grossistes faisant également appel à la production locale. Les règles sanitaires et techniques doivent également faire l'objet d'une évaluation de leur pertinence intrinsèque et au regard de leurs effets anti-concurrentiels. Pour sa part, la réforme programmée de la TDL pourrait être l'occasion d'une modification ambitieuse de ce dispositif, permettant de procéder à une évaluation régulière des effets de la protection, de réduire le cas échéant les taux et la durée de la protection et de mettre en place des contreparties à la protection pour ses bénéficiaires, avec des critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création d'emplois, la création de filière ou le « taux de transformation » des produits protégés.

***D'autres réglementations ayant des effets sur les prix (propositions 22 à 26)*** pourraient également être amendées. La réglementation des prix pourrait ainsi être ciblée sur une liste plus restreinte de produits, notamment à Tahiti. La réglementation relative aux investissements étrangers pourrait être assouplie et le régime de la défiscalisation locale être amélioré pour tenir compte de l'impact concurrentiel des projets proposés.

***S'agissant du transport (propositions 27 à 30)***, la principale priorité est de faire un choix stratégique sur les aménagements capacitaires du port, afin de favoriser son attractivité pour les compagnies maritimes. Le développement des recettes du port, notamment en matière de révision des redevances d'occupation du domaine portuaire et la mise en concurrence des prestataires d'acconage apparaissent également de nature à réduire les prix.

***S'agissant de la structure des marchés (propositions 31 à 41)***, leur ouverture est un complément indispensable aux autres volets. En effet, si modifier la réglementation doit permettre de réduire les rentes et de diminuer le coût des importations, seule une structure plus concurrentielle du marché est en mesure de garantir que ces gains soient redistribués au consommateur et non captés par des intermédiaires. Toutes les mesures à même de lever les barrières à l'entrée sur les marchés, de l'amont à l'aval, et de diversifier les canaux d'importation et de distribution, sont ainsi de nature à renforcer le pouvoir d'achat des consommateurs, mais également à favoriser l'attractivité du Pays et l'emploi. Pour cette raison, la suppression de certains dispositifs par la loi du 9 août 2018 pourrait être soumise à réévaluation, et les accords exclusifs d'importation en particulier, qu'ils soient de droit ou de fait, faire l'objet de restrictions, a fortiori quand l'importateur est également détaillant ou être de nouveau prohibés. Des mesures spécifiques pourraient également être adoptées afin de dissuader le gel du foncier par les opérateurs ou en vue de favoriser la mutualisation des petits acteurs (producteurs notamment agricole ; détaillants indépendants ; consommateurs, notamment pour leurs achats en ligne).

***Enfin, l'environnement concurrentiel de la Polynésie française (propositions 42 à 46)*** gagnerait au développement de l'implication et de l'information des parties prenantes, notamment à travers le renforcement des associations de consommateurs ou la mise en place d'outils de comparaisons de prix plus ambitieux.