

SYNTHESE – FILIERE PORCINE

L'Autorité polynésienne de la concurrence rend un avis sur la situation concurrentielle dans la filière porcine en Polynésie française.

Après l'auto-saisine de 2016, au terme d'une nouvelle instruction du dossier en 2019, la position du service d'instruction aux fins d'avis a été transmise par le rapporteur général. Le président de l'Autorité a organisé une séance, le 6 février 2020, au cours de laquelle les 5 membres du collège de l'Autorité, destinataires antérieurement de l'ensemble du dossier examiné ont siégé. Les membres du Collège ont ensuite délibéré le 10 février 2020. Le projet d'avis établi sur la base des orientations formulées lors du délibéré a été transmis aux membres le 19 février 2020 et à diverses autres reprises aux fins de finalisation dans un contexte perturbé pour cause de crise sanitaire du Covid-19.

Ce diagnostic d'ensemble a pour objet de cerner les problématiques principales qui contribuent à la faible concurrence, notamment l'existence d'un fort encadrement des prix, de gros et de détail, ainsi que des restrictions et interdictions à l'importation sur la viande de porc destinée à la transformation comme sur les produits charcutiers. A la suite de son analyse concurrentielle, l'Autorité formule des recommandations visant à libérer partiellement le marché de la viande porcine en Polynésie française.

Ces préconisations « gagnant/gagnant » sont adaptées aux circonstances exceptionnelles que nous vivons, en ce qu'elles pourraient apporter un souffle nouveau dans le secteur en libérant d'éventuelles initiatives de nouveaux acteurs locaux et en stimulant les acteurs en place, et bénéficier aux consommateurs.

La filière porcine en Polynésie française

Le cadre réglementaire : un encadrement des prix et des importations

La fixation des prix. Depuis 1998, le prix de la viande de porc est réglementé par l'instauration de prix plafond de vente sur les îles de Tahiti et Moorea. Les prix sont encadrés, de l'amont à l'aval : prix de vente du producteur, tarifs d'abattage, prix de gros et de détail. Le prix est libre sur les autres îles, à tous les stades. Les tarifs ont été actualisés à la hausse en 2007 et 2013.

Les barrières non tarifaires aux importations. En principe, l'importation de viande de porc non transformée est interdite, afin de favoriser la production locale. Toutefois, un régime spécifique

de quotas d'importation a été mis en place : la commission de la viande de porc est chargée semestriellement d'estimer le niveau de la production locale de viande porcine pour l'année (offre), les besoins de l'industrie locale (demande) et de déterminer par la suite les contingents d'importation et la répartition de ceux-ci entre les importateurs. Ces quotas sont exclusivement réservés à la transformation. La viande importée ne peut être revendue en l'état.

En pratique, du fait de leurs capacités de découpe et de transformation, deux entreprises acquièrent seules la production locale auprès de l'abattoir, à un prix élevé, assurant ainsi l'écoulement de la production locale (sauf pour les porcelets locaux, majoritairement achetés par des transformateurs plus modestes, objets de quotas annuels). En contrepartie, elles sont les seules à bénéficier de la possibilité d'importer de la viande, à un coût moindre, sur le marché mondial. Certains bouchers artisanaux ont fait part de leur souhait de réaliser des produits charcutiers et bénéficier à ce titre de quotas, sans succès. Les quotas attribués aux deux entreprises sont presque toujours équivalents.

Outre les restrictions d'importation de la viande de porc, des interdictions spécifiques d'importation de nombreux produits finis de charcuterie sont prévues. Des dérogations cependant sont accordées par le Président du gouvernement aux titulaires d'une licence d'importation.

Les barrières tarifaires aux importations. Pour protéger la filière locale de viande porcine, un taux de taxe de développement local (TDL) de 37 % de leur valeur CAF a été instauré pour certaines préparations issues de viande porcine importées. A cette taxe, s'ajoutent les droits de douane ainsi que de nombreuses autres taxes, aboutissant ainsi à une majoration globale d'environ 47% du prix d'achat par les importateurs.

La structure de la filière : une forte concentration à différents niveaux

Les éleveurs. Les éleveurs polynésiens (283 en 2012) sont majoritairement des éleveurs naisseurs et engraisseurs, implantés pour la moitié d'entre eux sur les Îles-du-Vent (les plus importants étant tous situés à Tahiti). Ils sont structurés par l'appartenance à des coopératives et à un syndicat.

L'abattoir. La SAEM Abattage de Tahiti (détenu à 51 % par la Polynésie française) est l'unique abattoir spécialisé. L'abattoir ne procède à aucune transformation, découpe en pièce ou conditionnement, et vend uniquement des carcasses fendues. Son déficit est comblé par le Pays.

Les transformateurs. Seules les deux entreprises, Salaisons de Tahiti et Charcuterie du Pacifique, sont dotées d'unités de découpe et de transformation des carcasses qu'elles achètent à l'abattoir (répartition égalitaire). Elles sont aussi les seules bénéficiaires des quotas d'importation.

Les détaillants et acheteurs finals. La distribution de la viande porcine se fait ensuite par l'intermédiaire de bouchers-charcutiers, commerces à dominante alimentaire, restaurants, etc.

Ainsi, le marché est très concentré à plusieurs niveaux de la filière, en particulier dans l'abattage (1 acteur), l'importation et la transformation (2 acteurs).

Économie de la filière : des difficultés croissantes

Le poids de la filière porcine est relativement modeste dans l'économie polynésienne.

La demande. La production locale, comme les importations, sont largement orientées vers le porc dit « charcutier », dont la viande subit une transformation, industrielle ou artisanale.

L'offre. La part de la filière porcine dans la production agricole est faible : l'élevage porcin ne représente que 2,8 % en volume et 7,1 % en valeur du total des productions agricoles en 2017. En outre, la production locale est très insuffisante pour satisfaire la demande. Il en résulte un accroissement de 17,4 % des importations de viande porcine alors que la production locale s'est réduite de 27,5 % depuis 2009. Enfin, une baisse de la qualité de la production peut être constatée au cours de la décennie 2010 : diminution du poids moyen des carcasses, part des carcasses des catégories supérieures réduite et baisse du taux d'incorporation de viande de porc local dans les produits charcutiers. Même si une amélioration semble se dessiner depuis 2019.

Une filière en difficulté. Entre 1995 et 2012, le nombre d'exploitations d'élevage de porcins a diminué de 44 %, le nombre d'animaux de 54 %. La production demeure très concentrée aux Iles du Vent qui représentent 68 % du cheptel porcin, la totalité des plus gros élevages et 97 % de la production commercialisée.

Les difficultés sont d'ordre technique (faibles compétences technico-économiques) mais également sanitaire : formations agricoles insuffisantes, faible taux de vaccination, état vétuste des bâtiments d'élevage et présence de la brucellose dans la quasi-totalité des élevages. La diminution de la qualité de la viande serait liée à la baisse de la qualité de l'alimentation animale, ainsi qu'à une perte génétique liée à l'auto-renaouvement du cheptel. Les difficultés sont également la conséquence d'une réglementation contraignante, combinée aux contraintes foncières (milieu insulaire, urbanisé et montagnoux).

Analyse concurrentielle de la filière porcine en Polynésie française

La réglementation actuelle organise une double protection : celle des éleveurs locaux (prix réglementés et garantie d'écoulement de leur production) et celle des industriels (en contrepartie de l'obligation d'acquérir la production locale, ils sont protégés de la concurrence extérieure et intérieure). Le régime actuel semble avoir atteint ses limites : absence de stimulation concurrentielle, faible incitation à baisser les prix et à améliorer qualitativement la production.

Les effets de la réglementation des prix

Un prix d'achat aux éleveurs très élevé et indépendant des variations du marché. En général, le prix du porc dépend des coûts de production et des variations cycliques du marché. En Polynésie française, le prix est réglementé (prix plafond, souvent considéré comme le prix en vigueur). Le prix constaté est très élevé : environ trois fois supérieur au cours mondial moyen.

Un plafonnement de la marge des transformateurs et des distributeurs qui n'incite pas à améliorer la qualité des produits. Les prix de gros et de détail de la viande de porc sont également réglementés. Les prix d'achat étant souvent calés sur les prix plafond, cela revient à fixer une marge commerciale maximale (entre 15 % et 25 % pour les distributeurs), ne les incitant pas à améliorer la qualité de leurs produits.

Une réglementation défavorable au pouvoir d'achat, à la qualité et à la diversité des produits. La réglementation des prix ne permet pas au jeu de l'offre et de la demande de moduler les prix. Au niveau de la production : la réglementation supprime toute concurrence en amont entre les producteurs locaux qui bénéficient de prix de vente garantis selon le type de carcasse (seule incitation qualitative). Au niveau de la transformation : le prix de la viande acquise auprès de l'abattoir est réglementé alors que le prix d'achat de la viande importée fluctue mais reste environ trois fois moins chère. Dès lors que la part des importations augmente dans la production des produits charcutiers locale (prix libre), une concurrence selon les mérites (prix ou qualité) devrait s'exercer, engendrant une diminution des prix de la charcuterie, ou un accroissement de sa qualité. Dans le cas contraire, si la fixation des prix reste calée sur un niveau permettant de rentabiliser la transformation de la viande locale, il en résulte un accroissement de la marge des transformateurs sur la production de charcuterie issue de la viande importée. En outre, dans le cadre d'un duopole, les incitations à produire de la viande de qualité par les industriels sont moindres. Au niveau de la vente de détail : le prix d'achat des produits résulte des contraintes en amont et la réglementation du prix de détail de certains produits incite les distributeurs à compenser le faible niveau de marge induit par des niveaux de marge élevés sur d'autres produits.

Les effets des restrictions aux importations

Les effets des barrières non tarifaires. Les interdictions d'importation et les quotas ont pour effet d'augmenter le prix (rareté artificielle), sans pour autant générer de recettes fiscales. Les transformateurs sont protégés par les interdictions et restrictions d'importation, qui leur donnent la maîtrise des prix pratiqués sur ces produits, sans pression concurrentielle.

Les effets de la TDL et des barrières tarifaires. A la TDL de 37 % s'ajoutent de nombreux autres droits et taxes, provoquant un renchérissement global du prix de 47 % environ. Le rôle de la TDL (protection de la production locale) est parfois limité, soit parce qu'il existe déjà d'autres dispositifs (interdictions d'importation), soit parce que la TDL porte sur des biens non produits localement. Ainsi, la TDL engendre un surcoût et renforce la position des entreprises leader sur le marché.

Un impact différencié des restrictions aux importations. Parmi ces différentes mesures restrictives, les interdictions totales d'importation (qui limitent le choix du consommateur) génèrent un impact plus fort que les quotas (qui ont un effet inflationniste), eux-mêmes plus défavorables que les barrières tarifaires (qui renchérisent les produits importés, sans limiter l'activité des importateurs).

La réduction du marché de la transformation

Des effets protectionnistes accrus en cas de concentration du marché. Les restrictions aux importations limitent la concurrence de produits étrangers. Sur un marché concentré, le pouvoir de marché des opérateurs locaux est alors élevé et place les clients en position captive. L'étroitesse des marchés insulaires aboutit fréquemment à la constitution d'oligopoles, dès lors que le processus de production nécessite l'utilisation d'équipements lourds générateurs d'économies d'échelle.

Un duopole, conséquence de la réglementation. Les deux entreprises de transformation sont les seules à pouvoir découper, transformer et commercialiser la viande de porc. Elles maîtrisent ainsi la totalité des circuits d'approvisionnement, locaux et étrangers, de transformation et de distribution. Elles sont également les principaux importateurs de produits charcutiers. Cela leur confère un pouvoir de marché important pour fixer les prix des produits qui ne sont pas réglementés (charcuterie) et n'ont que peu d'incitations à améliorer la qualité des produits.

Ainsi, les différents dispositifs de régulation ont conduit à des rentes de situation dissuadant d'éventuels nouveaux concurrents, qui pénalisent le consommateur, qui paye plus cher, pour un choix réduit de produits, dont la qualité n'est pas supérieure à celle des produits importés.

Les recommandations de l'Autorité polynésienne de la concurrence

Avant-propos : l'articulation entre politique agricole et politique de la concurrence

La compatibilité entre politique de la concurrence et structuration des filières agricoles. En matière agricole, les autorités de concurrence admettent des restrictions à la concurrence, afin notamment de rééquilibrer les rapports entre les acteurs et de favoriser la production locale. C'est notamment le cas des départements d'Outre-mer qui bénéficient de la politique agricole commune de l'Union européenne (programme spécifique).

Une approche encore balbutiante dans le secteur de l'élevage polynésien. A rebours d'une politique encourageant les accords entre producteurs afin de rééquilibrer les relations commerciales et renforçant le développement des relations contractuelles entre les différents acteurs de la filière, le dispositif retenu en Polynésie repose sur l'obligation d'acheter la production locale par les entreprises de transformation et des prix administrés, de l'achat des carcasses jusqu'à la fixation des prix de gros et de détail, ayant pour effet de figer le marché.

Libérer partiellement le marché de la viande porcine

L'Autorité, tenant compte de la volonté du gouvernement de soutenir la production porcine locale, s'attache à lui proposer des mesures susceptibles de réformer progressivement le fonctionnement de la filière porcine.

L'Autorité suggère ainsi de mettre en place une réforme, qui viserait à rendre progressivement et partiellement plus concurrentielle la filière porcine, au stade de la transformation et de la distribution.

La concurrence par les prix. Les prix sont réglementés dans l'ensemble de la filière. La concurrence n'a donc pas lieu sur les prix (sauf concernant le prix de détail des produits de charcuterie, libres mais élevé compte tenu du prix d'achat de la viande locale ou des taxes à l'importation). Les évolutions proposées pourraient offrir aux acteurs davantage de marge de manœuvre pour que la concurrence ait lieu par les prix.

Réduire les obstacles aux importations. L'Autorité suggère de substituer aux barrières quantitatives des barrières tarifaires, moins nocives. En effet, si les effets de ces barrières sont similaires pour le consommateur, les pertes de bien-être engendrées par les barrières non

tarifaires (quotas ou interdictions d'importation) sont plus élevées que celles résultant des barrières tarifaires (source fiscale). L'autorité propose donc de supprimer les quotas d'importation de la viande en gros à destination des charcutiers et de supprimer les interdictions d'importation des produits de charcuterie. Il conviendrait alors de substituer à ces protections des barrières tarifaires temporaires, dont les recettes pourraient être affectées à des aides publiques à la modernisation de la filière.

Les droits et taxes aux importations devraient être graduellement réduits sur les produits de la viande porcine et notamment de la charcuterie, afin de confronter les producteurs locaux à une pression concurrentielle extérieure, sans pour autant changer brutalement le système en place. Afin de favoriser la production locale, il serait nécessaire de prévoir des exonérations sur les taxes aux importations pour les grossistes-importateurs contribuant à l'écoulement de la production de viande locale. En outre, la TDL constituant le principal frein aux importations de charcuterie, l'Autorité suggère sa suppression sur les biens non produits localement. Concernant les biens produits localement, si un maintien (au moins temporaire) de la TDL peut être envisagé, il pourrait s'accompagner de contreparties, sur la base de critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création ou le maintien de filière, la sauvegarde ou la création d'emplois ou l'incorporation d'inputs locaux dans le processus productif.

Enfin, l'ouverture du marché à de nouveaux acteurs permettrait de rétablir une pression concurrentielle, dans l'intérêt des consommateurs. Celle-ci s'accompagnerait de la mise en place d'une taxe spécifique aux importations (*supra*) pesant sur tous les importateurs, sauf ceux dans l'obligation d'assurer l'écoulement de la production locale.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Substituer des barrières tarifaires à l'importation aux barrières non tarifaires	<ul style="list-style-type: none">- Supprimer les quotas d'importation de la viande en gros à destination des charcutiers ;- Supprimer les interdictions d'importation des produits de la charcuterie ;- Substituer, le cas échéant, à ces protections des barrières tarifaires, temporaires, dont les recettes pourraient être affectées à des aides publiques à la modernisation de la filière.
Réduire les droits et taxes aux importations pour certains produits	<ul style="list-style-type: none">- Réduire graduellement les droits de douane.- Prévoir des exonérations sur les taxes aux importations pour les grossistes-importateurs ayant fait appel à la production de viande locale.- Supprimer la TDL sur les biens non produits localement (notamment les jambons crus, fumés et saumurés ou les pâtés en boîte)- Mettre en place des contreparties à la TDL sur la base de critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création ou le maintien de filière, la sauvegarde ou la création d'emplois ou l'incorporation d'inputs locaux dans le processus productif.
Ouvrir le marché à de nouveaux acteurs	<ul style="list-style-type: none">- Subsidiairement à la recommandation n°1, ouvrir les quotas d'importation à de nouveaux acteurs sous réserve de maintenir l'obligation d'assurer l'écoulement de la totalité de la production locale.