

## COMMUNIQUE – 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 bénéficiant aux consommateurs.

\*\*\*\*\*

### Économie de la filière porcine en Polynésie française

**Ce secteur économique est caractérisé par un strict encadrement réglementaire des prix et des importations, une forte concentration à certains niveaux et de difficultés croissantes à l'amont de la filière porcine.**

Depuis 1998, le **prix de la viande de porc** (abattage, prix de gros et de détail) est **réglementé** par l'instauration de prix plafond de vente sur les seules îles de Tahiti et Moorea.

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** exclusivement réservés à la transformation a été mis en place. En pratique, deux entreprises acquièrent seules la totalité de la production locale auprès de l'abattoir. En contrepartie, elles sont les seules à bénéficier de la possibilité d'importer de la viande, à un coût moindre, sur le marché mondial.

Des **interdictions spécifiques d'importation** de nombreux produits finis de charcuterie sont prévues, mais des dérogations sont cependant accordées par le Président de la Polynésie française aux titulaires d'une licence d'importation.

Enfin, pour protéger la filière locale de viande porcine, une **taxe de développement local** (TDL) au taux de 37 % a été instaurée pour certaines préparations issues de viande porcine importées. Ajoutée aux droits de douane et à d'autres taxes, la majoration globale du prix d'achat par les importateurs est d'environ 47 %.

**La filière est fortement concentrée à certains niveaux :** La SAEM Abattage de Tahiti (détenu à 51 % par la Polynésie française) est *l'unique abattoir* spécialisé. Il vend uniquement des carcasses fendues.

Seules *deux entreprises*, Salaisons de Tahiti et Charcuterie du Pacifique, sont dotées d'unités *de découpe et de transformation* des carcasses. Elles sont aussi les seules bénéficiaires des quotas d'importation.

**La filière connaît des difficultés croissantes.** Entre 1995 et 2012, le nombre d'exploitations d'élevage de porcins a diminué de 44 %, le nombre d'animaux de 54 %. Les difficultés sont d'ordre technique mais également sanitaire (notamment brucellose dans la quasi-totalité des élevages). La baisse de la qualité de la production (moindre qualité de l'alimentation, auto-renouvellement du cheptel) peut être constatée au cours de la décennie 2010, même si une amélioration semble se dessiner depuis 2019.

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

### **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'acquiescer 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**

Ils se traduisent par :

- *un prix d'achat aux éleveurs très élevé et indépendant des variations du marché*, 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.*
- *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.

#### **Les effets des restrictions aux importations**

Les transformateurs sont protégés par les interdictions et restrictions d'importation (*barrières non tarifaires*) qui leur donnent la maîtrise des prix pratiqués sur ces produits, sans pression concurrentielle.

La TDL et autres taxes (*barrières tarifaires*) renchérissent globalement le prix des produits importés de 47 % et un renforcent la position des entreprises leader sur le marché.

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 renchérissent les produits importés mais sans limiter l'activité des importateurs).

## **La réduction du marché de la transformation**

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 une situation ne favorisant pas l'arrivée d'éventuels nouveaux concurrents, et pénalisent le consommateur, lequel 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**

Après une approche comparative relative à l'articulation entre politique agricole et politique de la concurrence, 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 à l'aval de la filière porcine.

### **Libérer partiellement le marché de la viande porcine**

L'Autorité suggère ainsi de mettre en place une réforme portant les niveaux de la transformation et de la distribution de la filière.

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

***Réduire les obstacles aux importations.*** L'Autorité suggère de substituer aux barrières quantitatives des barrières tarifaires, moins nocives. 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. Des barrières tarifaires temporaires pourraient alors être mises en place. 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 acteurs 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 compensant leur contribution à l'écoulement de la production de viande locale. En outre, l'Autorité suggère sa suppression de la TDL 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 les acteurs sous réserve de maintenir l'obligation d'assurer l'écoulement de la totalité de la production locale.

### Tableau des recommandations

Substituer des barrières tarifaires à l'importation aux barrières non tarifaires	<ul style="list-style-type: none"><li>- Supprimer les quotas d'importation de la viande en gros à destination des charcutiers ;</li><li>- Supprimer les interdictions d'importation des produits de la charcuterie ;</li><li>- 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.</li></ul>
Réduire les droits et taxes aux importations pour certains produits	<ul style="list-style-type: none"><li>- Réduire graduellement les droits de douane.</li><li>- Prévoir des exonérations sur les taxes aux importations pour les grossistes-importateurs ayant fait appel à la production de viande locale.</li><li>- Supprimer la TDL sur les biens non produits localement (notamment les jambons crus, fumés et saumurés ou les pâtés en boîte)</li><li>- 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.</li></ul>
Ouvrir le marché à de nouveaux acteurs	<ul style="list-style-type: none"><li>- 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.</li></ul>