

**Avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019
relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en
Polynésie française**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la décision n° 2016-DAA-02 du 18 février 2016 relative à une saisine d'office pour avis portant sur les mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française enregistrée sous le n° 16/001 A ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-4 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité polynésienne de la concurrence le 14 juin 2019 ;

Vu les contributions reçues jusqu'au 15 juillet 2019 ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité polynésienne de la concurrence du 27 août 2019 ;

Les représentants de la vice-présidence (DGAE) et des représentants de la fédération générale du commerce (FGC), de l'union des importateurs de Polynésie française (UIPF) et de l'association de consommateurs Te Tia Ara entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP 630-5 du code de la concurrence ;

Adopte l'Avis suivant :

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION	9
I. LE CONSTAT : DES PRIX ÉLEVÉS QUI PÉNALISENT LES MÉNAGES MODESTES	10
A. DES PRIX À LA CONSOMMATION ÉLEVÉS PAR RAPPORT À LA MÉTROPOLE ET AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER.....	10
B. UN ÉCART DE PRIX CROISSANT, NOTAMMENT POUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES .	12
C. DES EFFETS PLUS SENSIBLES SUR LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES	16
II. LES DÉTERMINANTS DES PRIX ÉLEVÉS.....	19
A. LES FACTEURS LIÉS À LA GÉOGRAPHIE POLYNÉSIENNE	19
1. Les particularités géographiques de la Polynésie française : la double insularité....	19
a) <i>Un éloignement géographique de la France métropolitaine et des grands bassins économiques.....</i>	<i>19</i>
b) <i>Une faible population inégalement répartie sur un très vaste territoire</i>	<i>20</i>
c) <i>Les incidences de la double insularité sur le coût de la vie</i>	<i>21</i>
2. Le poids des importations très élevé, en particulier depuis la métropole.....	22
a) <i>Un poids élevé des importations des produits de consommation courante</i>	<i>22</i>
b) <i>La France métropolitaine, principal partenaire commercial, notamment pour les produits de l'industrie agro-alimentaire</i>	<i>23</i>
c) <i>Les raisons de la prépondérance de la France métropolitaine dans les importations polynésiennes</i>	<i>25</i>
3. Le transport, un élément important mais pas exclusif des surcoûts	26
a) <i>Le fret : principal poste de coût, suivi de la manutention.....</i>	<i>26</i>
b) <i>Le coût du fret dépendant de l'origine et de la nature des biens transportés.....</i>	<i>27</i>
c) <i>Les coûts d'approche, une part significative mais pas exclusive des surcoûts</i>	<i>29</i>
4. L'accès au foncier : une forte barrière à l'entrée.....	30
B. LES FACTEURS RÉGLEMENTAIRES.....	31
1. Les barrières tarifaires à l'importation	31
a) <i>Panorama des droits et taxes à l'importation : un enchevêtrement complexe et un niveau de taxation élevé.....</i>	<i>32</i>
b) <i>Analyse concurrentielle.....</i>	<i>38</i>
c) <i>Une protection tarifaire concevable, mais devant être précisément encadrée dans ses objectifs et dans sa durée</i>	<i>47</i>
2. Les barrières non tarifaires à l'importation	48
a) <i>Panorama des barrières quantitatives : quotas et interdictions d'importer.....</i>	<i>48</i>
b) <i>Les effets des protections quantitatives sur le bien-être</i>	<i>54</i>
3. La réglementation des prix	57
C. LA STRUCTURE DES MARCHÉS	59
1. L'acheminement des marchandises	60
a) <i>Le fret : une forte concentration sur la ligne en provenance d'Europe et la faible capacité du port de Papeete sont à l'origine de coûts élevés</i>	<i>61</i>
b) <i>Un recours fréquent aux transitaires</i>	<i>64</i>
c) <i>Les coûts du Port de Papeete</i>	<i>64</i>
d) <i>L'aconage, un secteur réglementé.....</i>	<i>69</i>
2. L'industrie locale.....	73
a) <i>La protection des producteurs locaux.....</i>	<i>73</i>
b) <i>Dans l'industrie agro-alimentaire en particulier ; une production très concentrée</i>	<i>77</i>
c) <i>Une structure de marché susceptible d'impacter les marchés amont comme aval.....</i>	<i>78</i>
d) <i>Une illustration des effets des protections : le marché de la bière</i>	<i>79</i>

3. L'importation.....	80
a) <i>Le circuit long privilégié en Polynésie française.....</i>	80
b) <i>Un secteur de l'importation dynamique et bénéficiant de marges élevées.....</i>	81
c) <i>Un secteur du commerce de gros relativement peu concentré en matière alimentaire, d'avantage pour d'autres produits.....</i>	82
d) <i>Les exclusivités d'importation ne bénéficient pas au consommateur.....</i>	82
4. La distribution au détail alimentaire.....	84
a) <i>Une forte concentration des grandes surfaces et le maintien d'un tissu de petits commerces.....</i>	84
b) <i>Les effets potentiels d'une telle concentration.....</i>	87
5. Synthèse sur la structure des marchés.....	88
III. LES ACTIONS ENVISAGEABLES	90
A. EVALUER ET RÉFORMER LA RÉGLEMENTATION DES IMPORTATIONS.....	91
1. Supprimer les barrières non tarifaires aux importations et réviser la politique des quotas agricoles	92
2. Réduire le niveau des droits de douane en particulier pour les pays proches	94
3. Réformer la taxe de développement local	96
4. Substituer à la réglementation des importations et des prix des dispositifs alternatifs de soutien.....	98
a) <i>La réforme de la réglementation des prix.....</i>	98
b) <i>Des aides aux producteurs alternatives et sous conditions.....</i>	99
5. Améliorer le régime de la défiscalisation polynésienne pour tenir compte des préoccupations concurrentielles.....	100
6. Réformer la réglementation relative aux investissements étrangers	101
7. Mettre en œuvre une étude d'impact et une évaluation systématique des mesures réglementaires ayant des effets sur les prix des produits.....	102
B. LEVER LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE ET FAVORISER L'ENTRÉE DE NOUVEAUX ACTEURS	103
1. Dynamiser le marché du fret	104
2. Assurer une mise en concurrence plus systématique des monopoles et des oligopoles réglementaires.....	105
3. Favoriser la mutualisation des petits acteurs.....	106
a) <i>Les producteurs.....</i>	106
b) <i>Les détaillants</i>	107
c) <i>Les consommateurs</i>	108
4. Dissuader la préemption du foncier par des intérêts privés.....	109
5. Réformer la réglementation des accords exclusifs d'importation	110
6. Rétablir l'examen des situations de position dominante soulevant des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevés	112
C. RENFORCER LA CULTURE DE LA CONCURRENCE PAR LA TRANSPARENCE SUR LES PRIX ET L'IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	113
1. Renforcer l'efficacité institutionnelle du contrôle et la sanction des comportements litigieux.....	113
2. Assurer un suivi et une publicité des prix	114
3. Favoriser le renforcement d'un mouvement de consommateurs.....	116
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	118

SYNTHÈSE

L'Autorité polynésienne de la concurrence rend un avis sur les mécanismes d'importation et de distribution à l'œuvre en Polynésie française.

Après avoir constaté un niveau de prix significativement plus élevé qu'en métropole ou dans les DOM et identifié les éléments de diverses natures qui expliquent cet état de fait, elle formule des recommandations tendant à améliorer la réglementation, la structure des marchés et à renforcer la culture de la concurrence.

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.

INTRODUCTION

1. En application de l'article LP 620-4 du code de la concurrence, l'Autorité polynésienne de la concurrence peut prendre l'initiative de se saisir pour avis de toute question concernant la concurrence et peut recommander au gouvernement de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration concurrentielle des marchés. Dans le cadre de l'application de cet article, l'Autorité ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Il ne lui appartient pas d'apprécier, ni à plus forte raison de qualifier, des comportements individuels sur un marché au regard des articles LP 200-1 ou LP 200-2 du code de la concurrence. En effet, seule une saisine contentieuse, initiée par le Pays, les acteurs ou l'Autorité elle-même, assortie de la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue aux articles LP 630-2 et suivants du même code permettrait d'apprécier la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes ou aux abus de position dominante.
2. L'Autorité polynésienne de la concurrence s'est saisie pour avis¹ de la question des mécanismes d'importation et de distribution des produits en Polynésie française. Dans sa saisine, l'Autorité précise que *« 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. Elle permettra d'identifier ou de confirmer les examens spécifiques et approfondis qu'il serait utile de conduire dans différents secteurs »*.
3. 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. De nombreux représentants des producteurs locaux, des importateurs-grossistes et des distributeurs ont toutefois souligné que le coût élevé de ces biens et services était de nature à alourdir les coûts de production et à renchérir le prix des produits de consommation courante.
4. 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.
5. 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 (I). 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 (II). Enfin, il explore les pistes possibles pour réduire ces coûts et améliorer le fonctionnement des marchés polynésiens (III).

¹ Décision n° 2016-DAA-02 du 18 février 2016.

I. LE CONSTAT : DES PRIX ÉLEVÉS QUI PÉNALISENT LES MÉNAGES MODESTES

6. Les comparaisons des prix à la consommation et l'évolution des indices des prix permettent de constater que le niveau des prix en Polynésie française est supérieur à celui de la métropole ainsi que des départements et régions d'outre-Mer (ci-après « DROM ») et comparable à celui de la Nouvelle-Calédonie, mais également que cet écart s'accroît malgré la récente dégrise des prix alimentaires.

A. DES PRIX À LA CONSOMMATION ÉLEVÉS PAR RAPPORT À LA MÉTROPOLE ET AUX DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

7. En 2010 et 2015, l'Insee² a conduit deux enquêtes pour mesurer les écarts de prix entre la France métropolitaine et les DROM. Des enquêtes similaires ont par la suite été réalisées par l'Isee³ en Nouvelle-Calédonie et par l'ISPF⁴ en Polynésie française. La comparaison porte sur l'ensemble des biens et services marchands consommés sur le territoire national par les ménages. Toutefois, certains produits pas ou peu consommés Outre-mer ne sont pas pris en compte, par exemple le fioul domestique, le gaz de ville ou les transports ferroviaires. L'objectif de ces enquêtes est de comparer les prix d'un même panier de produits et services, représentatifs de la consommation des ménages. La mesure porte donc sur des écarts de prix entre produits comparables⁵, indépendamment des revenus des ménages et de leur pouvoir d'achat. Pour autant, les modes de vie et de consommation dans les différents territoires ultramarins et en métropole ne sont pas identiques. Aussi, deux approches complémentaires ont été retenues par les instituts statistiques pour la mesure des écarts de prix, selon que l'on se réfère à la structure de la consommation métropolitaine ou locale (indices de Laspeyre). Enfin, une mesure synthétique, l'indice de type Fisher, qui est la moyenne géométrique des indices précédents, a permis de combiner ces deux approches et de tenir compte de la façon dont un consommateur adapte son panier de consommation lorsque les prix sont modifiés. Il ressort de ces études qu'en retenant les habitudes de consommation polynésiennes, un ménage polynésien paierait 19 % de moins son panier type de biens et services s'il l'achetait en métropole en 2016, alors qu'il l'achetait 4,7 % moins cher en 2010. L'écart est encore accru pour un panier de biens correspondant aux habitudes de consommation métropolitaines, puisque la différence globale de prix entre la Polynésie française et la métropole atteint 55 % en 2016 alors qu'elle était déjà de 51,2 % en 2010. Avec la vision synthétique (indice de type Fisher), les prix en Polynésie française sont globalement plus élevés en 2016 de 38,5 % qu'en métropole (contre 25,9 % en 2010). La situation s'est donc globalement dégradée entre 2010 et 2016.

² Institut national de la statistique et des études économiques.

³ Institut de la statistique et des études économiques.

⁴ Institut de la statistique de Polynésie française.

⁵ Le choix des biens et services retenus résulte d'un compromis entre homogénéité (afin d'assurer la comparabilité entre territoires) et représentativité (afin de retenir les produits les plus consommés). Les écarts sont calculés sur des paniers. Ils ne reflètent donc pas nécessairement les écarts pouvant être observés au niveau d'un produit spécifique.

8. Si l'on compare ces niveaux de prix avec les autres territoires ultramarins, on constate que si l'écart des prix avec la métropole est voisin de celui enregistré en Nouvelle-Calédonie, il est en revanche largement supérieur à celui observé dans les DROM, quel que soit l'indice retenu.

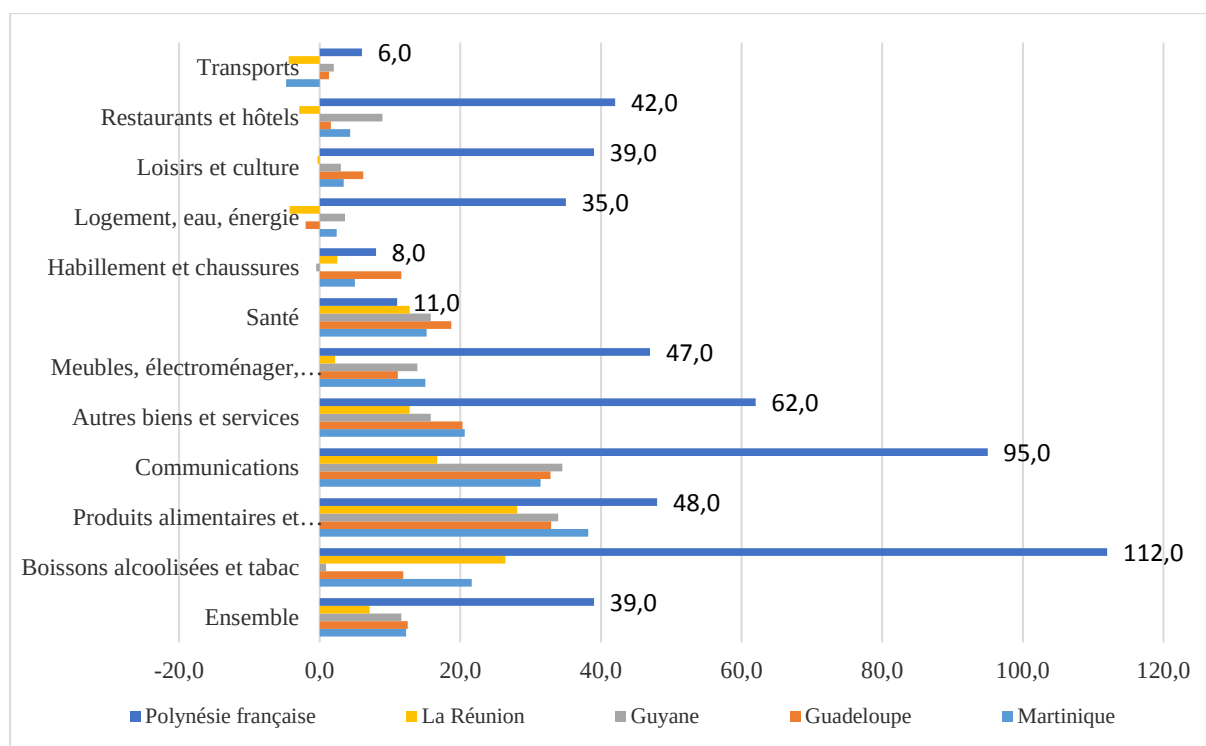
Tableau 1 : Écarts de prix entre les Outre-mer et la métropole

	année	Indice de Laspeyre		Indice de type Fisher
		Outre-mer / métropole Panier outre-mer	Outre-mer/Métropole Panier métropolitain	Outre-mer / métropole
Polynésie française	2010	4,7	51,2	25,9
	2016	19	55,0	38,5
Nouvelle-Calédonie	2010	17,3	48,6	34,0
	2015	8,5	44,1	33,0
Martinique	2010	2,9	16,9	9,7
	2015	7,1	17,1	12,3
Guadeloupe	2010	2,2	14,8	8,3
	2015	7,5	17,0	12,5
Guyane	2010	6,4	19,6	13,0
	2015	6,8	16,2	11,6
La Réunion	2010	0,4	12,4	6,2
	2015	3,6	10,6	7,1

Source : Insee, Isee, ISPF

9. Par ailleurs, selon les différentes catégories de produits, des disparités particulièrement significatives peuvent être observées en Polynésie française.

Figure 1 : Écarts de prix avec la métropole dans les Outre-mer (indice pondéré de type Fischer)



Source : données Insee et ISPF

10. Les écarts de prix sont ainsi très importants entre la Polynésie française et la métropole, mais également avec les DROM :
- pour les produits alimentaires et les boissons non alcoolisées, même si ceux-ci présentent des écarts de prix très significatifs avec la métropole dans la plupart des territoires

ultramarins (indice de type Fisher de +48 %, contre +28,1 % à +38,2 % dans les DROM) ; seule la Nouvelle-Calédonie connaît des écarts supérieurs (+65,4 %),

- pour les boissons alcoolisées et le tabac (112 % plus cher que la métropole selon l'indice de type Fisher, contre +0,9 % à +26,4 % dans les DROM),
- les communications (+95 % contre +16,7 % à +34,5 % dans les DROM),
- les meubles, électroménagers et entretien de la maison (+47 %, contre de +2,2 % à 15 % dans les DROM),
- les loisirs et la culture (+39 % contre -0,3 % à +6,2 % dans les DROM).

11. Les écarts avec la métropole sont en revanche moins significatifs pour les articles d'habillement et les chaussures (+8 %), la santé (+11 %) ou les transports (+6 %). C'est également le cas dans les DROM.

B. UN ÉCART DE PRIX CROISSANT, NOTAMMENT POUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES

12. S'agissant des produits alimentaires, l'écart avec la métropole s'est aggravé depuis 2010. En retenant les habitudes de consommation polynésiennes, en 2016, un ménage paierait 18 % de moins son panier type de produits alimentaires s'il l'achetait en métropole contre 11 % en 2010. Avec la vision synthétique (indice de type Fisher), les prix des produits alimentaires en Polynésie française sont en 2016 globalement plus élevés de 48 % qu'en métropole (contre 40 % en 2010).

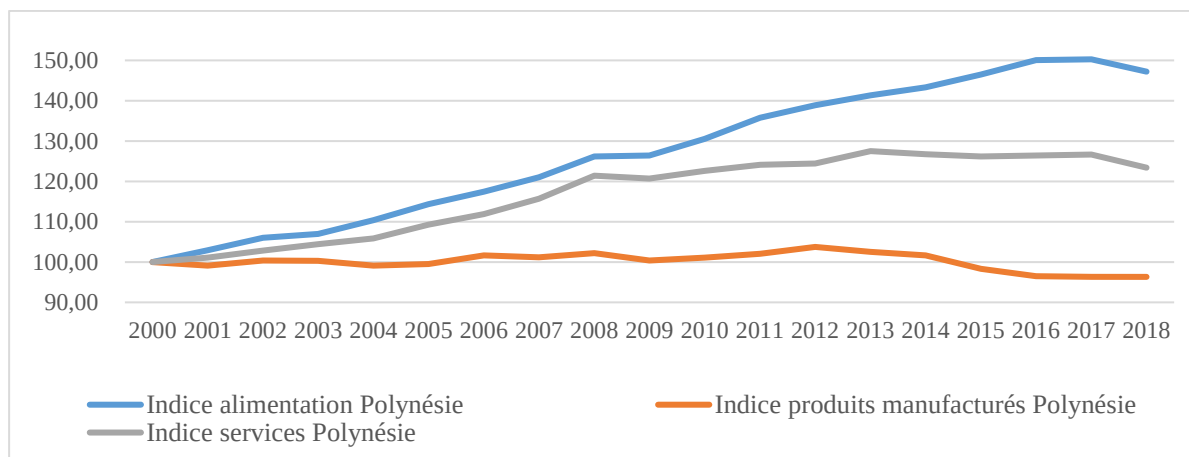
Tableau 2 : Écarts de prix des produits alimentaires entre la Polynésie française et la métropole

	année	Indice de Laspeyre		Indice de type Fisher
		Outre-mer / Métropole Panier outre-mer	Outre-mer/Métropole Panier métropolitain	Outre-mer / métropole
Polynésie Française	2010	11	75	40
	2016	18	81	48

Source : Insee, ISPF

13. Ce constat est conforté par l'examen des évolutions de l'indice des prix à la consommation (ci-après « IPC »), qui est l'instrument de mesure de l'inflation. Il permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix des produits consommés par les ménages. C'est une mesure synthétique de l'évolution de prix des produits, à qualité constante.
14. L'IPC peut en effet être décomposé en différents indices relatifs à l'alimentation, aux produits manufacturés et aux services. Or, l'examen de chacune de ces composantes fait apparaître des évolutions distinctes avec notamment un fort accroissement de l'indice « alimentation ». Si l'IPC des produits manufacturés a baissé depuis 2000, les deux autres indices – services et alimentation – ont connu une augmentation respective de 23 % et 47 %. L'indice alimentation en particulier alors qu'il connaissait une évolution relativement proche de l'indice du prix des services jusqu'en 2008, a « décroché » à cette date et connu une croissance rapide et continue jusqu'en 2016. Il s'est ainsi fortement démarqué de l'évolution de l'indice général des prix (+47 % depuis 2007 contre +35 % pour l'indice général des prix).
15. Il s'est cependant stabilisé depuis deux ans et les prix des produits alimentaires ont même baissé en 2018, tirés vers le bas par une baisse du prix des produits de la mer de 13,1 %.

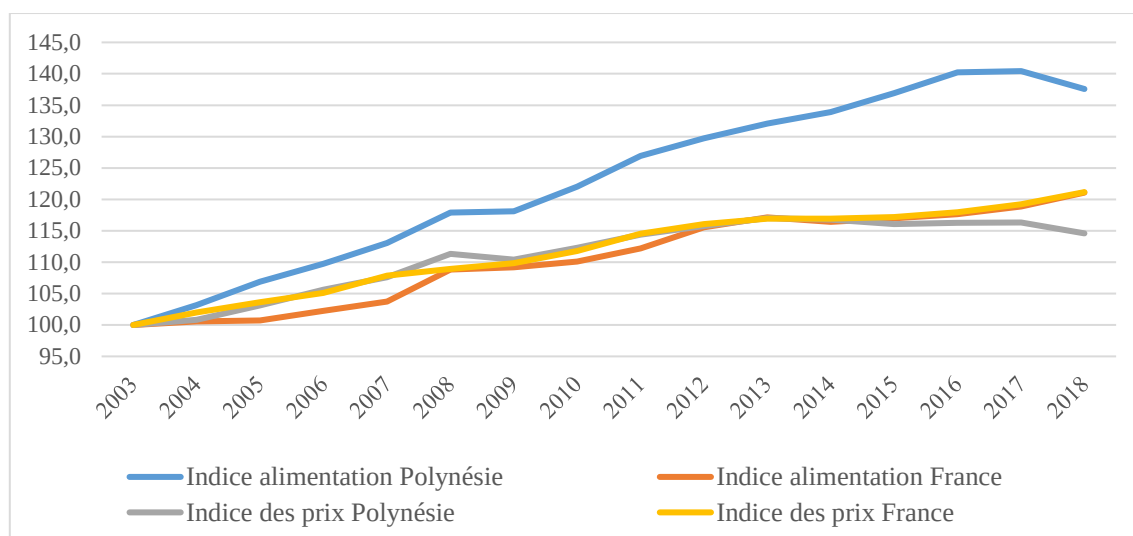
Figure 2 : Décomposition de l'IPC entre 2000 (base 100) et 2018



Source : données Insee et ISPF

16. Cette particularité des produits alimentaires est confirmée lorsque l'on compare l'inflation en France métropolitaine et en Polynésie française. En effet, on constate que si depuis 15 ans, globalement, les prix ont crû un peu moins rapidement en Polynésie française qu'en France métropolitaine, en revanche, l'indice des produits alimentaires a pour sa part crû bien plus rapidement et indépendamment en Polynésie française (de 37 % depuis 2003 contre 21 % en France métropolitaine), alors qu'en métropole, il a suivi la tendance globale.

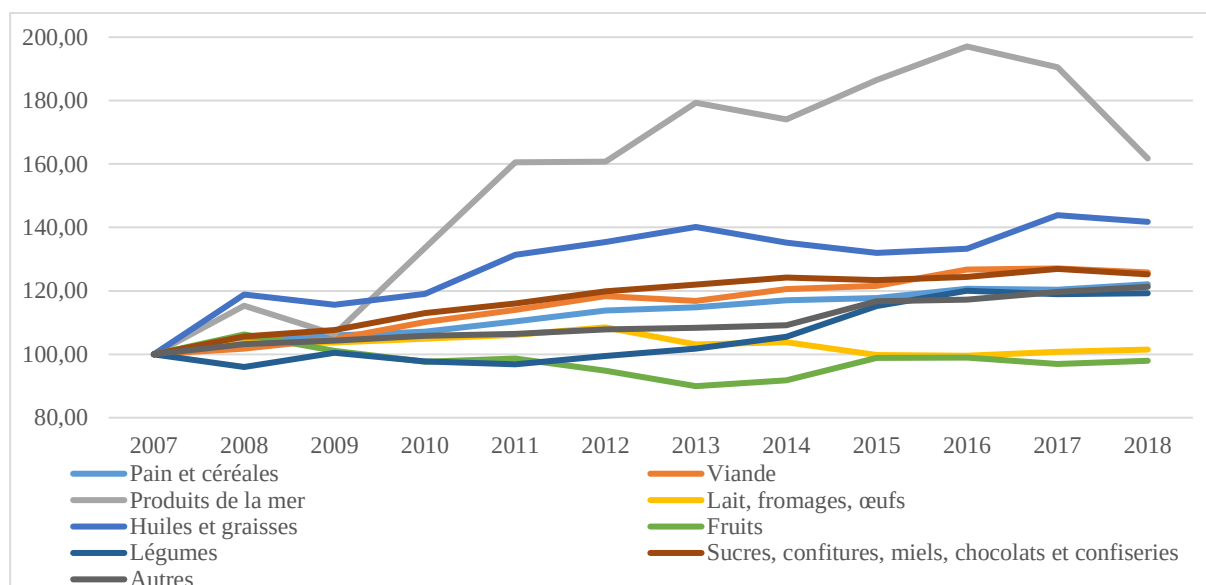
Figure 3 : Indice des prix à la consommation (général et alimentaire) en métropole et en Polynésie française entre 2003 (base 100) et 2018



Source : Données Insee et ISPF

17. Au sein des produits alimentaires, les évolutions sur 10 ans sont contrastées. Alors que les prix des produits laitiers, des œufs et des fruits sont restés stables, il y a eu une augmentation très importante (respectivement +60 et +40 %) des produits de la mer et des huiles et graisses, ainsi qu'une augmentation importante du prix des légumes, de la viande et des produits sucrés (+20 % sur 10 ans). Le prix des produits de la mer a cependant fortement diminué en 2018 (- 15 %) et les autres prix se sont stabilisés, conduisant à une baisse de l'indice général des produits alimentaires.

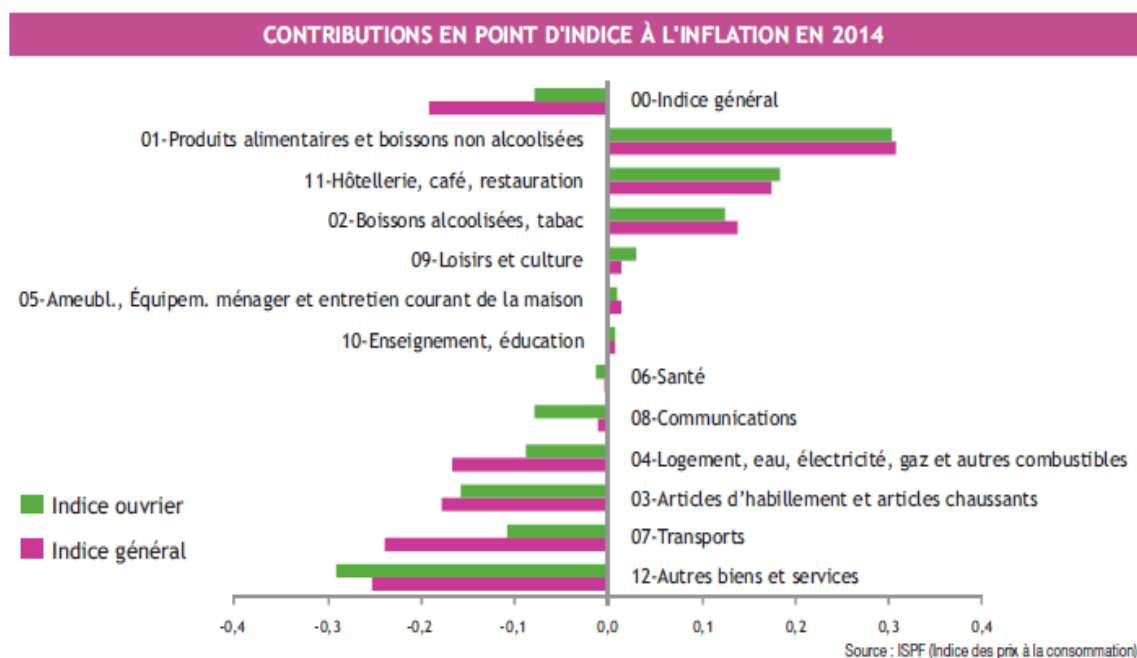
Figure 4 : Évolution des prix des produits alimentaires



Source : données ISPF

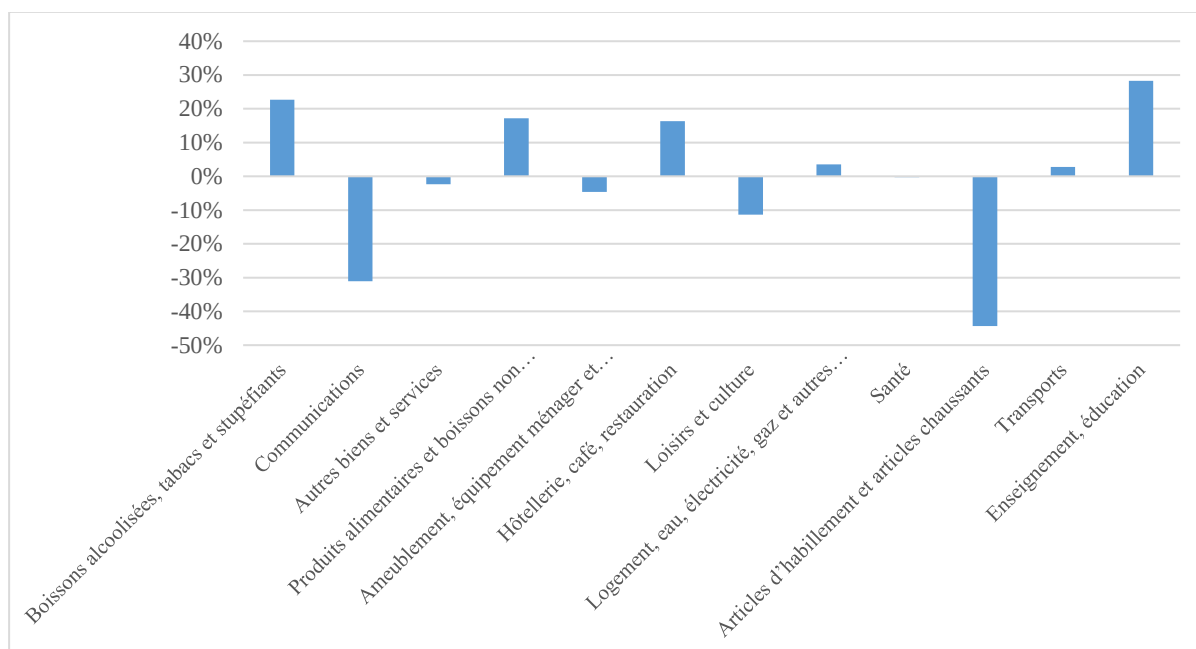
18. Or, la hausse des prix des produits alimentaires contribue très fortement à l'inflation en Polynésie française. En effet, la structure de l'indice général, établie par l'ISPF, tient compte des spécificités et des habitudes de consommation des Polynésiens. La part des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées dans les dépenses des ménages est ainsi 1,5 fois plus importante en Polynésie française qu'en métropole. L'indice général des prix est donc très dépendant de l'évolution du prix des produits alimentaires.

Figure 5 : Contribution des principaux postes de dépense à l'inflation en Polynésie française (2014)



19. Les autres rubriques (fig.6) ayant connu des évolutions de prix positives et importantes sont les dépenses d'hôtellerie-restauration (très liées au coût des produits alimentaires), les boissons alcoolisées et les dépenses relatives à l'éducation. Le coût des biens et services en matière de communication, d'habillement ou de loisirs et cultures a en revanche diminué.

Figure 6 : Variation des prix au cours des 10 dernières années (2008-2018) selon les douze divisions (COICOP) de l'indice des prix à la consommation



Source : données ISPF

20. En dehors du secteur alimentaire, certaines baisses de prix ont été récemment observées. Celles-ci seraient largement dues, d'après l'institut d'émission d'outre-mer (ci-après « IEOM »), à des ouvertures de marchés à la concurrence, notamment dans la téléphonie mobile et le transport aérien. En effet, si l'indice des prix à la consommation s'est replié de 0,7 % en moyenne en 2018, « les principaux contributeurs à la baisse ont été les prix des produits alimentaires (- 1,9 % en glissement annuel) et surtout ceux des communications (-21,7 %), qui ont résulté de la concurrence accrue entre les opérateurs de téléphonie mobile et d'accès Internet » et on observe une réduction du prix des « transports aériens (-7 %), suite à l'arrivée d'une nouvelle compagnie aérienne sur les lignes polynésiennes »⁶. Ainsi, paradoxalement, l'évolution défavorable de l'indice des prix des produits alimentaires polynésien s'est inscrite dans un contexte d'accroissement de la liste des produits à prix ou marges réglementés et de développement de l'implantation des grandes surfaces de distribution à dominante alimentaire, dont on aurait pu attendre une modération des prix⁷. Une grande partie des produits de base n'ont pas été préservés de l'inflation, malgré une politique volontariste de maîtrise des prix. La tendance depuis 2016 à la stabilisation, voire à la réduction de prix, coïncide d'ailleurs à l'inverse avec une ouverture plus grande du marché (concomitamment à l'entrée en vigueur de la loi de pays de 2015 relative à la concurrence notamment).

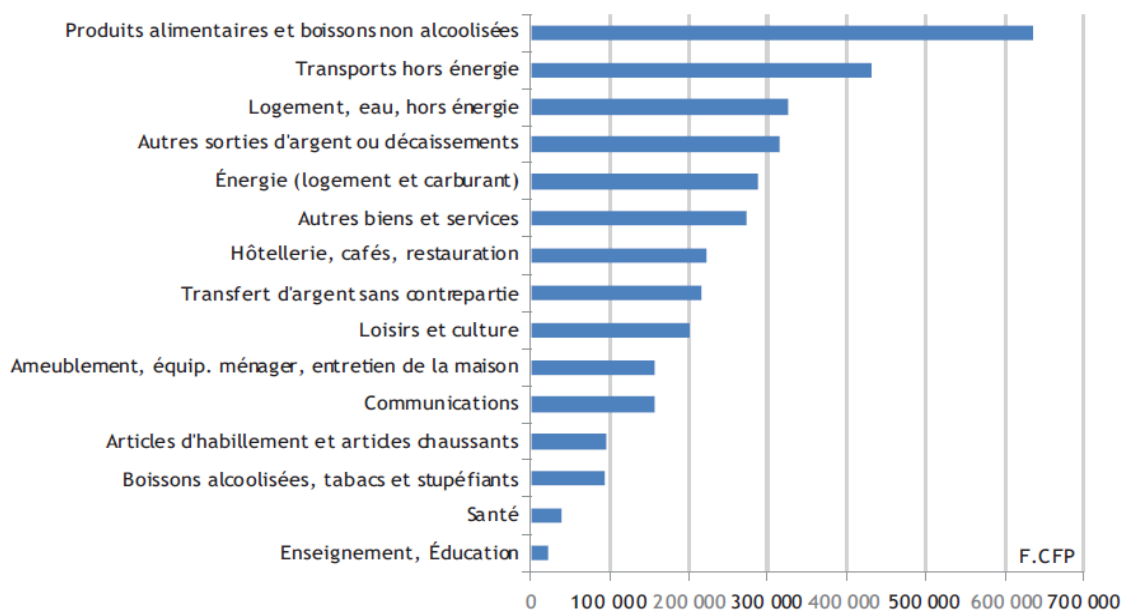
⁶ IEOM, *Conjoncture économique*, n°274, avril 2019, « L'économie de la Polynésie française en 2018 ».

⁷ Une partie peut être expliquée par les variations des prix des matières premières, du fret et des taux de change. Mais la hausse de l'alimentaire est continue depuis 10 ans alors que les variations des taux de change et des matières premières sont beaucoup plus chaotiques et que la tendance du prix du fret est à la stabilité.

C. DES EFFETS PLUS SENSIBLES SUR LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES

21. L'alimentation, dont les prix ont connu la plus forte croissance, représente la principale source de dépenses des ménages polynésiens.

Figure 7 : Dépenses par ménages et par poste de consommation



Source : ISPF - Étude Budget des Familles 2015.

22. De plus, les dépenses alimentaires sont d'autant plus importantes que la population est modeste : 31,6 % des dépenses des ménages percevant moins de 150 000 F CFP par mois, contre 12,8 % de ceux en percevant plus de 600 000 F CFP. Ces populations sont donc particulièrement affectées par les niveaux élevés des prix. Si l'autoconsommation, en particulier dans les îles autres que Tahiti, peut partiellement compenser ces effets, elle se réduit progressivement⁸.

Tableau 3 : Postes de dépense selon les revenus des ménages

Nature de la dépense	Unité : %				
	< 150 000	Entre 150 000 et 299 999	Entre 300 000 et 449 999	Entre 450 000 et 599 999	600 000 et +
Alimentation	31,6	24,6	19,6	16,9	12,8
Alcool et tabac	4,0	3,2	3,2	2,6	2,1
Habillement	3,1	3,0	3,0	2,9	2,5
Logement	17,5	16,6	14,0	13,1	12,7
Équipement du logement	4,7	3,5	3,7	4,1	5,5
Santé	1,1	1,0	1,2	1,1	1,2
Transports	10,3	13,6	16,3	14,9	18,5
Communications	4,9	5,4	5,4	4,7	3,6
Loisirs et culture	3,8	4,3	5,1	5,7	7,1
Éducation	0,5	0,5	0,5	1,1	0,6
Hôtels, cafés, restaurants	5,7	6,0	6,2	6,8	6,7
Autres biens et services	7,1	8,4	8,4	8,0	7,5
Transfert	4,4	5,6	5,7	7,2	6,7
Prêts et remb. d'emprunts	1,2	4,3	7,8	11,0	12,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : ISPF (EBF 2015)

⁸ Si elle représente 8 % de la consommation des ménages en 2015, elle était de 11 % en 2000. Elle représente cependant encore 24 % des produits alimentaire consommés, dont 72 % des poissons et 68 % des fruits (ISPF, Points forts n°07, L'autoconsommation demeure une aide importante pour les budgets modestes, sept. 2017).

23. Or, le marché polynésien est caractérisé par de fortes inégalités entre les consommateurs. L'indice de Gini, un indicateur synthétique mesurant les inégalités monétaires, est de 0,40⁹ en Polynésie française, soit un niveau d'inégalités comparable à celui de certains pays réputés à fortes inégalités, comme les États-Unis (0,41) ou certains pays sud-américains. Le niveau de l'indice est proche de celui de la Nouvelle-Calédonie (0,42), mais très supérieur à celui de la France métropolitaine (0,29). D'après l'Agence française de développement¹⁰, le taux de pauvreté monétaire relative était de 19,7 % en 2009 dans les Îles du Vent (contre 7,5 % en France métropolitaine), c'est-à-dire qu'un ménage sur cinq a un revenu par unité de consommation situé en deçà du seuil de pauvreté. Par ailleurs, les 20 % des ménages les plus aisés des Îles du Vent captent près de la moitié (47 %) du revenu total de l'ensemble des ménages, tandis que les 20 % des ménages les moins aisés en reçoivent 6 %. En outre, de fortes disparités sont constatées selon les archipels et secteurs. Ainsi, si le salaire moyen à temps plein était en 2018 de 341 572 F CFP aux Îles du Vent, il n'était que de 235 542 F CFP aux Îles Sous-le-Vent, 221 752 F CFP aux Australes, 215 032 F CFP aux Marquises et 201 715 F CFP aux Tuamotu-Gambier. Cet écart s'explique surtout par la concentration des entreprises privées et publiques dans les Îles du Vent, qui regroupent près de 75 % de la population.
24. Enfin, si le salaire minimum garanti (SMIG) a fait l'objet de plusieurs revalorisations successives dont la dernière en octobre 2014¹¹ pour être aujourd'hui de 152 914 F CFP mensuel, ce montant, qui est sensiblement le même qu'en Nouvelle-Calédonie, est inférieur à celui des départements et régions d'outre-Mer (sauf Mayotte) et à la métropole.

Tableau 4 : Comparaison des salaires minima bruts mensuels

Départements, régions et collectivités d'Outre-Mer	SMIG brut (en F CFP)		Durée légale du temps de travail
Polynésie française (2014)	152 914	Écart avec PF	39
Nouvelle-Calédonie (2018)	156 568	+2,4 %	39
Wallis et Futuna (2014)	90 000	-41,1 %	39
Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin (2019)	181 530	+18,7 %	35
Mayotte (2019)	137 007	-10,4 %	35
Métropole (2019)	181 530	+18,7 %	35

Source : APC

25. Cette inégalité des revenus, plus importante qu'en métropole, a une autre conséquence. En effet, depuis les années 60 et l'arrivée en Polynésie française du Centre d'expérimentation du Pacifique (ci-après « CEP »), une part significative des ménages dispose de revenus élevés et a une disposition plus grande à payer des prix élevés. C'est notamment le cas des ménages d'origine métropolitaine, qui souhaitent conserver leurs habitudes de consommation, des fonctionnaires ou des Polynésiens disposant de revenus fonciers élevés. On observe ainsi une différenciation de la demande entre, d'une part, des consommateurs modestes et susceptibles de n'acheter que des produits à bas prix, et d'autre part, des consommateurs plus aisés, dont la demande est moins sensible aux variations des prix. Cette caractéristique semble avoir une influence sur les politiques tarifaires des entreprises et les conduire à fixer des prix élevés, notamment pour certains produits alimentaires ou pour d'autres biens comme les automobiles ou les loyers. En effet, face à un marché de petite taille et faiblement concurrentiel, les

⁹ Les inégalités sont d'autant plus fortes que cet indice se rapproche de 1.

¹⁰ AFD, *Document de travail n° 103*, novembre 2010, « Les approches de la pauvreté en Polynésie française : résultats et apports de l'enquête sur les conditions de vie en 2009 ».

¹¹ Arrêté n° 1348 CM du 26 septembre 2014 portant relèvement du salaire minimum obligatoire interprofessionnel garanti (SMIG) à compter du 1^{er} octobre 2014.

entreprises préfèrent souvent se concentrer sur ce segment de la clientèle, plus rentable en raison de son fort consentement à payer, plutôt que de viser l'accroissement des volumes de vente par une baisse des prix. Autrement dit, elles compensent les moindres volumes par des marges importantes par unité vendue. Cette tendance, qui se fait au détriment du pouvoir d'achat des consommateurs, a été très fréquemment mise en avant au cours de l'instruction de cet avis. Elle se caractérise par un raisonnement des distributeurs en taux de marge et non en montant total de marge. La conséquence en est que les ménages les plus modestes sont en réalité privés de la possibilité de se procurer certains biens. Les inégalités de revenus auraient alors pour conséquence directe une érosion du pouvoir d'achat du plus grand nombre.

26. La part des produits alimentaires dans les dépenses des ménages les plus modestes, le niveau important des inégalités en Polynésie française, et l'alignement de la politique tarifaire d'une partie des entreprises sur le consentement à payer des ménages les plus aisés, conduisent ainsi à ce que le niveau élevé des prix soit particulièrement pénalisant pour les ménages les plus modestes.

II. LES DÉTERMINANTS DES PRIX ÉLEVÉS

27. Les prix constatés en Polynésie française sont élevés, par rapport à la métropole mais également par rapport aux départements et régions d'outre-mer. Cette situation résulte de la situation géographique de la Polynésie française (A), mais également des différentes réglementations affectant les prix (B) et de la structure des marchés de l'acheminement, de l'approvisionnement et de la vente au détail des produits de consommation courante (C).

A. LES FACTEURS LIÉS À LA GÉOGRAPHIE POLYNÉSIIENNE

28. La Polynésie française est ce que l'on appelle une « petite économie insulaire », caractérisée par sa petite taille, son insularité et l'éloignement des principaux marchés. Cela fait peser sur elle des contraintes importantes qui nuisent au développement de certaines activités. En particulier, l'étroitesse de son marché ne favorise pas les économies d'échelle et incite à la pratique de prix élevés, au détriment du consommateur. La faible superficie des terres émergées induit également une contrainte foncière particulièrement forte, susceptible de nuire au développement de la concurrence dans les activités nécessitant de grandes surfaces (stockage et distribution par exemple).

1. LES PARTICULARITÉS GÉOGRAPHIQUES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LA DOUBLE INSULARITÉ

a) Un éloignement géographique de la France métropolitaine et des grands bassins économiques

29. La Polynésie française est caractérisée par son isolement géographique puisqu'elle est située à 18 000 km de la métropole et à plus de 4 000 km des premières métropoles de la zone pacifique (Auckland, Honolulu ou Sidney).



30. Si la Nouvelle-Calédonie peut s'appuyer sur une proximité avec les marchés australiens et néo-zélandais, la Polynésie française est pour sa part plus isolée dans la région Pacifique même si

elle demeure sur les routes maritimes commerciales entre l'Océanie et l'Amérique. Les navires qui empruntent un trajet direct en provenance de métropole effectuent le trajet en un mois environ et en une semaine depuis la Nouvelle-Zélande. Or, le transport maritime est de très loin le principal moyen d'acheminement des marchandises, le transport aérien étant réservé à certains produits peu pondéreux et à forte valeur ajoutée.

b) Une faible population inégalement répartie sur un très vaste territoire

31. En août 2017, la population de la Polynésie française s'élevait à 275 918 habitants, disséminés sur 118 îles réparties en 5 archipels, qui couvrent une superficie émergée de 4 167 km² dispersée sur 2 500 000 km² d'océan¹². La Polynésie française constitue donc un marché beaucoup plus étroit que La Réunion, qui compte environ 850 000 habitants, et que la Guadeloupe et la Martinique, qui comptent chacune près de 400 000 habitants. Sa population est en revanche équivalente à celle de la Nouvelle Calédonie, qui compte 268 000 habitants.
32. Cette population est très inégalement répartie sur le territoire : l'archipel de la Société (regroupant les Îles du Vent et les Îles Sous-le-Vent) abrite l'île la plus importante, Tahiti, et sa capitale Papeete, qui est aussi le centre économique de la Polynésie française. Les Îles du Vent concentrent plus de 75 % des habitants de la collectivité (contre 73,8 % en 2012). L'archipel des Marquises est composé de douze îles s'étirant du nord au sud sur 350 km. Seules six sont habitées, par un total de 9 346 personnes en 2017. L'archipel des Australes est constitué de cinq îles hautes, chacune constituant une commune. Il compte 6 965 habitants. L'archipel des Tuamotu-Gambier est composé de 17 communes et 85 îles, peuplées par 16 881 habitants.

Tableau 5 : Population des archipels polynésiens (2017)

Archipel	Population	%
Iles du Vent	207 333	75,1 %
dont agglomération de Papeete ¹³	148 451	53,8 %
Iles Sous-le-Vent	35 393	12,8 %
Tuamotu-Gambier	16 881	6,1 %
Marquises	9 346	3,4 %
Australes	6 965	2,5 %
Total	275 918	100 %

Source : ISPF, données recensement 2017

33. La majeure partie de la population est ainsi concentrée aux Îles du Vent, notamment dans l'agglomération de Papeete, le reste des habitants étant très éloigné de ce centre d'activité. Le trajet entre ces îles peut prendre jusqu'à 6 heures de vol. En dehors de Tahiti, les îles polynésiennes subissent ainsi un phénomène de double insularité puisque les centres de distribution se concentrent sur Tahiti et que toute forme de liaison avec la métropole ou un autre archipel ne peut s'effectuer que via l'île principale. Cette faible population dispersée sur un territoire grand comme l'Europe accroît inévitablement les coûts logistiques et les prix pour certaines parties de la population.

¹² IEOM, *Rapport annuel Polynésie française 2017*, juin 2018.

¹³ Communes de Papeete, Arue, Faa'a, Mahina, Paea, Papara, Pirae et Punaauia.

c) Les incidences de la double insularité sur le coût de la vie

34. L'étroitesse et l'étalement du marché intérieur polynésien ont des conséquences importantes sur les prix et la structure des marchés de produits.
35. En premier lieu, la petite taille du marché polynésien implique que pour beaucoup de produits la seule demande intérieure est insuffisante pour permettre aux entreprises locales d'atteindre une taille minimale optimale de production. Cet élément affecte négativement les coûts de production et l'investissement, l'étroitesse du marché réduisant le taux d'utilisation des capacités de production et affaiblissant la rentabilité des capitaux investis. En second lieu, l'étroitesse du marché conduit les entreprises locales à concentrer leurs moyens de production et de commercialisation afin d'accroître leur efficacité productive. Toutefois, ce processus de concentration peut s'effectuer au détriment de l'intensité concurrentielle. Comme l'indique l'OCDE, *« bien que toutes les économies soient confrontées à un conflit récurrent entre efficacité et intensité de la concurrence, ce conflit est encore plus fréquent dans le cas particulier des petites économies »*¹⁴. Ainsi que le remarque l'OCDE, le nombre limité d'acteurs sur la plupart des marchés étroits peut également faciliter le maintien de cartels et d'arrangements collusifs : les interactions répétées entre ce petit nombre d'acteurs réduit en effet la nécessité d'arrangements contractuels détaillés nécessaires pour soutenir la mise en œuvre d'une entente¹⁵.
36. Dans la plupart des petites économies, le commerce international, notamment avec les pays géographiquement proches, permet de surmonter certains des inconvénients liés à la petite taille des marchés. Les exportations permettent aux entreprises locales de revendre à l'étranger les surplus nécessaires à la réalisation d'économies d'échelle, tandis que les importations permettent d'importer à un prix relativement bas les produits qui, compte tenu de la nature et des volumes de ressources productives nécessaires, ne peuvent être efficacement fabriqués sur place. Enfin, les entreprises étrangères animent le jeu concurrentiel sur ces marchés de petite taille et garantissent aux consommateurs locaux des produits variés à des prix et à une qualité à peu près équivalents à ceux vendus sur les marchés plus importants.
37. En Polynésie française toutefois, compte tenu de son éloignement et de sa dispersion, le commerce international ne parvient pas à compenser les désavantages associés à un marché étroit. En effet, bien que le taux d'importation très élevé témoigne d'un niveau d'ouverture substantiel, l'éloignement géographique de la Polynésie française vis-à-vis de sa principale source d'approvisionnement, la métropole, accroît naturellement les prix des marchandises importées¹⁶, tout en diminuant la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer à l'égard de productions locales ou étrangères. En outre, la distance séparant la Polynésie française des grands territoires économiques et sa petite taille réduisent les incitations des producteurs à s'y implanter.

¹⁴ *Small economies and competition policy: a background paper*, OECD Global Forum on Competition.

¹⁵ *« In an economy characterized by the power of small circles, it is obviously easy to maintain cartels and other collusive arrangements because when “everybody knows everybody else” there is no need for detailed and difficult-to-manage (vulnerable) contractual arrangements ».* (*Small economies and competition policy: a background paper*, OECD Global Forum on Competition, p. 8).

¹⁶ Outre les coûts de transport, cet éloignement peut également avoir une incidence sur le prix d'achat des biens à durée de consommation limitée. En effet, certains industriels adapteraient leur mode de production pour rallonger les dates limites de consommation de certains produits alimentaires destinés à la Polynésie française, les renchérissant par rapport à ceux destinés à la métropole.

2. LE POIDS DES IMPORTATIONS TRÈS ÉLEVÉ, EN PARTICULIER DEPUIS LA MÉTROPOLE

a) Un poids élevé des importations des produits de consommation courante

38. L'isolement et la petite taille du marché local donnent aux importations un poids considérable en Polynésie française, faute de production locale d'importance. Ainsi, le taux de couverture réel (rapport des exportations sur les importations civiles) s'établit à seulement 7,5 % en Polynésie française¹⁷. La balance commerciale est ainsi très déficitaire et le pays très dépendant de ses importations.
39. Les importations en valeur sont structurées de la manière suivante :
- 49 % portent sur des biens de consommation, soit 25 % sur des biens alimentaires, 8 % sur des véhicules et 16 % sur d'autres biens de consommation (équipement du foyer, droguerie ou habillement notamment) ;
 - 10 % des importations sont constituées par des produits énergétiques (pour l'essentiel des hydrocarbures) ;
 - les autres importations (40 %) concernent des biens d'équipement et des biens intermédiaires, à destination des entreprises.

Tableau 6 : Répartition des importations en 2017 par famille de produits (nomenclature NES)

Destinataires	Produits	Valeur CAF (M F CFP)		Volume (tonnes)	
MENAGES	A Produits agricoles, sylvicoles et piscicoles	3 755	2,2 %	19 242	2,7 %
	B Produits des industries agricoles et alimentaires	39 678	23,0 %	157 438	21,8 %
	C1 Habillement, cuir	4 756	2,8 %	2 204	0,3 %
	C2 Produits de l'édition, imprimés ou reproduits	1 125	0,7 %	832	0,1 %
	C3 Pharmacie, parfumerie, entretien	11 547	6,7 %	7 156	1,0 %
	C4 Industries des équipements du foyer	9 363	5,4 %	10 023	1,4 %
	C Biens de consommation Total	26 791	15,5 %	20 216	2,8 %
ENTREPRISES	D Produits de l'industrie automobile	14 111	8,2 %	11 969	1,7 %
	E1 Construction navale, aéronautique et ferroviaire	8 856	5,1 %	2 529	0,4 %
	E2 Industries des équipements mécaniques	12 705	7,4 %	8 970	1,2 %
	E3 Industries des équipements électriques et électroniques	12 021	7,0 %	1 723	0,2 %
	E Biens d'équipement Total	33 582	19,4 %	13 222	1,8 %
	F1 Industries des produits minéraux	3 847	2,2 %	100 695	14,0 %
	F2 Industrie textile	2 252	1,3 %	2 935	0,4 %
	F3 Industrie du bois et du papier	5 908	3,4 %	36 488	5,1 %
	F4 Chimie caoutchouc, plastiques	11 746	6,8 %	28 189	3,9 %
	F5 Métallurgie et transformation des métaux	7 541	4,4 %	29 337	4,1 %
	F6 Industries des composants électriques et électroniques	5 439	3,1 %	4 485	0,6 %
	F Biens intermédiaires Total	36 732	21,3 %	202 130	28,0 %
MIXTES	G Produits énergétiques	18 121	10,5 %	296 946	41,2 %
TOTAL		172 771		721 162	

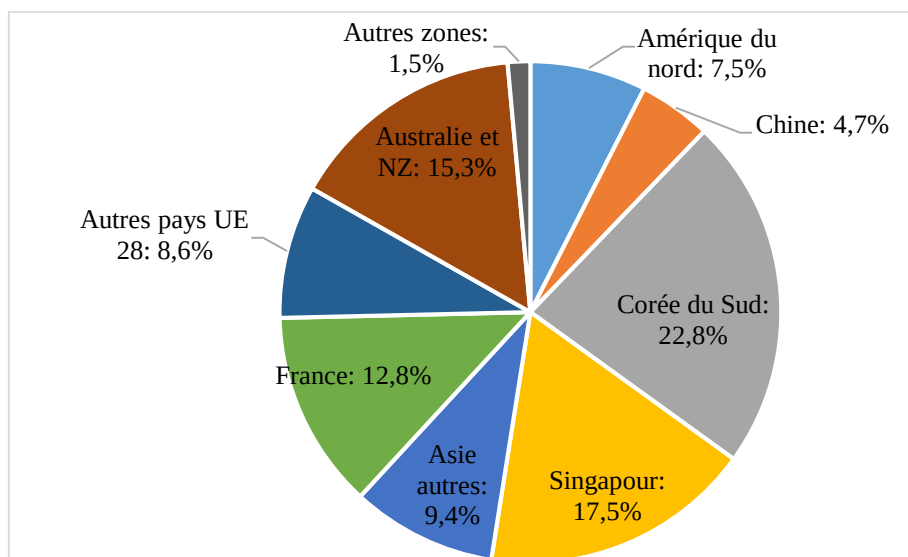
Source : données ISPF

¹⁷ ISPF, Points forts n° 02, « Bilan du commerce extérieur 2017 », janvier 2019.

b) La France métropolitaine, principal partenaire commercial, notamment pour les produits de l'industrie agro-alimentaire

40. *En volume*, en 2017, les principaux pays d'origine des produits importés par la Polynésie française étaient la Corée du Sud et Singapour, devant la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Toutefois, l'essentiel des produits originaires de Singapour (82 %) et de Corée du Sud (77 %) sont des hydrocarbures (« produits énergétiques »).

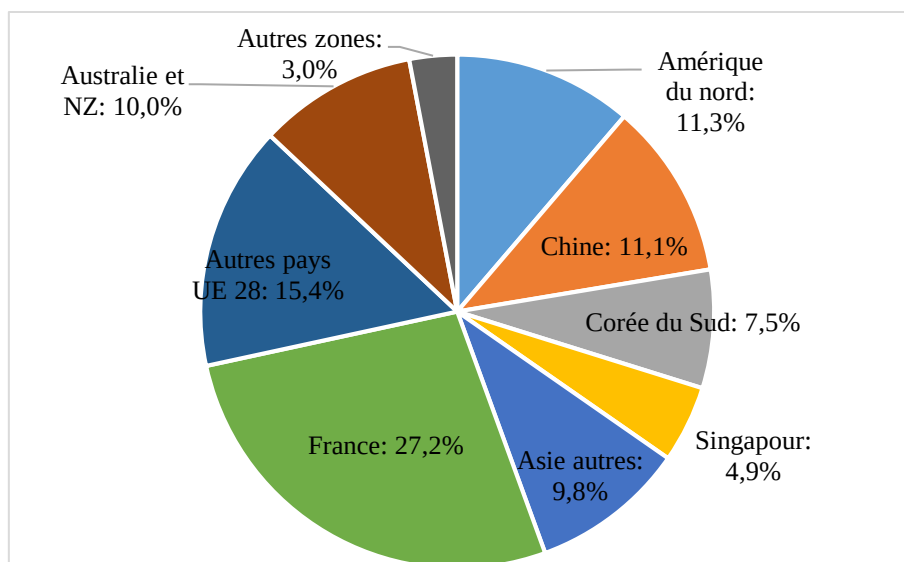
Figure 8 : Répartition géographique des importations 2017 en volume



Source : données ISPF

41. *En valeur*, en 2017, le premier pays d'origine des produits importés était la France métropolitaine, devant la Chine et les États-Unis.

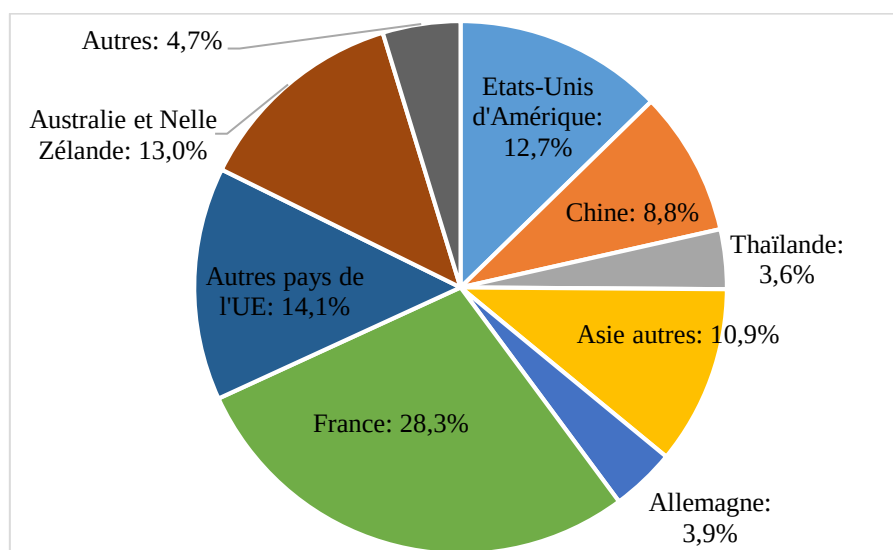
Figure 9 : Répartition géographique des importations 2017 en valeur



Source : données ISPF

42. Cette place de la France est encore plus forte si l'on ne tient compte que des importations de produits destinées aux ménages (biens de consommation à proprement parler, produits de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire, véhicules). La France représente 28 % des importations en valeur et l'Union européenne dans son ensemble 46 %, suivie par les États-Unis, la Chine, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Figure 10 : Répartition géographique des importations 2017 des produits à destination des ménages en valeur



Source : données ISPF

43. Famille de produits par famille de produits, la répartition des importations est très différente selon les partenaires commerciaux. Pour prendre quelques exemples de biens consommation, en valeur CAF :

- Les produits de l'agriculture et de la pêche (produits non transformés, 3,8 milliards de F CFP), proviennent pour 46 % des États-Unis et pour 36 % d'Australie et de Nouvelle-Zélande. C'est donc la proximité qui est privilégiée.
- Les produits de l'industrie agro-alimentaire (39,7 milliards de F CFP) proviennent à 32 % de métropole, 24 % d'Australie et de Nouvelle-Zélande, 15 % des États-Unis et 15 % des autres pays de l'Union européenne. Parmi ceux-ci, les boissons (3 milliards de F CFP) proviennent à 70 % de métropole et 16 % des autres pays de l'Union européenne.
- Les articles d'habillement et cuir (4,8 milliards de F CFP) proviennent à 41 % de Chine, 24 % d'autres pays asiatiques et 17 % des États-Unis.
- Les articles de pharmacie, parfumerie et entretien (11,6 milliards de F CFP) proviennent à 49 % de métropole et 32 % des autres pays de l'Union européenne.
- Les produits d'équipement du foyer (9,4 milliards de F CFP) proviennent à 42 % de Chine, 16 % de métropole, 14 % des autres pays de l'Union européenne et 7 % des États-Unis.
- Les produits de l'industrie automobile (14,1 milliards de F CFP) proviennent à 48 % de l'Union européenne (dont 20 % de métropole, 10 % d'Allemagne, 4 % d'Italie et 4 % de Roumanie) et 45 % de pays asiatiques (par ordre décroissant : Corée du Sud, Thaïlande, Japon et Chine).
- S'agissant des téléphones, des ordinateurs et matériels informatiques (qu'ils soient à destination de ménages ou des entreprises), la Chine fournit 60 % des téléphones mobiles et 86 % des ordinateurs portables du marché polynésien.

44. Ainsi, malgré la distance, c'est bien de France métropolitaine et dans une moindre mesure des autres pays de l'Union européenne que proviennent la plus grande partie des produits concernés par le présent avis, et en particulier les produits des industries agro-alimentaires. Elle est le premier partenaire commercial de la Polynésie française en 2017, en volume (hors hydrocarbures) et en valeur. Elle représente plus d'un quart des achats extérieurs réalisés sur le territoire, près d'un tiers des achats de produits agro-alimentaires et 70 % des achats de boissons.

45. *En volume*, plus de la moitié des importations depuis la métropole est constituée de produits des industries agro-alimentaires (37 % d'aliments et 14 % de boissons). Le reste est principalement constitué de produits intermédiaires, à destination des entreprises et non des ménages (37 %). Il s'agit notamment de produits chimiques et métalliques. Les autres biens de consommation ne représentent qu'une part limitée des importations de France.
46. *En valeur*, les industries agro-alimentaires restent dominantes (27 %). Le lait, les produits laitiers, les boissons, les préparations à base de céréales, ainsi que les farines et pâtisseries, constituent la moitié des produits agro-alimentaires importés de métropole. Le reste provient notamment des biens de consommation (dont les produits pharmaceutiques), des biens d'équipement (dont la construction navale) et des biens intermédiaires, notamment les produits de la chimie (matières et ouvrages en plastiques) ainsi que les machines, appareils et matériels électriques.

Tableau 7 : Principales importations depuis la France (2017)

	Valeur CAF	Volume
A - Produits agricoles, sylvicoles et piscicoles	0 %	0 %
B - Produits des industries agricoles et alimentaires	27 %	51 %
C - Biens de consommation Total	18 %	5 %
<i>C1 - Habillement, cuir.</i>	1 %	0 %
<i>C2 - Produits de l'édition, imprimés ou reproduits.</i>	2 %	1 %
<i>C3 - Pharmacie, parfumerie, entretien.</i>	12 %	3 %
<i>C4 - Industries des équipements du foyer.</i>	3 %	1 %
D - Produits de l'industrie automobile	6 %	2 %
E - Biens d'équipement Total	23 %	4 %
<i>E1 - Construction navale, aéronautique et ferroviaire.</i>	10 %	1 %
<i>E2 - Industries des équipements mécaniques.</i>	7 %	3 %
<i>E3 - Industries des équipements électriques et électroniques.</i>	6 %	1 %
F - Biens intermédiaires Total	26 %	37 %
<i>F1 - Industries des produits minéraux.</i>	2 %	7 %
<i>F2 - Industrie textile.</i>	1 %	0 %
<i>F3 - Industrie du bois et du papier.</i>	3 %	4 %
<i>F4 - Chimie caoutchouc, plastiques.</i>	9 %	12 %
<i>F5 - Métallurgie et transformation des métaux.</i>	6 %	11 %
<i>F6 - Industries des composants électriques et électroniques.</i>	5 %	2 %
G - Produits énergétiques	0 %	1 %

Source : données ISPF

c) Les raisons de la prépondérance de la France métropolitaine dans les importations polynésiennes

47. Les travaux empiriques sur les flux commerciaux bilatéraux aident à comprendre cette polarisation des importations de la Polynésie française envers une métropole pourtant très éloignée. En effet, si la distance géographique entre deux territoires tend à diminuer leurs flux commerciaux, la proximité économique, culturelle et politique les accroît à l'inverse de façon très significative. Dans le cas de la Polynésie française, le partage d'une même langue, à laquelle s'ajoutent les habitudes de consommation des habitants de Polynésie française et l'éloignement des autres sources d'approvisionnement, explique, pour partie au moins, le poids important de la métropole dans les importations de la Polynésie française¹⁸. Concrètement, la

¹⁸ Voir notamment « Éloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », B. Poirine, Document de travail de l'Agence Française de Développement, n° 52, novembre 2007.

consommation porte sur les produits français du fait de la demande des consommateurs, dont certains sont originaires de métropole et dont tous sont soumis à une forte influence culturelle, visible par exemple à travers la publicité à la télévision. En outre, les enseignes de la grande distribution et par suite les produits de marques de distributeurs sont également français.

48. Cette place dominante est renforcée par certaines réglementations. Le Pays s'est doté d'une réglementation en matière d'étiquetage¹⁹ prévoyant notamment pour les denrées alimentaires préemballées une obligation d'étiquetage en langue française d'un certain nombre de mentions (ingrédients, quantités, dates limite d'utilisation). Plusieurs importateurs ont d'ailleurs indiqué à l'Autorité que cette obligation d'étiquetage était à l'origine de surcoûts significatifs pour eux. En effet, les fournisseurs, notamment nord-américains, refusent souvent d'assurer un tel étiquetage pour un si petit marché²⁰. Dans ce cas, celui-ci doit être pris en charge par l'importateur, qui doit éditer et coller des étiquettes sur les emballages. Ces frais supplémentaires génèrent des surcoûts, notamment en personnel, et conduisent les importateurs à renoncer à certains approvisionnements qui leur permettraient pourtant de faire des économies substantielles de transport, notamment s'agissant des produits frais de la zone Asie-Pacifique.
49. S'agissant des produits alimentaires, des produits manufacturés ou des matériaux de construction, les normes européennes tendent pour leur part à rassurer le consommateur sur la qualité du produit qu'il achète.
50. Le régime douanier, plus favorable, favorise également l'achat et la distribution des produits originaires de l'Union européenne (voir les § 127 et suivants).

3. LE TRANSPORT, UN ÉLÉMENT IMPORTANT MAIS PAS EXCLUSIF DES SURCOÛTS

51. Le poids des importations, conjugué à l'isolement du territoire, donne une place prépondérante à la question du transport et à sa place dans la formation des prix. Les frais d'approche comprennent l'ensemble du transport jusqu'aux entrepôts du destinataire, soit le fret, l'assurance mais également les prestations à l'arrivée (transit, dédouanement, manutention et transport).
52. D'après une étude de l'ISPF²¹, en 2015, 99 % du volume des marchandises (700 000 tonnes représentant une valeur de 140 milliards de F CFP environ) était importé par bateau. Le fret aérien (3 000 tonnes et 29 milliards de F CFP) ne concerne que des denrées périssables (fruits et légumes) et/ou à forte valeur ajoutée (produits pharmaceutiques).

a) Le fret : principal poste de coût, suivi de la manutention

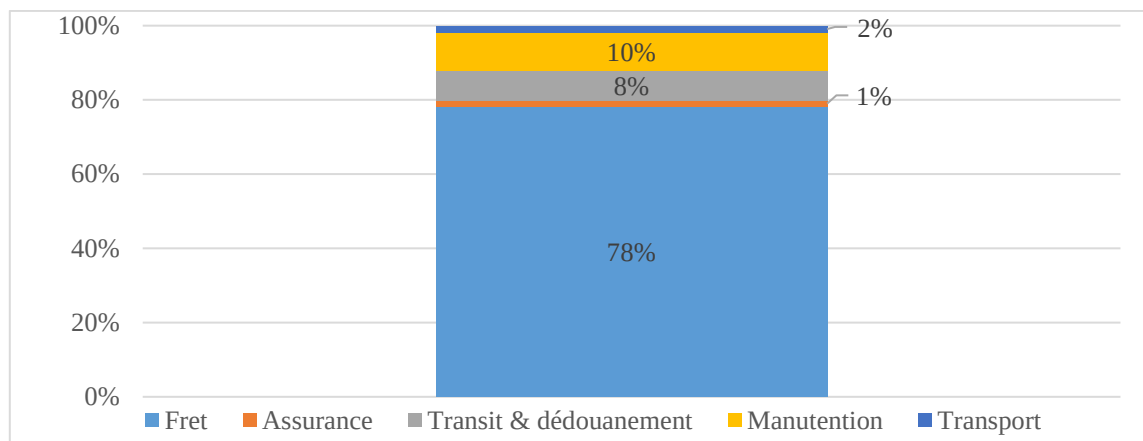
53. Parmi les frais d'approche, le fret maritime représente l'élément le plus important (près de 80 %), suivi de la manutention (10 %) et du transit (8 %), dont le tarif est souvent fixé forfaitairement en proportion du prix CAF (2 à 3 % du prix CAF).

¹⁹ Délibération n° 98-189 APF du 19 novembre 1998.

²⁰ A par exemple été cité l'exemple du concentré de tomate en boîte de 225 g (un PPN) pour lequel un fournisseur américain pourrait proposer des prix intéressants mais refuse de prendre en charge l'étiquetage pour des volumes inférieurs à plusieurs millions de boîtes, ce qui est inaccessible pour le marché polynésien.

²¹ ISPF, « Le fret international en Polynésie française de 200 à 2015 », *Points forts*, n° 06, septembre 2017.

Figure 11 : Structure des frais d'approche et de transport



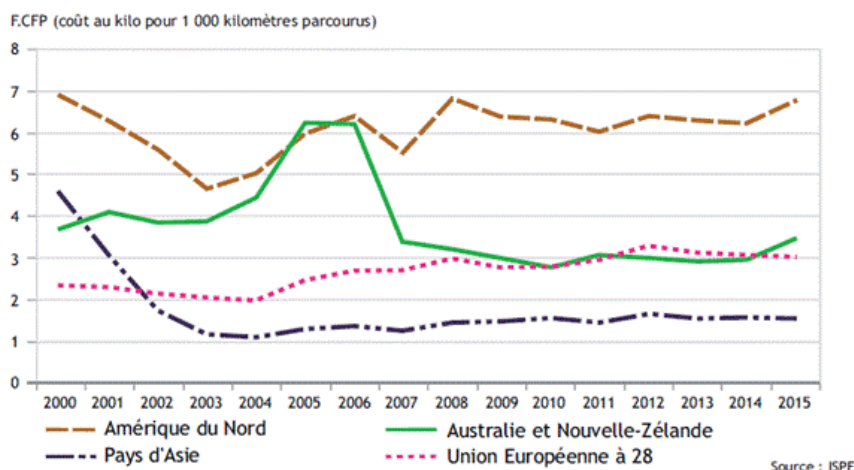
Source : APC

54. S'ajoutent à ces coûts des frais spécifiques liés à la multiplication des ruptures de charge et à la manutention systématique entre les différentes étapes du transport, *a fortiori* quand il s'agit de livrer les îles polynésiennes. En effet, ces différentes étapes conduisent à multiplier les risques de casse, en particulier pour certains produits comme les boissons. Le surcoût peut être significatif d'après certains importateurs.

b) Le coût du fret dépendant de l'origine et de la nature des biens transportés

55. Le coût moyen du fret maritime était en 2015, d'après l'ISPF, de 30 F CFP par kilo, contre 754 F CFP pour le fret aérien. Plus que de la distance à parcourir, son coût dépend de la fréquence des liaisons, du cours des devises et du pétrole ou encore du type de produits concernés. Ainsi, par kilomètre, les importations depuis l'Asie sont les moins coûteuses, celles depuis les États-Unis sont les plus coûteuses.

Figure 12 : Coût du fret maritime par origine géographique



56. Le coût public du transport depuis la métropole sur la principale ligne, hors manutention et taxes, s'élève depuis l'Europe à un peu plus de 400 000 F CFP pour un conteneur de 20 pieds sec et de 600 000 F CFP pour un conteneur de 20 pieds réfrigéré. Hors carburant, après plusieurs années de stabilité, il a augmenté en 2018 de 3,3 %.

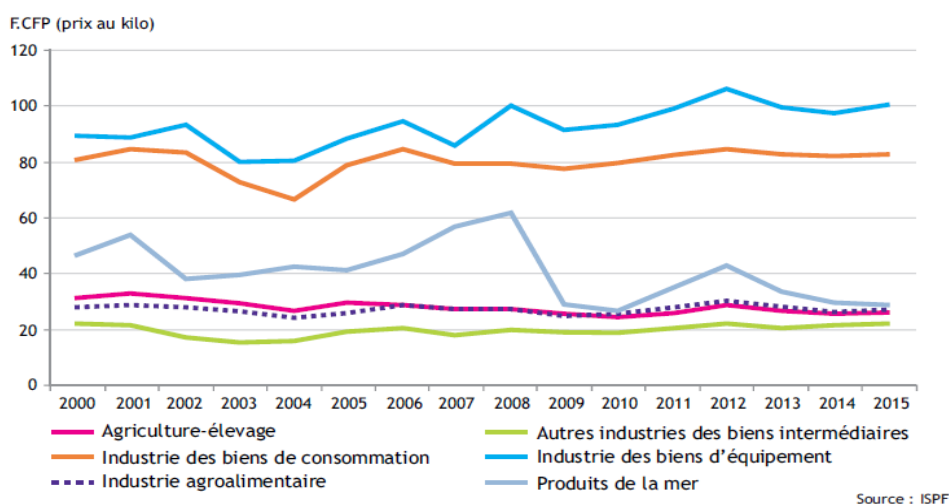
**Tableau 8 : Tarifs publics CMA-CGM sur la ligne Le-Havre-Papeete
(hors acconage à destination)**

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017 (Papeete)
20 pieds sec						
Fret	232 697	232 697	232 697	232 697	240 453	3,3%
Ajustement carburant	131 384	115 274	109 547	114 558	124 940	9,1%
Autres	52 625	64 916	65 394	64 558	59 189	-8,3%
Total	416 706	412 888	407 637	411 814	424 582	3,1%
20 pieds réfrigéré						
Fret	417 661	417 661	417 661	417 661	425 418	1,9%
Ajustement carburant	151 074	132 578	126 014	131 742	143 675	9,1%
Autres	59 069	75 179	75 656	75 060	69 570	-7,3%
Total	627 804	625 417	619 332	624 463	638 663	2,3%
40 pieds sec						
Fret	465 394	465 394	465 394	465 394	480 907	3,3%
Ajustement carburant	262 768	230 549	219 093	229 117	249 881	9,1%
Autres	77 566	101 790	102 745	101 074	90 095	-10,9%
Total	805 728	797 732	787 231	795 584	820 883	3,2%
40 pieds réfrigéré						
Fret	835 322	835 322	835 322	835 322	850 835	1,9%
Ajustement carburant	302 148	265 155	252 029	263 484	287 351	9,1%
Autres	84 129	112 052	112 888	111 575	100 477	-9,9%
Total	1 221 599	1 212 529	1 200 238	1 210 381	1 238 663	2,3%

Source : Données CMA-CGM

57. Cependant, les tarifs réellement acquittés par les importateurs sont souvent inférieurs aux tarifs publics. D'après les différentes données recueillies auprès des importateurs, agents maritimes et compagnies, ils s'élèveraient à environ 300 à 360 000 F CFP pour un conteneur de 20 pieds non réfrigéré. Les tarifs auraient encore fortement augmenté début 2019.
58. Le coût du transport des biens intermédiaires (20 F CFP par kilo) et des produits alimentaires (30 F CFP par kilo) est relativement peu élevé. Celui des biens de consommation (80 F CFP par kilo) et des biens d'équipement (92 F CFP par kilo) est plus élevé.

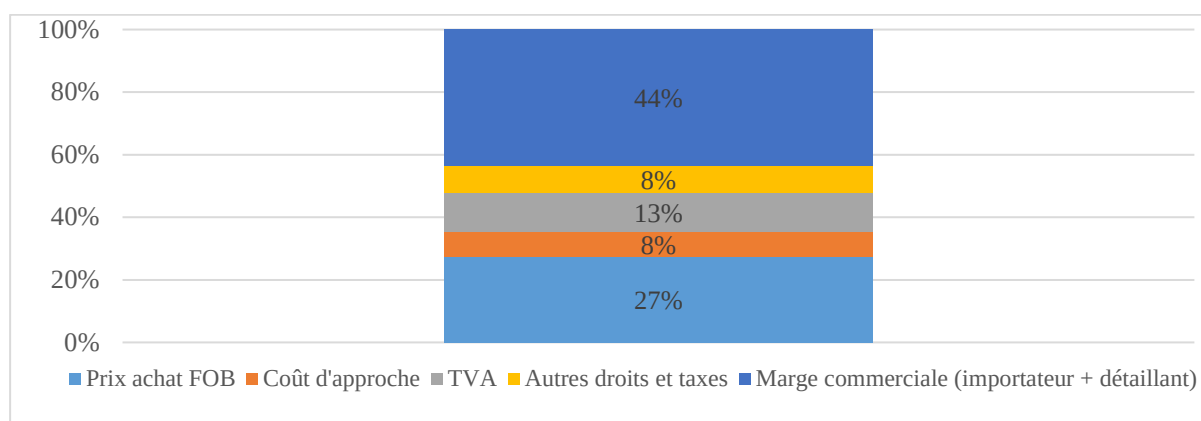
Figure 13 : Évolution du coût du fret maritime par produit



c) Les coûts d'approche, une part significative mais pas exclusive des surcoûts

59. Les acteurs entendus par l'Autorité s'accordent en général pour considérer que l'acheminement des marchandises représente *in fine* environ 10 % du prix de vente hors taxe.
60. On retrouve ces ordres de grandeur en analysant plus finement la décomposition des prix. En effet, à partir des données obtenues par l'Autorité au cours de l'instruction, une analyse a pu être conduite pour différentes catégories de produits (produits alimentaires, articles ménagers, articles de bricolage, pièces détachées pour automobile, matériaux de construction). En moyenne, le coût d'approche, qui comprend le fret mais également la manutention des biens et le transport sur place, représente environ 8 % du prix TTC d'un bien de l'échantillon (soit 9 % de son prix hors taxe). Il y a donc un renchérissement d'autant du prix des biens importés.

Figure 14 : Décomposition du prix acquitté par le consommateur des produits de consommation courante



Source : APC

61. Le poids du transport est toutefois variable selon les produits. Il est proportionnellement plus élevé pour une marchandise volumineuse, pondéreuse et de faible valeur unitaire, comme certains produits alimentaires ou matériaux de construction. Il est faible en revanche pour les produits à forte valeur ajoutée, *a fortiori* s'ils sont peu volumineux. Les coûts d'approche représentent ainsi 35 % du prix de vente TTC du ciment (dont 22 % pour le seul fret), 31 % de celui de la farine (dont 23 % pour le seul fret), ou encore 12 % de celui des pièces pour véhicules automobiles (dont 11 % pour le seul fret). Si on rapporte le coût logistique au prix d'achat par les importateurs, il en représente une part significative, autour de 20 %, mais qui peut atteindre 40 ou 50 % pour certains produits (farine ou ciment). Le rapport dit « Tefaarere »²², citant une contribution de la Fédération générale du commerce (FGC) indiquait ainsi que le fret représenterait 70 % du coût d'achat d'un paquet de biscottes, mais 10 % de celui d'un téléviseur.
62. Cette valeur est représentative du surcoût lié à l'éloignement pour l'importateur. Il est important, mais, s'agissant des biens d'importation, insuffisant pour expliquer à lui seul les écarts de prix avec la métropole ou les DROM (également soumis à des coûts de transport importants).

²² Assemblée de la Polynésie française, *Rapport présenté au nom de la commission d'enquête chargée de proposer des mesures d'encadrement des marges et des prix des produits commercialisés et des mesures de contrôle et de répression en cas d'infraction*, rapporteur Hirohiti Tefaarere, 26 février 2009, page 103.

4. L'ACCÈS AU FONCIER : UNE FORTE BARRIÈRE À L'ENTRÉE

63. Les activités de production, d'importation et de distribution des produits de consommation courante nécessitent des espaces importants : sites de production, entrepôts de stockage réfrigérés ou non, surfaces de vente. C'est encore plus vrai dans un territoire isolé. En effet, compte tenu de l'éloignement et de la faible fréquence des livraisons, les importateurs et distributeurs connaissent des contraintes spécifiques liées au stockage. En effet, soit ils se prémunissent des risques de rupture de stock en faisant des réserves et en « sur-stockant » certains produits (d'où un coût de stockage élevé), soit ils limitent le coût du stockage en travaillant en flux tendu, mais courent alors le risque d'être confrontés à des ruptures de stock et à des prix d'achats plus élevés (compte tenu de volumes de commandes moindres).
64. En outre, s'agissant des activités d'importation, la proximité du port est nécessairement un atout, tandis que pour les détaillants, les emplacements stratégiques sont rares et doivent comporter outre les surfaces de vente, de stockage et les locaux administratifs, des espaces de stationnement importants compte tenu de la rareté des transports en commun.
65. Or, en Polynésie française, en particulier à Tahiti et dans les îles du Vent, les principaux marchés, le foncier est rare et coûteux compte tenu de contraintes géographiques fortes, avec une implantation de la population pour l'essentiel de long de la route de ceinture de l'île de Tahiti. Le coût du foncier pèse donc dans les charges des entreprises, sous forme de loyers ou d'amortissement des immobilisations, et par suite dans les prix. Si la part de ces charges qui relève de la rareté « naturelle » peut difficilement être maîtrisée, sauf à administrer les prix, il convient de veiller à ce que le comportement des acteurs ne vienne pas aggraver cette rareté et conduise à des barrières à l'entrée « artificielles ». En effet, le coût du foncier pénalise particulièrement les nouveaux entrants, qui ne disposent pas de terrains « historiques » et y voient un frein à leur développement, mais également les acteurs dispersés, qui pourraient plus facilement se regrouper, soit pour écouler leur production (fabricants), soit pour procéder à des achats en communs (détaillants), s'ils pouvaient disposer de terrains communs à des prix abordables.
66. Au cours de l'instruction, des comportements de rétention foncière ont été portés à la connaissance de l'Autorité. Dans un contexte de rareté lié à des contraintes géographiques fortes, le gel du foncier compromet la possibilité pour des entreprises d'émerger ou de développer leurs activités concurrentes, commerciales ou industrielles. De telles pratiques, si elles sont avérées, présentent un risque potentiel, comme l'avait relevé l'autorité de la concurrence métropolitaine : *« le risque d'abus de position dominante qui pourrait résulter d'une stratégie de préemption des zones éligibles à l'implantation d'équipements commerciaux de la part des grandes enseignes entre dans le champ du contrôle exercé au titre de l'article L. 420-2 du code de commerce, qui sanctionne les abus de position dominante »*²³.
67. La problématique de l'indivision des terres, très prégnante en Polynésie française, ajoute une difficulté supplémentaire à l'acquisition de foncier pour y développer des activités économiques.

²³ Avis du Conseil de la concurrence n° 07-A-12 du 11 octobre 2007 relatif à la législation relative à l'équipement commercial. En Polynésie française, la prohibition de l'exploitation abusive d'une position dominante est prévue à l'article LP 200-2 du code de la concurrence.

B. LES FACTEURS RÉGLEMENTAIRES

68. Si les facteurs géographiques constituent un handicap naturel pour les prix, ils ne suffisent toutefois pas à expliquer à eux seuls leur niveau. D'autres facteurs doivent être mobilisés pour expliquer ces surcoûts.
69. La Polynésie française a institué des barrières artificielles à l'entrée sur le territoire. Il s'agit de protections tarifaires (droits de douane, taxes à l'importation), non tarifaires (quotas et interdictions d'importer) ou du contrôle des investissements étrangers, qui constituent autant de barrières à l'accès au marché polynésien. Ainsi, bien qu'en théorie orientées vers la protection des productions locales, plusieurs de ces réglementations renchérissent les produits importés et réduisent l'animation concurrentielle des marchés domestiques.
70. Si l'on s'en tient aux seules barrières tarifaires, en moyenne, les taxes et droits divers à l'importation représentent la même part du prix de vente au consommateur que les frais d'approche (environ 8 % du prix) et moins que la TVA (13 %).

1. LES BARRIÈRES TARIFAIRES À L'IMPORTATION

71. La Polynésie française dispose de l'autonomie fiscale, en vertu de son statut d'autonomie au sein de la République française²⁴. Le service des douanes est chargé de la collecte des droits et taxes à l'importation (ci-après « DTI »). Il s'agit d'un service de l'État mis à disposition de la Polynésie française en vertu d'une convention de 1985. Il assure des missions pour le compte de l'État et pour le compte de la Polynésie française, notamment la liquidation des droits à l'entrée et à la sortie du territoire et l'application de la réglementation du commerce extérieur.
72. L'argument invoqué pour justifier les pratiques protectionnistes en Polynésie française est le soutien de l'industrie domestique. C'est un argument ancien, qui prend sa source chez l'économiste Friedrich List²⁵ et qui peut se résumer par le concept de protectionnisme éducateur : afin de permettre aux entreprises locales de prendre pied sur leur marché, le gouvernement du pays élève des protections commerciales pour les aider temporairement, jusqu'à ce qu'elles soient suffisamment productives pour affronter la concurrence internationale. Cet argument est pertinent dans les petites économies isolées où, faute d'un marché important, les entreprises locales peuvent éprouver des difficultés à financer des investissements conséquents au cours de leurs premières années d'exploitation.
73. Cet argument a trouvé, en Polynésie française, un écho particulier qui a conduit à la mise en place le 1^{er} janvier 1998 de la taxe de développement local (ci-après « TDL ») en substitution de l'abaissement des droits de douane. Toutefois, contrairement à l'esprit initial, ces mesures de protection de temporaires sont devenues pérennes et conduisent à favoriser la substitution de la production locale aux importations, y compris au profit d'entreprises ou de secteurs matures et déjà durablement implantés.

²⁴ Article 74 de la Constitution ; loi organique n°2004-192 du 27 février 2004.

²⁵ F. List, *Système national d'économie politique*, 1841.

a) Panorama des droits et taxes à l'importation : un enchevêtrement complexe et un niveau de taxation élevé

i) Un dispositif complexe

74. De nombreuses taxes à l'importation s'appliquent spécifiquement aux produits entrants sur le territoire polynésien, en plus de la fiscalité indirecte déjà applicable à tous les produits, comme la taxe sur la valeur ajoutée ou les droits de consommation intérieure.
75. Il s'agit des droits de douane, qui sont réduits pour les produits en provenance de l'Union européenne, mais également de taxes diverses, dont la TDL, qui frappe spécifiquement les produits importés concurrents de produits locaux. Certaines exonérations sont prévues, notamment pour les produits de première nécessité, totalement exemptés de taxes à l'importation.

Tableau 9 : Tableau synoptique des droits et taxes applicables aux produits importés

Libellé	Taux ²⁶
Droit de douane	Jusqu'à 10 % de la valeur CAF si origine UE Jusqu'à 15 % valeur CAF si provenance hors UE Taux en général faibles pour les produits alimentaires hors produits sucrés ou alcoolisés (0 à 6 %)
TVA à l'import	0 %, 5 % ou 16 % (valeur CAF +droits et taxes hors TDL +frais de débarquement)
Taxe de consommation sur les hydrocarbures	12 F CFP, 21 F CFP ou 39 F CFP/litre
Taxe de péréquation sur les hydrocarbures	1,10 F CFP ; 12 F CFP ; 6 F CFP ou 10,50 F CFP/litre
Taxe spécifique exceptionnelle sur les hydrocarbures	7 F CFP/litre de gazole
Taxe intérieure de consommation produits pétroliers (TIPP)	20 % valeur CAF
Taxe de solidarité pour les personnes âgées et les handicapés	4 F CFP/litre de carburant 10 F CFP/litre de gaz
Taxe spéciale spécifique de consommation	4 ou 12 F CFP par litre d'essence ou de gazole 325 F CFP par litre d'alcool 2 000 F CFP par 1000 cigarillos
Taxe de statistique	50 F CFP/tonne métrique 50 F CFP/100 kg 10F CFP/kg sur certains produits
Droit de consommation autres produits importés spécifique	35 F CFP/litre (bière) 3 680 F CFP, 4025F CFP ou 5 000 F CFP/litre d'alcool pur
Droit de consommation autres produits ad valorem	Variable (% valeur CAF +DD)
Droit de consommation tabacs ad valorem	Variable (% valeur CAF x coefficient)
Droit de consommation tabacs spécifique	8 000 F CFP, 12 300 F CFP ou 23 300F CFP/mille unités
Taxe supplémentaire de solidarité	Spécifique : 2 000 F CFP/1000 unités sur les cigarettes Ad valorem : 10 % valeur CAF +DD sur les alcools forts
Taxe de compensation tabacs et alcools importés	20 % valeur CAF alcools 60% valeur CAF tabacs
Redevance d'usage de la gare de fret de l'aéroport Tahiti Faa'a	4,899 F CFP/kg avec minimum de perception de 45 F CFP
Taxe de péage port autonome de Papeete	1,25 % valeur CAF

²⁶ Valeur CAF = valeur Coût-Assurance-Fret des marchandises, c'est-à-dire la valeur des marchandises, coût d'acheminement compris.

Libellé	Taux ²⁶
Taxe de développement local (TDL)	2 % ; 9 % ; 20 % ; 27 % ; 37 % ; 51 % ; 60 % ou 82 % valeur CAF +DD
Participation informatique douanière	85 F CFP/article déclaré
Taxe spécifique grands travaux et routes	Sur les véhicules importés : 8 % ; 10 % ou 18 % valeur CAF
Taxe pour l'environnement, l'agriculture et la pêche	2 % valeur CAF
Taxe sur les équipements électriques importés	1 % valeur CAF
Taxe forfaitaire de solidarité sur les grands investissements hôteliers et touristiques	2 % valeur CAF
Taxe forfaitaire fret express	20 % valeur CAF pour les envois d'origine communautaire, au-delà de la franchise de 20 000 F CFP 30 % valeur CAF pour les envois d'origine extracommunautaire, au-delà de la franchise de 20 000 F CFP
Taxe postale	20 % valeur CAF pour les envois postaux d'origine communautaire, au-delà de la franchise de 20 000 F CFP 30 % valeur CAF pour les envois postaux d'origine extracommunautaire, au-delà de la franchise de 20 000 F CFP

Source : Code des douanes, articles 190 à 196, et textes réglementaires divers

76. Les principaux droits et taxes touchant les produits à l'importation sont les droits de douane, la TVA à l'importation, les taxes sur les hydrocarbures, la taxe de péage portuaire, la TDL, ainsi que de nombreuses taxes spécifiques sur les biens tutélaires²⁷ (tabacs, alcools). Les droits et taxes précités portent pour la plupart à la fois sur les produits importés et sur les productions locales, mais les taux ou les montants forfaitaires applicables sont souvent majorés pour les produits importés.
77. Cette complexité est accrue par les dispositifs d'exonération douanière au soutien de l'industrie locale. Ainsi, un rapport de la chambre territoriale des comptes de 2015 a mis en avant l'importance des dispositifs d'exonérations douanières dans la politique de soutien de l'industrie locale : « *Le marché des entreprises polynésiennes est protégé par des barrières d'entrée rendues très puissantes par un dispositif développé de taxations des produits importés et de détaxations des intrants. (...) / Les détaxations douanières ont en effet toujours constitué un axe privilégié d'aide aux entreprises importatrices, au point qu'on compte 120 cas d'exonérations dans le système polynésien. (...) / Hors exonérations douanières des produits de première nécessité (PPN), ces détaxations ont représenté 9,4 milliards de F CFP en 2013. Ce type d'intervention est en croissance sensible : 30 % d'augmentation en 4 ans, et une progression d'1 milliard pour la seule année 2013 (...) / Les exonérations les plus importantes concernent notamment le secteur de l'aéronautique, les boissons alcoolisées consommées dans les hôtels et les restaurants, les eaux minérales, les paquebots de croisière* »²⁸.

ii) Des montants importants

78. Cette fiscalité alourdit sensiblement le prix des produits importés et vient peser sur le pouvoir d'achat des consommateurs. D'après les données relatives aux importations disponibles sur le site de l'ISPF, les droits et taxes à l'importation perçues par le service des douanes ont

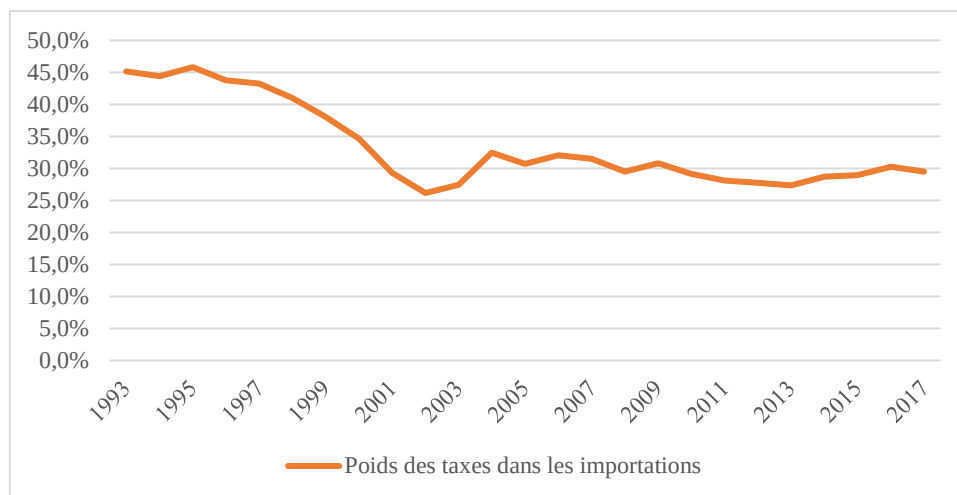
²⁷ Biens sur la consommation desquels le pays veut exercer un contrôle.

²⁸ Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, *Collectivité de la Polynésie française, Interventionnisme économique et aide aux entreprises - Exercices 2004 et suivants*, avril 2015.

représenté en 2017 environ 51 milliards de F CFP pour une valeur de marchandises importées de 172,7 milliards de F CFP, soit un taux de taxation moyen de 29,5 %.

79. Ce taux est relativement stable depuis 2000²⁹ puisqu'il s'échelonne depuis cette date entre 26,1 % et 32,5 % des importations, alors qu'il s'élevait à plus de 40 % dans les années 1990. À titre de comparaison, il s'élevait à environ 15 % en Nouvelle-Calédonie en 2012³⁰.

Figure 15 : Poids des taxes dans les importations



Source : données ISPF

80. Parmi ces différentes taxes, la TVA est celle qui présente le rendement le plus élevé. Toutefois, elle n'est pas spécifique aux importations et n'a donc en tant que tel pas d'effet incitatif ou dissuasif sur le recours à des produits importés.
81. Les droits de douane à proprement parler sont pour leur part relativement importants, sans pour autant être exceptionnels. Ils représentent environ 3,8 % du montant total des importations (6,63 milliards de F CFP pour des importations d'un total de 172 milliards de F CFP) et se situent au niveau de la moyenne mondiale (4 %). Si ce taux est supérieur à celui de grands pays riches comme la France métropolitaine (1,6 %), le Japon (2,4 %) ou les États-Unis (2,7 %), il se situe très en-deçà du niveau d'autres économies insulaires comme les Bahamas (28,1 %), la Dominique (11,2 %), Fidji (11,8 %) ou les Samoa (11,8 %).
82. En revanche, la Polynésie française se distingue par l'existence d'une myriade de taxes complémentaires qui, si elles ne constituent pas formellement des droits de douane, constituent bien des mesures de protection tarifaire, jouent le même rôle et peuvent donc leur être assimilées. En les intégrant, on retrouve des niveaux de protection tarifaire très élevés, autour de 30 %, comparables à ceux des Bahamas.
83. Il s'agit d'une source importante de recettes pour le pays, environ 40 % de ses recettes fiscales, notamment du fait de la TVA sur les importations, des droits de douane proprement dits et des nombreuses taxes portant sur les hydrocarbures.

²⁹ Il s'agit de la date de mise en place de la réforme des droits de douane.

³⁰ « Rapport relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie », ADLC, 21 septembre 2012.

**Tableau 10 : Les principaux produits fiscaux du Pays sur les marchandises importées
(montants réalisés 2017)**

Impôts ou taxes versés au budget général du Pays		Produit fiscal 2017	Parts des DTI
7111	TVA à l'importation	20 570 947 936	48,2 %
71261	Droits de douane	6 631 182 439	15,5 %
71211	Taxe de consommation sur les hydrocarbures	3 627 114 266	8,5 %
71262	Taxe pour l'environnement, l'agriculture et pêche	2 712 757 500	6,4 %
71281	Taxe de développement local	1 838 772 926	4,3 %
7321	Taxe de mise en circulation	1 363 938 565	3,2 %
71283	Taxe spéciale spécifique de consommation	1 283 864 288	3,0 %
71381	Taxe de consommations/tabacs et alcools importés	1 223 173 016	2,9 %
71213	Taxe spécifique exceptionnelle/certains carburants	1 050 893 984	2,5 %
71251	Taxe spécifique grands travaux et routes	666 591 277	1,6 %
71225	Taxe pour le Développement du Sport et de la jeunesse	448 660 836	1,1 %
7181	Amendes et confiscations - Douanes	264 923 793	0,6 %
71223	Taxe spécifique sur consommation boissons viniques	204 270 141	0,5 %
71212	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	185 654 439	0,4 %
71226	Droit Spécifique Spécial de Consommation sur la Bière	179 472 810	0,4 %
71263	Taxe de statistique	175 498 192	0,4 %
71271	Taxe forfaitaire postale	78 809 127	0,2 %
763	Intérêts des traites en douane	76 687 336	0,2 %
71272	Taxe forfaitaire voyageurs	53 266 847	0,1 %
71224	Taxe de consommations/autres boissons alcoolisées	43 444 595	0,1 %
71221	Taxe supplémentaire de solidarité ad valorem	22 955 831	0,1 %
Total Droits et taxes à l'importation (hors exonérations)		42 702 880 144	100 %
Autres impositions		62 549 983 107	
Total fiscalité		105 252 863 251	
Part des recettes liées aux importations dans le total des recettes fiscales du Pays		41 %	

Source : Balance des comptes, Polynésie française, 2017

84. En plus de ces recettes fiscales, qui abondent le budget général du Pays, un ensemble de taxes et redevances sur les importations est perçu par le Service des douanes au profit d'établissements publics ou parapublics³¹ pour un montant de 10 milliards de F CFP environ. Parmi ces taxes figurent notamment la taxe de péage à destination du port de Papeete, des droits de consommation à l'importation spécifiques, la taxe de solidarité sur les alcools et les tabacs (TSAT) ou encore la taxe de péréquation sur les hydrocarbures (TPH). C'est ce qui permet d'aboutir à une fiscalité sur les importations de 51 milliards de F CFP.

iii) Les droits et taxes sur les importations pénalisant particulièrement certains produits concurrents des productions locales

85. S'agissant des produits de consommation courante, et notamment des produits alimentaires, les taux de taxation moyens sont cependant contrastés.
86. Ils sont relativement faibles pour un certain nombre de produits alimentaires de base, probablement parce que la part des PPN, exonérés de droits, y est élevée (entre 7 et 14 % hors boissons et tabacs). Ils sont en revanche très élevés pour certains produits, en particulier les boissons. Ils représentent par exemple 210 % de la valeur CAF pour la bière, 182 % pour le vin,

³¹ Notamment la Caisse de prévoyance sociale (CPS), le port autonome, le concessionnaire de l'aéroport (ADT) et le Groupement interprofessionnel du Monoï de Tahiti, le Fonds pour l'emploi et la lutte contre la pauvreté (FELP).

350 % pour le whisky, mais également 34 % pour les jus de fruit, de 52 à 111 % pour les boissons sucrées et 11 % pour les eaux minérales.

**Tableau 11 : Poids des droits et taxes à l'importation
par rapport à la valeur CAF des produits importés**

	2017		
	Valeur CAF	DTI	Part des DTI
A Produits agricoles, sylvicoles et piscicoles	3 755 205 408	503 295 828	13%
B Produits des industries agricoles et alimentaires.	39 678 369 969	14 024 984 910	35%
B01 Viandes, peaux et produits à base de viande	10 912 208 607	768 089 450	7%
B02 Produits laitiers et glaces	4 832 145 373	437 182 693	9%
B03 Boissons	3 007 529 149	3 569 362 609	119%
B04 Céréales transformées et aliments pour animaux	4 317 332 938	449 053 686	10%
B05 Produits des industries alimentaires diverses	16 052 609 202	2 308 928 256	14%
B06 Tabac manufacturé	556 544 700	6 492 368 216	1167%
C Biens de consommation	26 790 780 794	5 825 708 528	22%
C1 Habillement, cuir	4 755 883 904	1 109 725 322	23%
C2 Produits de l'édition, imprimés ou reproduits	1 124 703 393	198 301 570	18%
C3 Pharmacie, parfumerie, entretien	11 547 403 379	1 573 740 702	14%
C4 Industries des équipements du foyer	9 362 790 118	2 943 940 934	31%
D Produits de l'industrie automobile	14 111 161 812	4 674 541 686	33%
E Biens d'équipement	33 581 904 124	7 131 787 858	21%
F Biens intermédiaires	36 732 394 470	10 059 552 420	27%
G Produits énergétiques	18 120 854 418	8 738 587 297	48%
Grand Total	172 770 670 995	50 958 458 527	29%

Source : données ISPF

Tableau 12 : DTI sur les 10 boissons les plus importées en 2017 (91 % des importations de boissons)

	Valeur CAF	DTI	Part des DTI
Vins de raisins frais	871 227 253	1 589 365 417	182%
Eaux minérales naturelles	429 658 337	48 730 759	11%
Boissons non alcooliques, contenant du jus de fruit	348 831 454	119 283 349	34%
Champagne	267 047 606	268 315 743	100%
Malt non torréfié	208 839 584	19 896 062	10%
Eaux additionnées de sucre ou aromatisées	208 192 935	231 127 473	111%
Bières de malt	110 458 341	232 213 242	210%
Boissons non alcooliques, ne contenant pas de jus de fruit	109 380 077	56 493 878	52%
Eaux minérales gazeifiées	87 973 097	9 968 717	11%
Whiskies	86 127 801	302 341 011	351%

Source : données ISPF

87. On constate ainsi que dès l'entrée sur le territoire se mêlent différents impératifs, qui relèvent à la fois de la politique de santé (réduction de la consommation des boissons sucrées et alcoolisées) et d'une politique protectionniste visant à protéger les productions locales (pour la bière et le jus de fruit par exemple).
88. Cela est d'ailleurs visible dans les faibles niveaux de taxes dont bénéficient certains intrants des productions locales, y compris de boissons sucrées ou alcoolisées, et qui viennent s'ajouter aux exonérations dont bénéficient déjà les importations de matières premières. Ainsi, le malt, torréfié ou non, qui sert à la fabrication de la bière produite localement est pour sa part très peu taxé (10 %). Il en va de même des concentrés de fruits, y compris d'ananas, taxés en moyenne entre 11 et 13 % et qui servent à l'élaboration des jus de fruits locaux, alors que le fruit brut comme le jus manufacturé sont, la plupart du temps, interdits à l'importation.

iv) La taxe de développement local : un rendement faible, mais un rôle dissuasif

89. La TDL a été mise en place le 1^{er} janvier 1998 dans le cadre d'une refonte d'ampleur de la fiscalité polynésienne. En effet, l'instauration d'une TVA (intérieure et sur les importations) à la même date a induit la disparition d'un certain nombre de taxes douanières, comme la taxe nouvelle de protection sociale (TNPS) et le droit fiscal d'entrée (DFE) qui donnaient un avantage relatif aux produits importés³². Par la délibération n° 97-24 APF du 11 février 1997, l'Assemblée de la Polynésie française a donc instauré un mécanisme de protection chargé de préserver l'écart de compétitivité existant entre produits locaux et produits importés avant la disparition d'une part importante des protections douanières : « Art. 11.— *Il est institué à compter du 1^{er} octobre 1997, une taxe de développement local (T.D.L.) destinée à protéger les industries locales de transformation, liquidée par le service des douanes, dont l'assiette, les taux et les modalités de liquidation et de recouvrement seront définis par délibération de l'assemblée de la Polynésie française au plus tard 2 mois avant sa mise en application* ». Par délibération n° 97-194 APF du 24 octobre 1997, les produits soumis à tarification ont été déterminés. L'introduction de la TDL a été réalisée progressivement, à mesure que les barrières douanières étaient abaissées. Ainsi, au 1^{er} janvier 1998, le taux de TDL a d'abord été fixé à 1 % de la valeur CAF des produits importés, en réponse à la baisse de 5 points du taux de la TNPS. Son taux a été porté à 2 % de la valeur CAF au 1^{er} janvier 1999, à la suite de la disparition de la TNPS. À partir du 1^{er} janvier 2000, le démantèlement par tiers du DFE a conduit à la mise en place de taux de TDL supérieurs et différenciés selon les produits.
90. *In fine*, le niveau de protection s'est néanmoins globalement réduit avec l'instauration de la TDL, même si son assiette a été élargie en incluant le droit de douane en plus de la valeur CAF.
91. Aujourd'hui la TDL concerne 147 « positions tarifaires » de produits importés en Polynésie française, censément concurrents de produits locaux, et ses taux varient de 2 à 82 % de la valeur CAF du produit plus droit de douane. On y retrouve des biens de consommation courante aussi divers que les confitures, les savons, les jus de fruits, les eaux minérales, les paréos, la bière, les nappes et serviettes de table ou le papier toilette.
92. Une commission consultative de la taxe de développement local créée par la délibération n° 2006-46 APF du 31 juillet 2006 et composée de représentants du gouvernement, de l'Assemblée, des organisations patronales et des consommateurs examine et rend son avis sur les dossiers par lesquels les industriels ou importateurs locaux soumettent des demandes de modification de la liste ou de taux applicables. La décision finale appartient à l'Assemblée de Polynésie française, seule compétente en matière de fiscalité.
93. Selon les données fournies par la DGAE, la TDL portait en 2017 sur 3,7 % des importations totales (en valeur) pour lesquelles le taux moyen de taxation était de 28,4 %, soit un rendement d'environ 1,8 milliards de F CFP. La TDL présente donc un rendement relativement faible, mais elle est au cœur des critiques des différents acteurs rencontrés au cours de l'instruction, compte tenu des effets de distorsion qu'elle produit, notamment en dissuadant l'importation de certains produits, ce qui contribue à son faible rendement.

³² L'un des arguments qui ont présidé à l'instauration de la TDL consistait à insister sur la double perte que le désarmement douanier faisait subir à des industries polynésiennes jusqu'alors exonérées de DFE sur les matériaux importés. Avec la réforme fiscale, celles-ci perdaient en effet l'avantage de la protection du DFE sur les produits, et celui de l'exonération du DFE sur les consommations intermédiaires.

b) Analyse concurrentielle

94. Les restrictions aux importations ont déjà donné lieu à des rapports ou des ouvrages relativement récents mettant en cause leur absence d'efficacité économique. C'est par exemple le cas du rapport de la mission d'assistance à la Polynésie française, dit « rapport Bolliet », remis en 2010, du rapport de l'Assemblée de la Polynésie française sur les prix et marges, dit « rapport Tefaarere » de 2009 ou des ouvrages et articles de Bernard Poirine³³. Ces critiques récurrentes ont à nouveau émergé au cours de l'instruction du présent avis. Elles ont été particulièrement vives à l'égard des restrictions quantitatives aux importations et de la TDL, perçue comme un impôt à visée purement protectionniste.
95. En outre, la complexité et l'opacité du dispositif viennent augmenter l'asymétrie d'information entre le distributeur et le consommateur, au détriment de ce dernier. Il lui est en effet difficile de se retrouver dans l'architecture complexe de cette fiscalité indirecte et de déterminer quelle est la part de la fiscalité dans le prix de vente du produit qu'il achète, ni donc dans quelle mesure le prix qu'il paie s'explique par cette fiscalité.

i) Des protections tarifaires engendrant une perte de bien-être pour l'économie dans son ensemble

♦ Analyse économique de l'effet des droits de douane

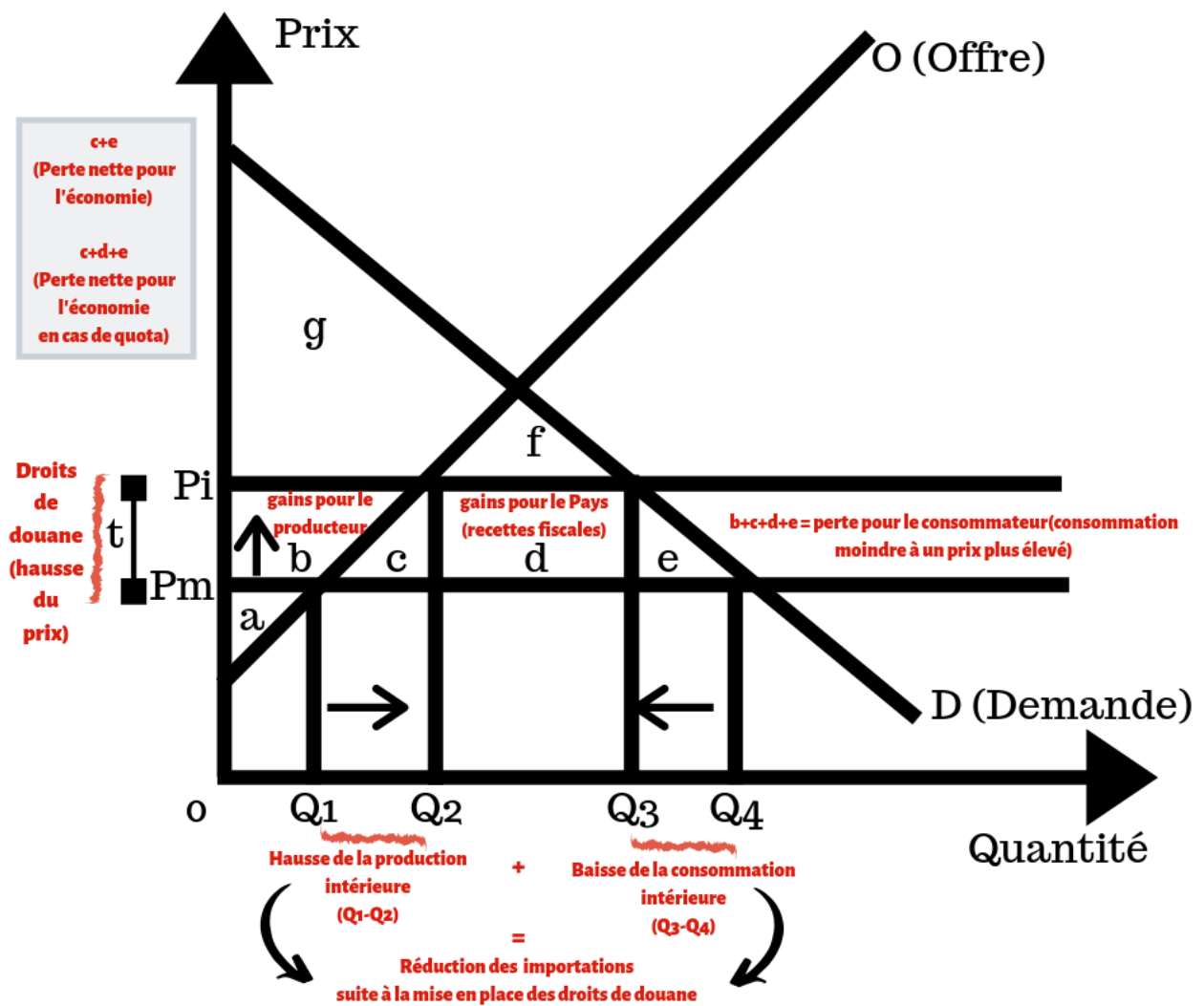
96. L'instauration de droits de douane et de taxes à l'importation augmente le prix domestique du produit importé. Ils protègent, quand il en existe, les producteurs locaux contre la concurrence étrangère. C'est d'ailleurs en général l'objectif principal des barrières commerciales, qu'elles soient tarifaires ou pas.
97. Si on laisse de côté la question de la redistribution par le gouvernement de la recette fiscale issue des droits de douane, et que l'on retient une hypothèse plus neutre, à savoir celle de l'indifférence des catégories sur l'effet global³⁴, le coût net de la protection tarifaire est le suivant :

$\text{Coût net de la protection tarifaire} = \text{Perte du consommateur} - \text{gain du producteur} - \text{recettes fiscales}$
--

98. Cette équation permet de mettre en évidence les gains et les pertes relatives associées à la protection tarifaire, telles qu'elles apparaissent sur le graphique ci-dessous :

³³ Bernard Poirine et Jean-François Gay, « Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie française », *Région et Développement*, 2015, 42, p. 133-156 ; B. Poirine, *Tahiti, une économie sous serre*, L'Harmattan, 2012.

³⁴ Cela signifie que le gain ou la perte d'un franc CFP par n'importe lequel des groupes (consommateurs, entreprises, Pays) a le même effet sur le bien-être global de l'économie.



99. Soit, en remplaçant par les équivalents géométriques du graphique ci-dessus :

$$\text{Coût net de la protection tarifaire} = (b + c + d + e) - b - d = c + e$$

100. En effet, en augmentant le prix domestique des produits importés au-dessus du prix mondial, la protection tarifaire incite les consommateurs et les producteurs à modifier leur comportement. Les consommateurs réduisent leur consommation jusqu'au point où la dernière unité consommée leur apporte un bien-être égal au prix domestique, droits et taxes à l'importation inclus. Au final, ils consomment trop peu, ce qui crée une perte liée à la distorsion de consommation, égale au triangle "e". Symétriquement, les producteurs augmentent leur production jusqu'à ce que le coût marginal soit égal au prix, protection tarifaire incluse. Ils produisent donc trop d'unités du bien taxé, alors qu'en l'absence de protection tarifaire, l'économie polynésienne pourrait l'acheter moins cher à l'étranger. D'où une perte, liée à la distorsion de la production, qui correspond au triangle "c".
101. Dans le cas d'un petit pays comme la Polynésie française, la protection tarifaire a donc un coût net équivalent aux aires " $c + e$ ", qui mesurent la perte d'efficacité induite pour l'économie domestique. Celle-ci est due aux distorsions des incitations à produire (triangle "c") et à consommer (triangle "e") engendrées par la protection tarifaire.
102. Ces pertes sont bien des pertes de bien-être nettes pour l'économie polynésienne, qui ne sont pas compensées par les recettes fiscales induites par la protection tarifaire, ni par aucun autre mécanisme lié aux barrières tarifaires. En effet, en tant que petit pays, les barrières tarifaires

introduites par la Polynésie française ne sont pas en mesure d'induire une baisse du prix hors taxes des importations. La baisse de la demande induite par la protection tarifaire est en effet si faible à l'échelle mondiale, qu'elle n'a aucun effet sur les prix mondiaux.

♦ Un coût élevé pour l'économie polynésienne

103. Dans un article de 2015, deux économistes ont tenté d'estimer le coût total de ces différentes mesures protectionnistes³⁵. Selon eux, le coût pour le consommateur et pour la collectivité est élevé et se situe – avec une hypothèse d'élasticité unitaire de la demande d'importation – à une perte nette équivalent à 47 % de la valeur ajoutée de l'industrie, ou encore de 2,8 millions de F CFP par employé de l'industrie et par an (soit 84 % du salaire moyen de l'industrie). D'après eux, sous prétexte de protéger l'industrie locale, ces mesures reviennent en réalité à faire financer les emplois industriels par le consommateur et les pouvoirs publics, sans certitude que ces emplois disparaîtraient en cas de réduction ou de suppression de ces barrières. En effet, les gains de pouvoir d'achat sur les produits importés pourraient en tout ou partie se reporter sur une demande de biens et services locaux, rendus plus avantageux par la baisse du coût des consommations intermédiaires importées (même si beaucoup bénéficient d'exonérations). Comme l'exprime de manière plus illustrative B. Poirine à propos du consommateur polynésien : *« plus il paie cher les produits importés chinois, japonais ou coréens, moins il lui reste d'argent pour acheter des produits locaux, notamment les services locaux (restauration, hôtellerie, par exemple). / Ainsi, paradoxalement, le protectionnisme diminue la consommation de produits locaux, en augmentant artificiellement le prix des produits importés, donc en diminuant le pouvoir d'achat du F CFP en produits importés et locaux »*³⁶. Or, il n'existe pas de nécessité économique de protéger à l'excès les petites économies insulaires. Certains États, comme la République de Maurice³⁷, territoire encore plus dépendant des échanges extérieurs que la Polynésie française³⁸, pratiquent ainsi une protection tarifaire moyenne inférieure à celle de l'Union européenne, à savoir 1,25 % en moyenne³⁹.
104. C'est donc à un regard renouvelé de la politique économique que ce constat incite. Réduire le coût des importations et donc le coût de la vie sur le territoire et celui des intrants (matériaux de construction pour les projets immobiliers, produits alimentaires et ameublement des hôtels...) aurait en effet une incidence positive sur l'attractivité du Pays, notamment dans le secteur touristique, et s'avérerait sans doute plus efficace que la politique de défiscalisation, qui vient en réalité compenser une partie des coûts induits par le protectionnisme pour les investissements, mais ne réduit pas les coûts de fonctionnement des établissements touristiques ou le coût des prestations pour les visiteurs.

³⁵ Bernard Poirine et Jean-François Gay, « Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie française », *Région et Développement*, 2015, 42, p. 133-156.

³⁶ B. Poirine, *Tahiti, une économie sous serre*, L'Harmattan, 2012.

³⁷ Il est aussi possible de citer dans une moindre mesure la République des Seychelles.

³⁸ Le taux d'ouverture ($[(\text{Exportations} + \text{Importations}) / \text{PIB}] \times 100$) de Maurice était de 120,5 % en 2013, contre 32 % pour la Polynésie française. Le taux de couverture ($[\text{Exportations} / \text{Importations}] \times 100$) mauricien est également bien supérieur à celui de la Polynésie française, ce qui relativise la dépendance extérieure de Maurice : 97 % contre 8 %. Le taux de couverture de la Polynésie française converge structurellement vers une valeur comprise entre 7 et 8 % depuis 2008.

³⁹ Désireuse de devenir une île franche, Maurice a drastiquement abaissé ses droits de douane depuis 2001. Elle a également supprimé en 2005 la distinction qu'elle opérait parmi les différents droits de douane, selon la provenance des produits importés (distinction entre territoires « déclarés » - pays du Commonwealth et partenaires commerciaux importants – et territoires « non déclarés » – autres pays).

♦ *Un effet particulièrement élevé sur les produits de consommation courante*

105. Sur l'indice général des prix, l'effet de la seule TDL semble mesuré. Un rapport d'étude rédigé à la demande du ministère de l'économie et des finances polynésien par Paul Roger de Villers en février 2009⁴⁰ conclut à un effet-prix global limité à moins de 1 %, mais cela est essentiellement lié au fait que la TDL a pour effet de dissuader les importations. Les consommateurs ne bénéficient donc pas des prix mondiaux, mais des prix de la production locale, structurellement plus élevés, et cet effet n'est pas mesuré par ce ratio. L'incidence de la TDL et des autres droits de douane sur le budget des ménages est en réalité loin d'être négligeable. En effet, la TDL en particulier touche fortement certains produits de consommation courante : produits alimentaires, matériaux de construction ou de bricolage, vêtements ou produits d'hygiène, pour lesquels les consommateurs subissent des prix artificiellement élevés. Cet effet est majoré par le fait que ces biens pèsent bien davantage dans le budget des consommateurs les plus pauvres, que dans celui des plus aisés.

Tableau 13 : Taux de TDL sur certains biens de consommation courante

Produit	Taux de TDL
Café torréfié non décaféiné moulu	20 %
Préparations et conserves de viandes	37 %
Produits de la boulangerie fine	37 %
Shampooings et savon	37 %
Vaisselle en plastique	37 %
Poubelles	20 %
Papier hygiénique	27 %
Mouchoirs	37 %
Bouteilles, bouchons et emballages alimentaires	20 %
Papiers et cartons	20 %
Bois et ouvrages en bois (parquet, cadres, menuiserie et éléments de charpente, meubles..)	37 %
Rideaux et stores	27 %
Tissus et vêtements traditionnels (tapa, paréos, tifaifai)	82 %
Bière de malt	82 %
Pointes, clous, punaises, agrafes	20 %
Jus de fruits et sirops	9 à 20 %

106. Si l'objectif est de permettre la pérennité d'une production locale, rien n'indique donc qu'elle se fasse à un coût moindre que les importations.
107. Dans un marché étroit, où les producteurs et les importateurs sont peu nombreux, ces barrières tarifaires conduisent même à renchérir les prix des produits locaux car les producteurs ont intérêt à augmenter artificiellement leurs prix, en les fixant à un niveau juste inférieur à celui des produits importés taxes incluses. En outre, en limitant la pression concurrentielle, ces barrières n'incitent pas les entreprises locales à améliorer la qualité de leurs produits ou leur productivité.
108. Pour autant, aucun engagement de modération des prix n'accompagne le bénéfice des protections de marché en Polynésie française. Or, à l'exception des PPN et PGC, les niveaux de marges ne sont pas plafonnés. Et s'agissant des PPN et PGC, le contrôle des coûts de production des producteurs locaux n'est plus systématique depuis 2014.

⁴⁰ Convention N°8-0005/MIM du 23 juillet 2008 relative à une étude sur la taxe de développement local à l'importation, Paul Roger de Villers, 15 février 2009.

ii) Au cœur des critiques, la TDL : des distorsions au profit des producteurs locaux, sans avoir d'effets avérés sur l'emploi et l'activité

109. D'après les importateurs et les distributeurs, si la protection de la production locale est légitime dans son principe, la TDL est inadaptée à son objet. Il convient de noter que l'ensemble des acteurs saluent la volonté de réforme de la TDL par le gouvernement de la Polynésie française.
110. S'agissant de la TDL, les principales critiques recueillies sont les suivantes :
- alors que la TDL devait avoir une durée de vie limitée, pour protéger les industries naissantes en phase d'investissement, elle n'a jamais été remise en cause ;
 - certains secteurs seraient surprotégés, avec des taux équivalents quasiment à une interdiction d'importer (jusqu'à 82 %) : il en résulterait des situations de rente locale et un effet inverse de celui recherché, avec un découragement des investissements et de l'élargissement de la gamme puisque les industries en place peuvent écouler leurs produits sans avoir besoin d'innover ;
 - certains produits seraient soumis à la TDL alors qu'il n'y a pas de production locale : il convient toutefois de relativiser cette critique dès lors que 20 positions tarifaires ont été retirées des produits soumis à TDL à compter du 1^{er} janvier 2019⁴¹ ;
 - la détermination et la modification des taux et de l'assiette de la TDL se ferait au coup par coup et en fonction d'intérêts particuliers. Cette situation semble dissuader les nouveaux entrants et l'innovation, les importateurs et producteurs craignant que s'ils importaient ou fabriquaient un nouveau produit concurrent de celui d'un acteur en place, pourrait intervenir une modification de la taxe applicable au produit concerné.

♦ La protection n'a de vertu que dans la mesure où elle est temporaire, ce qui n'a pas été le cas de la TDL, à l'origine de rentes

111. La protection est légitime et rationnelle si elle est, dès le départ, temporaire. Ainsi, elle doit bien avoir pour but de renforcer la productivité de l'industrie en question, pour la rendre *in fine* véritablement compétitive.
112. Or, la plupart des industries en Polynésie française ne peuvent pas dégager d'économies d'échelle suffisantes pour un jour affronter la concurrence internationale sans protection. La compétitivité des produits fabriqués localement souffre également de l'isolement géographique de la Polynésie française, ainsi que des coûts salariaux importants. De sorte que le pays subventionne de manière définitive des industries qui ne seront jamais compétitives, au nom de la sauvegarde de l'emploi local. La situation crée un environnement de prix artificiellement élevés.
113. Cette situation est vouée à durer, d'autant que la protection assurée par la TDL ne prévoit aucune incitation à l'amélioration de la performance des industries locales. Elle permet ainsi à quelques industries de jouir d'une rente de situation, et de dégager des marges opérationnelles importantes, alors qu'elles ne sont pas nécessairement efficaces.
114. Elle est également susceptible de renforcer la concentration de la production au sein des grands groupes. En effet, grâce aux marges générées par les produits protégés par la TDL, ceux-ci sont plus à même de développer de nouvelles activités. C'est ce que le CESC, dans un rapport sur la TDL, a nommé la « stratégie de la vache à lait »⁴². Pourtant, les entreprises locales auraient

⁴¹ Loi du Pays n° 2018-39 du 11 décembre 2018 portant diverses mesures fiscales pour l'année 2019. Article LP 12 qui a notamment supprimé la TDL pour le saumon et le chocolat importé.

⁴² Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, Rapport sur la taxe de développement local, réforme fiscale et protection de l'emploi : quelles alternatives ?, 4 mars 2009.

pour certaines une assise financière suffisante pour survivre à une ouverture relative des marchés à la concurrence étrangère consécutive à une baisse du taux voire à une disparition de la TDL. Comme le met en évidence le rapport Tefaarere : « *la TDL permet en fait à certains industriels locaux [...] de vivre à vie sur une rente de situation favorisée par les Gouvernements et l'administration car il n'y a aucune remise en cause de cette protection* »⁴³. On peut d'ailleurs relever que le site de la DGAE contient un formulaire permettant aux producteurs locaux de demander l'instauration ou la modification des taux de TDL existants⁴⁴. Cela témoigne du fait que les taux et l'assiette de cette taxe sont déterminés à la suite de demandes individuelles d'entreprises, instruites ensuite par la DGAE sans qu'aucune règle objective ne soit édictée. Elle est également source d'instabilité et d'absence de visibilité sur les taux à moyen terme ou long terme, ce qui n'est pas propice aux anticipations des acteurs économiques et partant au développement économique. La constitution, par la voie fiscale, d'une rente est évidemment anti-concurrentielle. Elle ne constitue pas une incitation à la concurrence par les mérites, à l'innovation et au progrès économique, mais offre une protection à ceux qui en bénéficient, au détriment du bien-être économique global. Le développement d'une offre locale concurrente est pour sa part rendue difficile par la petite taille du marché et les nombreuses barrières à l'entrée.

♦ L'efficacité de la TDL dans la sauvegarde de l'emploi local n'est pas démontrée

115. La TDL pose un autre problème quand elle protège des industries qui n'en sont pas vraiment, puisqu'elles n'ont qu'une très faible valeur ajoutée, ou des industries qui n'ont de locales que le nom, dans la mesure où leurs consommations intermédiaires sont d'origine étrangère. Dans ce cas, elle est détournée de son objet, puisqu'elle n'a plus de visée industrielle. Les exemples illustrant ce double problème sont nombreux : charcuterie locale ou corned-beef fabriqués en partie à partir de porc ou de bœuf importé, jus de fruit ou soda local obtenu avec du concentré importé, papier hygiénique produit à partir de papier importé, meubles de cuisine en kit assemblés localement, simple conditionnement de produits agricoles importés⁴⁵. Ces productions « industrielles » qui utilisent des intrants étrangers ne créent *in fine* que peu d'emplois mais sont pourtant protégées de la concurrence étrangère. Si certaines industries, qui ne sont pas menacées par les importations, peuvent profiter de la TDL pour capter une rente, certaines autres ne pourraient sans doute pas survivre à la concurrence sans cette taxe. La question se pose de savoir s'il est pour autant rationnel économiquement de les protéger au nom de la défense de l'emploi local.
116. Or, continuer de les protéger a deux effets pervers durables : d'une part les prix sont artificiellement élevés au détriment du consommateur ; d'autre part, les ressources de l'économie polynésienne sont affectées à des emplois peu efficaces, alors qu'il pourrait en être autrement.
117. Certes, mettre fin à la protection pour ce type d'industrie créerait une situation transitoire où des activités et donc des emplois seraient détruits à court terme, mais elle permettrait de faire baisser les prix pour le consommateur grâce aux produits importés, et, à moyen terme, permettrait une réallocation des ressources vers des emplois plus efficaces. En Polynésie française, si les secteurs capables d'affronter la concurrence internationale sont rares, il existe quelques domaines d'activité dans lesquels elle peut disposer d'un avantage relatif. L'industrie touristique, la perle et produits dérivés du *tiare Tahiti (mono'i)*, voire les produits culturels polynésiens, ainsi que les services à la personne, qui, par définition, ne sont pas exposés à la

⁴³ Rapport Tefaarere (2009), page 123.

⁴⁴ <https://www.dgae.gov.pf/article181-taxe-de-developpement-local-tdl/>.

⁴⁵ Avant 1987, le café « local » était même obtenu à partir de café vert importé, l'importation de café étant interdite.

concurrence internationale⁴⁶ constituent ainsi les emplois les plus efficaces pour les ressources polynésiennes. Or, réduire le coût des produits importés aurait un effet sur le coût de ces prestations, notamment touristiques. Une telle mesure serait donc justifiée du point de vue de l'efficacité économique.

118. La question se pose du volume d'emplois concernés par cette protection spécifique. L'étude effectuée en février 2009⁴⁷ estime que la protection de la TDL a bénéficié à 1 230 emplois industriels dans les principaux secteurs concernés et à 3 200 en élargissant à tous les secteurs concernés ainsi qu'aux emplois induits (ceux des fournisseurs locaux tels que les producteurs de porc ou d'ananas).

Tableau 14 : Emplois dans les secteurs protégés

Secteur protégé	Emplois industriels
Boissons	480
Charcuterie	200
Plastique	200
Menuiserie métallique	150
Construction navale	150
Cosmétiques	20

Source : rapport Roger de Villers

119. Or, même en prenant le montant le plus élevé, cela représente moins de 5 % de l'emploi salarié en Polynésie française⁴⁸. De plus, il s'agit d'un chiffre sans doute surévalué, pour au moins deux raisons. D'une part, pour un certain nombre de secteurs, la TDL n'est pas l'élément central de la protection, de sorte que sa disparition n'équivaudrait pas à une disparition de la protection, ni donc des activités concernées. Selon les cas, la protection peut reposer d'abord sur d'autres éléments (quotas ou interdiction d'importer comme pour la viande porcine ou le jus d'ananas ; dates limites de consommation pour les produits frais comme les yaourts ; contrainte d'ordre technique, comme par exemple sur les menuiseries aluminium ; image de marque comme pour celle de la bière Hinano, pour laquelle l'attachement culturel au produit est forte...). D'autre part, même en cas de disparition ou de réduction de cette activité, une grande partie des emplois induits continueraient d'exister. Par exemple, les producteurs d'ananas qui alimentent l'usine de jus de fruits pourraient en partie réorienter leur production vers l'export et vers le marché local de fruits. Surtout, une question connexe se pose : combien d'emplois n'ont-ils pas été créés dans d'autres secteurs, en raison de l'effet de distorsion de la TDL ? En effet, la TDL envoie aux agents économiques de mauvaises informations sur les prix et, partant, de mauvaises incitations. En empêchant les prix de jouer leur rôle de manière libre et donc optimale, cette protection tarifaire conduit à une mauvaise allocation des ressources du pays. Les ressources s'orientent en trop grande quantité vers le secteur protégé – au sein duquel n'existe aucune incitation à la performance et à l'innovation – et en trop faible quantité vers les activités exposées à la concurrence internationale et, d'une manière générale, celles pour lesquelles la Polynésie pourrait disposer d'un avantage comparatif.

⁴⁶ A ce titre, ils ne nécessitent donc aucune protection : cours particuliers et soutien scolaire, petits services ménagers (ménage, jardinage, repassage). La Polynésie française constitue un territoire propice à leur développement, en particulier parce que les écarts de revenus y sont élevés. Le rapport interdécile polynésien (D9/D1) est en effet égal à 6, soit la même valeur qu'aux Etats-Unis (le chiffre est de 3 en France métropolitaine, qui est donc deux fois moins inégalitaire que la Polynésie française).

⁴⁷ Étude Roger De Villers (2009) précitée, p 35.

⁴⁸ 65 682 effectifs salariés déclarés en novembre 2018 (données ISPF, avril 2019).

120. En tout état de cause, comme le souligne le rapport Tefaarere, « même si la notion d'emploi et de qualité sont (sic) des éléments figurant au dossier de demande de protection, il n'y a aucun suivi de ces éléments. Pour preuve les entreprises ne sont pas du tout suivies et sanctionnées au niveau des « objectifs de création d'emplois » et il n'y a aucun critère réglementaire au niveau des produits fabriqués qui sont actuellement soumis à la TDL surtout dans le secteur alimentaire (aucun texte réglementaire n'a été adopté pour la sécurité alimentaire dans le Pays) »⁴⁹. Par conséquent, le dispositif n'invoque la sauvegarde de l'emploi que de manière tautologique : la TDL est instaurée pour protéger la production et l'emploi locaux, donc elle sauvegarde la production et l'emploi locaux, sans que cet effet ne soit rigoureusement évalué. Or, en toute rigueur, l'économie locale serait plus efficacement protégée par des aides directes à la production (de type exonération fiscale), qui auraient pour conséquence d'apporter aux producteurs un surcroît de compétitivité, sans porter préjudice au consommateur par le renchérissement des prix des produits. De telles aides seraient également avantageuses aux activités de service, en réduisant le prix de leurs intrants.

♦ La taxation de certains produits crée des distorsions

121. La TDL est aussi qualifiée par certains de taxe « aveugle », en ce sens qu'elle s'applique à des nomenclatures douanières entières, souvent anciennes et conçues pour l'Union européenne. Ces nomenclatures sont souvent trop génériques et conduisent à taxer les importations de biens non produits en Polynésie. Pour les plastiques par exemple, tout produit qui contient du plastique, quel que soit son usage, est rattaché à une même position douanière s'il ne dispose pas de sa propre position. Cela inclut de nombreux produits non fabriqués en Polynésie française. C'est notamment le cas de certains produits pharmaceutiques, comme les plaques d'amniocentèse, les seringues ou les pipettes, taxées à 37 % alors qu'il n'y a aucune production sur le territoire.
122. Or, les acteurs estiment qu'il est compliqué et long, pour un résultat incertain, de solliciter auprès de l'administration l'intégration de niveaux de détail supplémentaires au sein d'une position de la nomenclature douanière.

♦ La TDL n'apparaît pas comme le meilleur outil pour défendre l'activité locale

123. Quels que soient les cas de figure envisagés, en terme de produits visés ou de taux appliqués, il apparaît que la TDL est susceptible de générer des effets pervers, potentiellement plus élevés que ses effets sur la production locale et l'emploi. Plusieurs situations sont particulièrement problématiques : i) lorsqu'un bien non produit localement est taxé, la TDL contribue au renchérissement du prix des biens importés, sans effet sur la production locale. Dans ce cas, la taxe n'a plus qu'une visée budgétaire, équivalente à un droit de douane ; ii) lorsqu'un produit est taxé à un taux élevé, l'effet de la TDL est proche de celui d'une interdiction d'importer et conduit à des situations de rente locale, *a fortiori* si le marché est trop petit pour permettre l'émergence de plusieurs producteurs. On assiste alors à une raréfaction des investissements, puisque les industries en place peuvent écouler leurs produits sans avoir besoin d'innover. Il y a en réalité surcompensation du handicap de la production locale.
124. Seul le cas d'une TDL faible, sur un bien produit localement, peut avoir un effet positif, à condition que la hausse des prix qu'elle implique (modérée) soit plus que compensée par la stimulation que représentent les importations potentielles sur la productivité et l'innovation des firmes locales.

⁴⁹ Rapport Tefaarere (2009) précité, p.123.

Tableau 15 : Effets économiques de la TDL

Prod° locale	Taux	Exemple	Effet sur la production locale	Effet sur le prix	Effet sur les quantités consommées	Rendement de de la taxe	Effets sur l'innovation ou la qualité
Oui	Élevé	Bière	Élevé	Forte hausse du prix	Dépend de la substituabilité ou non du produit concerné	Faible (peu d'importations)	Négatif (rente)
Oui	Faible	Brochure touristique ou d'intérêt général	Positif mais faible	Faible hausse du prix	Faible	Faible	Positif mais faible
Non	Moyen	Chocolat (avant 2019), jus d'orange, sirops de menthe et de grenadine	Nul	Hausse du prix	Dépend de la substituabilité ou non du produit concerné	Potentiellement élevé	Nul

125. Ainsi, la TDL, qui avait pour objectif de favoriser l'émergence d'une production locale joue imparfaitement son rôle. Soit, elle n'a de visée que budgétaire sans protection des producteurs (cas de produits non produits localement), soit à l'inverse elle conduit à un tarissement des importations au profit de la production locale, mais à l'excès, conduisant à des situations de rente sans avantage pour le consommateur, ni en termes de prix, ni en terme de qualité, ni en terme de gamme.
126. En tout état de cause, l'objet initial de la TDL, qui était de permettre à des entreprises locales d'assumer les investissements initiaux pour leur donner accès au marché polynésien, a été clairement perdu de vue.

iii) Les taux des droits sur les importations ont également des effets de structure

♦ Les droits de douane réduits au profit de l'Union européenne pénalisent les produits des pays les plus proches géographiquement

127. La loi du pays n° 2011-33 du 9 décembre 2011, portant diverses mesures fiscales à l'importation dans le cadre du budget de la Polynésie française pour l'exercice 2012, a instauré un régime de droits de douane spécifique pour l'Union européenne, avec des taux réduits sur un grand nombre de positions tarifaires. Cette mesure donne un avantage comparatif aux pays de l'Union européenne par rapport aux autres Pays alors que la Polynésie est située à proximité relative de marchés importants comme la Nouvelle-Zélande, l'Australie et surtout les continents asiatique et américain.
128. Si les droits de douanes pour l'Union européenne et hors Union européenne étaient identiques, les importateurs et les distributeurs pourraient bénéficier de charges de fret moins lourdes en commerçant prioritairement avec les zones géographiques le plus proches, ce qui pourrait leur permettre de pratiquer des prix moins élevés pour le consommateur final.

♦ La taxe de mise en circulation des véhicules favorise l'activité des concessionnaires

129. Un tout autre exemple de distorsion liée aux taxes concerne l'importation de véhicules. En effet, outre les différentes taxes à l'importation, qui concernent les voitures neuves comme d'occasion, la taxe de mise en circulation d'une automobile sur le territoire polynésien (d'un montant de 4 à 11 % de sa valeur majorée des droits et taxes à l'importation) est majorée de 3,5 points pour un véhicule d'occasion puis de 5 points par année d'ancienneté, ce qui peut rapidement représenter des montants très importants.
130. Elle représente donc un avantage compétitif fort au profit des concessionnaires locaux, car elle favorise soit l'importation d'un véhicule neuf (pour lesquels ils bénéficient d'exclusivités d'importation), soit l'acquisition d'un véhicule d'occasion déjà en circulation en Polynésie, vendus en grande partie par des concessionnaires.

c) Une protection tarifaire concevable, mais devant être précisément encadrée dans ses objectifs et dans sa durée

131. Si une protection est dans certains cas légitime, il faut éviter la surcompensation des handicaps de la production locale, notamment dans le temps.
132. Un parallèle peut à cet effet être effectué entre la TDL et l'octroi de mer, en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer depuis la loi n°84-747 du 2 août 1984, qui autorise la perception de cette taxe déjà ancienne par les conseils régionaux dans le cadre de la décentralisation. En effet, si en théorie l'octroi de mer s'applique aux marchandises importées comme à celles produites localement, on distingue un octroi de mer dit « externe » pour les importations et un octroi de mer dit « interne » pour les productions locales, dont le taux est le plus souvent inférieur (on parle alors de taxation différenciée). Dans ce cas, l'effet est identique à celui de la TDL, puisqu'une taxation spécifique, distincte des droits de douane, est appliquée aux importations⁵⁰.
133. Or, un rapport de l'Assemblée nationale de janvier 2013 indique que « au niveau macro-économique, on reproche à la taxe d'octroi de mer d'être inflationniste parce que les marges (de l'importateur-grossiste, du semi-grossiste, du détaillant...) s'ajoutent en cascade à un prix de base qui, à cause précisément de l'octroi de mer acquitté en amont, se trouve être plus élevé que le montant qu'il pourrait atteindre s'il n'y avait pas d'octroi de mer, et qu'il atteint donc en métropole, toutes choses égales par ailleurs. À cela s'ajoute le fait que, lorsque l'on a affaire à un produit importé, le prix de base du produit intègre les prix de l'assurance et du fret, si bien que l'octroi de mer s'applique à ce coût majoré »⁵¹. D'après un rapport du Sénat d'avril 2015⁵², le bien fondé de cet dispositif a été affirmé par l'étude d'un cabinet de conseil : « (...) le Gouvernement français a demandé au cabinet de conseil et d'études Louis Lengrand de réaliser une évaluation du dispositif de l'octroi de mer dans les départements d'outre-mer. / Dans ses conclusions rendues publiques en juin 2012, il rappelle l'importance vitale du régime de l'octroi de mer dans le soutien aux producteurs locaux, le différentiel de taxation pouvant représenter entre 20 % et 50 % de la valeur ajoutée de ces entreprises. / (...) L'étude réalisée par le cabinet Lengrand tend en outre à démontrer que le régime d'octroi de mer ne semble pas surcompenser les handicaps supportés par les produits locaux, ni créer de distorsion de concurrence ou de situation de rente pour les productions locales des départements d'outre-mer. On constate ainsi que, si les parts de marché de la production locale ont eu tendance à augmenter depuis 2005, les importations de produits équivalents n'ont pas diminué sur la même période. Enfin, s'agissant de l'impact de ce dispositif sur l'emploi, l'étude Lengrand estime que "les entreprises bénéficiant du différentiel de taxation sont en mesure de rémunérer leurs salariés à des niveaux équivalents à ceux pratiqués en métropole pour les mêmes secteurs. Ceci leur permet par ailleurs de contrer l'attractivité du secteur public où les salaires sont de 40 % à 60 % plus élevés qu'en métropole" ».

⁵⁰ Par dérogation aux règles du marché unique, la France a obtenu du Conseil des communautés européennes l'autorisation d'exonérer, totalement ou partiellement, les productions locales de cette taxe « *au regard des handicaps qui pèsent sur les activités de production industrielle dans les départements français d'outre-mer* » (décision initiale n°89/688/CE du 22 décembre 1989). Cette autorisation a été prorogée par deux décisions du Conseil du 10 février 2004 (n°89/688/CE) et du 17 décembre 2014 (n°940/2014/UE)0.

⁵¹ Assemblée nationale, « L'octroi de mer, un enjeu stratégique pour les économies ultramarines », rapport d'information n° 659 présenté au nom de la délégation aux outre-mer par MM. Mathieu Hanotin et Jean Jacques Vlody, 29 janvier 2013, XIV^e Législature.

⁵² Sénat, 15 avril 2015, rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, par M. Éric Doligé, Sénateur.

134. Il convient toutefois de relativiser ces conclusions. En effet, le contexte fiscal est différent dans les DROM. Les accords commerciaux internationaux signés par l'Union européenne et le tarif douanier communautaire qui en découle s'appliquent. Les DROM sont donc totalement ouverts vis-à-vis des pays de l'espace économique européen et relativement ouverts vis-à-vis des pays tiers sur le plan douanier, notamment vis-à-vis des pays ACP de leur environnement proche. Par suite, leur taux global de taxation des importations demeure faible. Et si, *in fine*, l'effet sur les prix de l'octroi de mer est, en réalité, limité, c'est parce que « *l'agrégation des différents taux appliqués dans les départements d'outre-mer (en matière de TVA, de taxe sur les produits pétroliers, etc.) laisse apparaître un niveau de taxation comparable à celui constaté en métropole* »⁵³. Ce n'est pas le cas en Polynésie française, où les droits de douane sont déjà importants. Les sénateurs indiquent bien que l'octroi de mer est compensé par des taux de TVA réduits dans les départements d'outre-mer, alors qu'en Polynésie française, l'effet sur le prix acquitté par le consommateur doit inclure la taxe sur la valeur ajoutée et les droits de douane de droit commun. Ainsi, ces conclusions, si elles plaident pour la légitimité d'un dispositif de protection de l'industrie locale dans les petites économies insulaires, ne peuvent toutefois pas être reprises telles quelles.
135. Surtout, le dispositif en vigueur dans les DROM doit faire de manière régulière la preuve de son efficacité auprès de la Commission européenne, afin que la dérogation dont il bénéficie soit reconduite. Ainsi, d'après le rapport du Sénat : « *Dans un rapport remis au Conseil le 14 décembre 2010, la Commission européenne estimait que "le régime de taxation différenciée à l'octroi de mer a permis de maintenir, pour la majorité des produits concernés, une production locale capable d'occuper une part plus ou moins grande du marché local. Il est très probable que, sans l'existence de cette taxation différenciée, dans bien des cas l'activité locale de production n'aurait pas pu se maintenir, d'où des conséquences dommageables au niveau économique et social". Elle regrettait toutefois l'absence d'évaluation précise de l'impact, pour chaque catégorie de produits concernée, du différentiel de taxation, le caractère fragmentaire des informations obtenues sur l'incidence de la taxation différenciée sur la croissance, l'emploi et le bénéfice réalisé par les entreprises dans chaque secteur considéré ainsi que le manque d'information sur l'effet du régime de taxation différenciée sur le niveau des prix* »⁵⁴. Ces conclusions, qui ont donné lieu à l'étude économique précitée, mettent en avant la nécessité de conduire une analyse rigoureuse et régulière du bien-fondé de la réglementation en vigueur. Celle-ci doit prendre la forme d'une évaluation précise et par famille de produits des effets de la réglementation sur les prix, les emplois, le volume des importations et le volume de la production locale. Cette évaluation devrait conduire pour chaque famille de produits, à intervalle régulier, à interroger la pertinence de maintenir son inscription sur la liste des TDL et à revoir ou non le taux appliqué.

2. LES BARRIÈRES NON TARIFAIRES À L'IMPORTATION

a) Panorama des barrières quantitatives : quotas et interdictions d'importer

136. Le régime d'importation des produits soumis au contrôle du commerce extérieur est régi par l'arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999. Les produits sont classés en quatre catégories (article 2) :
- les marchandises suspendues, dont la Polynésie refuse l'importation (annexe I) ;

⁵³ Sénat (2015) précité.

⁵⁴ Sénat (2015) précité.

- les marchandises placées sous le régime de l'appel d'offres (annexe II), pour lesquelles un quota d'importations totales est prévu, partagé entre les entreprises retenues à l'issue de la procédure d'appel d'offres. Ce dispositif concerne trois produits de première nécessité : le riz, la farine et le sucre ;
 - les marchandises non libérées dont l'importation est soit contingentée, soit soumise à contrôles (annexe III) ;
 - les marchandises libérées, dont l'importation est libre.
137. S'y ajoutent des règles sanitaires ou technique, qui peuvent avoir pour effet, sinon pour objet, de limiter les importations de certains biens.
138. La Polynésie utilise donc la totalité de ce que la politique commerciale prévoit en matière de protection quantitative. Seules les marchandises libérées sont importées sans formalités. Pour les autres, leur importation est subordonnée à l'obtention d'une licence d'importation préalablement à la confirmation de leur commande.

i) Les interdictions d'importation

139. Un certain nombre de produits sont concernés par une interdiction d'importation, que ce soit pour des raisons stratégiques ou sanitaires. Les listes de produits sont longues et permettent de prendre la mesure de l'ampleur des barrières protectionnistes en Polynésie française.
140. Sont tout d'abord interdits d'importation, quelle que soit leur provenance, les produits suivants :
- Viandes de l'espèce porcine salées ou en saumure, séchées ou fumées.
 - Poissons, filets et autres chairs de poissons.
 - Saucisses des types « Strasbourg, Francfort, Vienne, Toulouse, Montbéliard, Morteau, chipolata et crépinette ».
 - Saucissons cuits des types « saucisson à l'ail, mortadelle et cervelas ».
 - Jambons et épaules du genre « jambons de Paris » ou « jambons blancs » présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire supérieur à 500 grammes ou présentés autrement qu'en boîtes métalliques.
 - Préparations et conserves de viandes de l'espèce porcine saumurées, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire supérieur à 500 grammes ou autrement présentées.
 - Ananas préparés ou conservés sans alcool.
 - Jus d'ananas, boissons et mélanges de jus contenant du jus d'ananas.
 - Jus de fruits de nono, boissons et mélanges de jus contenant du jus de fruits de nono.
 - Concentrés, extraits et autres produits à base de fruits tropicaux ou d'agrumes d'origine hors UE.
 - Eau de javel, savons ordinaires, lessives liquides pour le lavage de la vaisselle et assouplissants pour les textiles.
 - Perles fines et perles de culture des types « perle noire ou perle teintée ».
 - Machines à sous.
141. Les produits suivants sont interdits à l'importation, s'ils sont originaires des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) ou des pays tiers (hors UE)⁵⁵ :

⁵⁵ Avec cette typologie, qui donne un désavantage relatif aux produits en provenance des pays tiers, la Polynésie se prive, comme pour les droits de douane, des bénéfices de sa proximité géographique relative avec de grands pays (États-Unis d'Amérique, Australie et Nouvelle-Zélande).

- Yoghourts préparés.
- Viandes bovines du genre « corned beef ».
- Jus de pamplemousse ou de pomelo.

142. Enfin, d'autres produits sont interdits à l'importation, s'ils sont originaires des pays tiers (hors UE) :

- Viandes de veau en carcasses excédant 40 kg ou en demi-carcasses fraîches, réfrigérées ou congelées.
- Viandes de gros bovins en carcasses ou demi-carcasses fraîches, réfrigérées ou congelées.

ii) Les marchandises placées sous le régime de l'appel d'offres, avec quota d'importation

143. Il s'agit de certains produits de première nécessité (PPN), comme le riz blanc non parfumé, les farines destinées à la fabrication des baguettes à prix réglementé⁵⁶ et certains sucres.

♦ Le riz

144. La réglementation relative au riz a été modifiée par l'arrêté n° 344 CM du 31 mars 2016. Jusqu'alors, les conditions d'importation, les prix et les marges du riz blanchi ou semi-blanchi non parfumé étaient soumises à une procédure d'appel d'offres⁵⁷ à l'issue de laquelle les attributaires étaient les seuls autorisés à importer le produit, *via* l'obtention d'une licence d'importation. Le prix de gros maximum était fixé à 89,5 F CFP/kg et le prix de détail maximal à 100 F CFP/kg. Les marges maximales étaient également fixées à 7,5 F CFP/kg pour l'importateur et à 10,5 F CFP/kg pour le distributeur. Un prix rendu entrepôt (PRE) plafond était enfin fixé à 120 F CFP/kg. Le fonds de stabilisation des produits de première nécessité (FSPPN) prenait alors en charge, s'il était positif, l'écart entre « *d'une part, la somme du prix rendu entrepôt (PRE) réel du produit à l'importation dans la limite du PRE plafond [...] et de la marge maximale de l'importateur [...], et, d'autre part, le prix de gros réglementaire* ». En d'autres termes, si le PRE déclaré par les importateurs restait inférieur à 82 F CFP/kg, le mécanisme était à l'équilibre et le pays ne subventionnait pas l'importation et la distribution de riz PPN. Or, dans les faits, les deux importateurs déclaraient un PRE identique et très proche du PRE plafond, soit 120 F CFP/kg. Par conséquent, chaque kg de riz PPN importé était subventionné à hauteur maximum de 38 F CFP/kg par le FSPPN, donc par le budget du pays.

145. L'arrivée d'un nouvel opérateur a mis en évidence l'inefficience du système qui n'encourageait pas à la concurrence en prix entre les deux importateurs, et les incitait au contraire à faire du prix plafond le prix unique. Or, le nouvel opérateur sur le marché parvient à proposer un PRE de 83 F CFP/kg, en important le riz non pas de Thaïlande comme les deux autres importateurs, mais du Vietnam.

146. Le Pays a alors mis un terme au subventionnement du riz par le FSPPN, tout en le maintenant dans la liste des PPN⁵⁸ et dans le régime d'appel d'offre. Ce faisant, il réalise une économie de quelque 300 millions de F CFP chaque année, tout en mettant fin à une situation offrant une rente de situation aux deux opérateurs historiques sur le marché. Il réinstalle une concurrence en prix puisque le nouvel entrant sur le marché, s'il veut s'y installer et gagner des parts de marché, n'a d'autre choix que d'opérer un positionnement en prix assez agressif. *In fine*, c'est

⁵⁶ La fabrication des baguettes est subventionnée en Polynésie française, avec un prix de détail fixé à 53F CFP pour une baguette de 250 g.

⁵⁷ Régie par arrêté n° 2557 CM du 30 décembre 2009 et par arrêté n° 180 CM du 18 février 1994 modifié.

⁵⁸ Les marges et les prix maximaux restent donc fixés.

le consommateur polynésien et les finances publiques qui y gagnent. La nouvelle situation concurrentielle permet de mettre progressivement fin à la réglementation des prix et des marges sur ce marché.

♦ La farine et le sucre

147. Les importations de farine de type 55 destinée à la fabrication des baguettes à prix réglementé, ainsi que celles de sucres blancs, sont soumises à des procédures de même type. Les attributaires de l'appel d'offres sont les seuls à pouvoir importer le produit. Cette attribution de licences, couplée à l'instauration d'un quota global d'importations à partager entre les opérateurs, a tendance également à figer les positions acquises sur le marché.
148. Le subventionnement des baguettes fabriquées à partir de la farine importée à cette fin induit un coût important pour les finances publiques locales, de l'ordre de 500 millions de F CFP par an⁵⁹. En effet, les importateurs proposent un prix de soumission à 57,35 F CFP/kg. Avec un prix de gros de la farine fixé à 19,3 F CFP/kg au maximum, le FSPPN subventionne le produit à hauteur de 38,05 F CFP/kg, à multiplier par les plus de 13 000 tonnes concernées chaque année. Si le pays décidait de cesser le subventionnement du produit, le gain pour les finances publiques s'élèverait donc au même montant. L'effet sur le prix de la baguette si celui-ci était déréglementé serait également limité. En faisant l'hypothèse que chaque baguette dont le prix est réglementé est fabriquée avec 150 à 200 grammes de farine (la farine constitue en effet environ 2/3 du poids de la baguette, dont le poids minimal est de 250 g⁶⁰), la subvention par baguette est comprise entre 5,7 et 7,7 F. CFP seulement⁶¹. Or, en l'absence de subvention, les 500 millions de F CFP économisés pourraient être, en tout ou partie, utilisés pour des mesures de justice sociale spécifiquement destinées aux ménages que la réglementation relative aux PPN est censée cibler. Il paraît donc possible de concilier concurrence sur les marchés, efficacité économique et équité.

iii) Les marchandises avec quota d'importation

149. De nombreux produits alimentaires sont concernés par une restriction quantitative d'importation, constituant une barrière à l'entrée sur le marché polynésien pour des opérateurs étrangers. Il en va ainsi des produits suivants :
- Volailles de race poule pondeuse ;
 - Viandes de porc⁶² ;
 - Œufs ;

⁵⁹ Voir également sur ce point l'article suivant : https://www.tahiti-infos.com/La-baguette-a-53-F-CFP-coute-500-millions-par-an-au-Pays_a123440.html.

⁶⁰ Arrêté n° 697 CM du 8 juillet 1996 relatif à la commercialisation du pain en Polynésie française.

⁶¹ Soit 13 000 tonnes / 150 à 200 g = 65 à 86 M de baguettes produits annuellement et subventionnées à hauteur de 500 millions de F CFP.

⁶² Depuis un arrêté n° 1067 CM du 5 octobre 1990, réactualisé par celui n° 593 CM du 15 juin 1994 l'importation de certains produits finis de charcuterie est interdite. Lesdites prohibitions sont limitativement énumérés en son article 1^{er}. Les articles 2 et 3 prévoient que seules les parties servant à la préparation de produits de charcuterie peuvent être importés et sont soumis à l'obtention d'une licence d'importation dont sont seuls bénéficiaires les deux industriels de la transformation. / L'arrêté n° 1037 CM de 1995 relatif au régime d'importation des viandes de l'espèce porcine dispose en son article 1^{er} que : « *dans le but de promouvoir le développement de l'élevage porcin sur le territoire, les viandes des animaux de l'espèce porcine, fraîches, réfrigérées ou congelées, relevant du numéro de tarif douanier 02.03, de toutes origines et provenances, sont soumises au régime de contingentement des importations* ».

- Légumes (aubergines, carottes, choux fleurs, brocolis, concombres, courgettes, haricots verts, laitues, navets, oignons verts, persils, poireaux, poivrons, radis, salades chicorées, tomates) ;
 - Fruits (citrons, litchis, mandarines, melons, oranges, pastèques) ;
 - Farine de froment
150. L'importation de nombreux fruits et légumes, en particulier, relève d'un régime d'autorisation administrative préalable, avec des quotas d'importation déterminés au cours de conférences agricoles.
151. L'arrêté n° 1283 CM du 20 octobre 1986 relatif au régime d'importation des fruits et légumes frais dispose dans ses deux premiers articles que l'importation de plusieurs fruits et de légumes frais est interdite mais que, toutefois, la « " *Conférence consultative* " *instituée par la décision n° 762 AE du 13 octobre 1978 peut proposer au ministre chargé du commerce extérieur l'ouverture de quotas saisonniers d'importation lorsque la production locale (..) s'avère insuffisante* ». L'article 3 du même arrêté précise que « *la répartition de ces quotas est effectuée par la direction générale des affaires économiques aux seuls importateurs-commerçants patentés* ». Cette « conférence consultative », couramment appelée « conférence agricole », avait à l'origine pour mission d'établir des propositions de prix pour les produits agricoles. Si ce dispositif a été suspendu en 1981⁶³, puis l'article créant cette conférence abrogé en 2014⁶⁴, elle a continué à siéger sans autre base légale que la mention ci-dessus. En revanche, un arrêté n° 861/CM du 22 juin 1999 modifié fixant le régime d'importation des produits soumis au contrôle du commerce extérieur a introduit dans son annexe III la notion de « quotas », arrêtés par la conférence consultative agricole.
152. Concrètement, il s'agit d'une réunion, qui se tient tous les derniers mardis du mois, regroupant entre 20 et 30 membres, principalement des représentants des producteurs agricoles locaux, des professionnels intéressés (importateurs, hôteliers, détaillants), deux représentants des consommateurs, et des administrations, afin d'échanger sur les prévisions de récolte et recueillir leurs avis sur l'ouverture et la fixation de quotas de produits importés pour le mois suivant, dans le cas d'une production locale insuffisante. À l'issue de cette réunion et de l'avis rendu par les membres de la conférence, la décision d'ouverture ou non est rendue par le ministre en charge du commerce extérieur (qui tranche notamment en l'absence de consensus). Des quotas spécifiques pour les produits issus de l'agriculture biologique, ou pour les hôtels sont parfois accordés. Les quotas d'importation sont ensuite répartis entre importateurs, en principe selon les volumes, mais également selon la part de la production locale dans les achats, qui doit donner lieu à des suppléments de quotas. Les licences d'importation sont délivrées par la DGAE.
153. Il s'agit donc d'une mission essentielle, dont la définition est pourtant très succincte et sans base juridique.

iv) Les règles sanitaires et techniques

154. Il n'appartient pas à l'Autorité de juger de la pertinence des règles sanitaires en vigueur, qui visent à protéger la qualité des constructions, la santé de la population, ou la faune et la flore de Polynésie française. Cependant, si à première vue, aucune des réglementations évoquées au cours de l'instruction ne semble avoir en tant que tel un objet anti-concurrentiel, certaines

⁶³ Décision n° 1366 AE du 2 avril 1981.

⁶⁴ Arrêté n° 680 CM du 24 avril 2014.

d'entre elles sont susceptibles d'avoir des effets anti-concurrentiels, en particulier lorsqu'elles conduisent à favoriser ou à l'inverse à pénaliser les productions locales.

155. A titre d'exemple, s'agissant des fruits et légumes, plusieurs opérateurs regrettent l'interdiction totale des importations depuis certains pays. En effet, alors que des pays d'Amérique Latine, comme le Mexique ou le Pérou, dont le climat permet d'avoir une production agricole toute l'année (ex : fraises, asperges...), pourraient alimenter le marché polynésien, leurs produits agricoles sont interdits au nom des règles sanitaires. Il en est de même de la viande uruguayenne ou argentine, moins coûteuse que la viande néo-zélandaise et soumise à de moindres variations de prix⁶⁵. Or, si les produits de ces pays ont pu par le passé poser des problèmes sanitaires, plusieurs importateurs rapportent qu'ils ont progressé. Pour autant, les restrictions n'ont pas été levées et les certificats d'importation ne sont délivrés qu'au coup par coup, sur demande de l'importateur, qui doit alors conduire des démarches très lourdes et dissuasives pour obtenir les informations techniques nécessaires auprès d'un fournisseur pour lequel le marché polynésien est loin d'être stratégique et sans aucune certitude sur l'issue de la procédure. En particulier, il n'existerait aucune liste de produits et de pays autorisés claire et transparente. La protection de la santé publique des polynésiens et de l'environnement de la collectivité étant prioritaire, il n'est pas envisageable de lever aveuglément l'ensemble des restrictions. Les opérateurs proposent la mise en place de revues régulières des restrictions, permettant des importations plus variées, mais dans le respect des obligations sanitaires et environnementales.
156. S'agissant des crevettes, une réglementation très stricte des importations de crevettes crues a été mise en place, pour protéger la filière locale des maladies et agents pathogènes et assurer son développement. Depuis février 2017 en particulier, leur importation est totalement interdite (avant cette date, certaines crevettes crues cuisinées pouvaient être importées). Or, contrairement aux engagements pris, il n'y aurait eu aucun développement de la production locale, qui représente moins de 10 % de la consommation (40 tonnes sur 450 tonnes consommées) mais à l'inverse une hausse des prix, compte tenu de la limitation du choix de crevettes cuites à l'importation.
157. S'agissant de la viande fraîche, il existe deux obligations sanitaires concernant les dates limites de consommation⁶⁶ : i) elles doivent être inférieures à huit semaines après abattage (contre quinze semaines dans beaucoup de pays) et ii) elles doivent être au plus de huit jours à compter du départ des entrepôts frigorifiques à Tahiti, quelle que soit la date limite de consommation initiale.
158. Ces règles, qui datent d'une époque de mauvaise gestion de la chaîne du froid, auraient des conséquences sur les acteurs de la chaîne d'approvisionnement :
- Pour les importateurs, le délai de huit semaines implique que seules des importations de Nouvelle-Zélande sont possibles, ce qui rend les importateurs captifs de leurs fournisseurs et rend plus limitée la concurrence en prix. Un délai allongé permettrait d'obtenir de meilleurs prix, par exemple de France.
 - Pour les distributeurs, le délai de huit jours rend difficile l'approvisionnement des îles autres que Tahiti et réduit le taux d'écoulement de la production.

⁶⁵ La viande néo-zélandaise connaît en effet des ruptures de stock et des variations importantes de ses cours, d'une part en fonction de la saison et, d'autre part, en raison de la diversification de sa clientèle, notamment sur les marchés moyen-orientaux et chinois (d'où par exemple de fortes hausses de la demande et donc des prix à la période du nouvel an chinois).

⁶⁶ Arrêté n° 1119 CM du 9 octobre 2006 relatif aux durées maximales de conservation de certaines denrées alimentaires animales ou d'origine animale.

159. S'agissant des yaourts⁶⁷, il est interdit d'importer des yaourts qui ont une durée de consommation de moins de 28 jours résiduels, ce qui implique qu'ils ne peuvent être transportés que par avion, ce qui renchérit considérablement leur prix. Cette règle serait ainsi *in fine* très favorable à la production locale.
160. S'agissant des matériaux de construction, les normes de l'Union européenne (CE ou NF) sont souvent imposées, aux maîtres d'œuvre (architectes) et aux maîtres d'ouvrage, notamment dans les CCTP des marchés publics, pas tant en raison de la réglementation applicable que des exigences des assureurs. Il s'agit par exemple des normes relatives à la résistance des matériaux (à la flexion, la compression, les agressions des termites ou des champignons etc.). Les importateurs doivent alors s'adapter et faire venir des produits aux normes, ou des produits équivalents, sous peine de voir leur responsabilité engagée dans le cadre de la garantie décennale. Cela renchérit nécessairement les coûts, limite le nombre des candidats aux appels d'offres, alors même que ces normes conçues pour les climats européens ne sont pas toujours adaptées. Une revue de l'ensemble de ces règles et une simplification des procédures pourrait être de nature à faciliter des importations à moindre coût. Un classement local des matériaux, notamment du bois, aurait pour sa part l'avantage de faciliter l'approvisionnement et de développer une filière locale, comme cela s'est fait en Nouvelle-Calédonie.

b) Les effets des protections quantitatives sur le bien-être

i) D'une manière générale, l'analyse économique conclut à l'inefficacité des barrières quantitatives à l'échange.

161. La perte de bien-être pour l'économie est équivalente à celle induite par les protections tarifaires, à la différence que les protections quantitatives ne permettent pas au pays de collecter des recettes fiscales. *In fine*, la perte sèche pour l'économie est donc supérieure à celle qu'induisent les droits et taxes à l'importation.
162. En premier lieu, le contingentement isole les producteurs de la concurrence qui pourrait être exercée par les produits d'importation. Cela aggrave l'isolement naturel constitué par les coûts d'approche et les barrières tarifaires, et leur donne un pouvoir de marché accru. Cet effet nuit au consommateur dans la mesure où les coûts de production des producteurs locaux sont élevés, étant donné l'étroitesse du marché polynésien et l'impossibilité d'y réaliser des économies d'échelle d'ampleur.
163. A l'inverse, la restriction des sources d'approvisionnement pour les consommateurs (professionnels ou non), qui renforce le pouvoir de marché des producteurs, limite le contre-pouvoir des importateurs-grossistes et des centrales d'achat et porte un risque « d'abus d'exploitation » du producteur placé en position dominante du fait de la mesure de protection. Il a ainsi une responsabilité particulière de ne pas porter atteinte par son comportement à une concurrence effective et non faussée sur les marchés, notamment en pratiquant à l'égard de ses partenaires économiques des prix inéquitables.
164. En second lieu, la mise en place de quotas induit un phénomène de rareté relative des produits, avec pour cas limite la possibilité de pénuries. Outre le fait que le choix du consommateur s'en trouve restreint, cette situation a un effet connexe sur les prix : le prix des produits contingentés, du fait de leur rareté relative, est élevé, au détriment du consommateur.
165. La situation est paradoxale dans certains cas puisque les produits contingentés ne concurrencent pas vraiment la production locale : la concurrence est en réalité nominale. En effet, en première

⁶⁷ *Ibid.*

analyse, une tomate importée concurrence une tomate locale et des œufs importés concurrencent les œufs locaux. Toutefois, pour certains produits, la production locale est incapable de satisfaire la demande domestique. Or, l'ouverture des quotas d'importation n'étant que périodique et les contingents souvent trop faibles, les pénuries ne sont pas rares en Polynésie française et les prix des produits concernés peuvent s'envoler. La production locale de certains produits interdits à l'importation, comme le miel, est d'ailleurs notoirement insuffisante pour satisfaire la demande intérieure. Cela peut d'ailleurs entraîner des comportements de contournement de la réglementation ou des phénomènes d'importations parallèles des produits concernés.

166. Par ailleurs, ces dispositifs de restrictions quantitatives tendent à figer les positions concurrentielles sur les marchés. Les nouveaux entrants sont défavorisés en se voyant attribuer des quotas d'importation plus faibles que ceux des opérateurs déjà installés sur le marché. Cela limite les effets positifs de la concurrence en prix qui pourrait être la conséquence de l'entrée sur le marché de ces nouveaux opérateurs.
167. Dans ce cadre, seuls les détenteurs de licences d'importation jouissent d'une sorte de rente de situation. Ils peuvent en effet revendre à des prix élevés des produits achetés beaucoup moins cher par ailleurs.
168. En troisième lieu, les contingentements (ou quotas) conduisent à augmenter les prix des produits importés. En effet, on peut observer un comportement de ruée vers des produits très demandés mais trop rares. Les importateurs distributeurs peuvent également choisir de privilégier les produits haut de gamme pour satisfaire la partie de la demande la plus aisée, peu élastique au prix, au détriment des consommateurs les plus pauvres (effet inflationniste).
169. Alors, les restrictions quantitatives conduisent inévitablement à réduire la diversité des produits offerte aux consommateurs comme aux professionnels locaux, ce qui s'avère particulièrement grave quand la restriction porte sur un tarif douanier large comprenant des produits non fabriqués localement, ou lorsque les volumes produits localement sont insuffisants pour satisfaire la demande (effet d'éviction).
170. Enfin, en dernier lieu, si les quotas ont les mêmes effets protecteurs que les barrières tarifaires, ils n'ont pas les mêmes effets en matière d'efficacité économique. En effet, la mise en place de quotas ne procure à la Polynésie française aucune recette fiscale supplémentaire, au contraire des taxes à l'importation. Ainsi, l'aire "*d*" mise en évidence *supra* dans l'analyse des effets des protections tarifaires disparaît également (voir le § 98). De sorte que la perte sèche pour l'économie s'élève aux triangles "*c + e*", auxquels s'ajoutent le rectangle "*d*" (perte sèche = $c + d + e$). Il s'agit donc de pertes de bien-être relatives aux distorsions de consommation et de production, ainsi qu'à la disparition des recettes fiscales du pays.

ii) Ces réserves théoriques sont illustrées par l'effet des quotas d'importation des fruits et légumes

171. Il s'avère que les quotas d'importation ont des effets inflationnistes, sans pour autant avoir un effet significatif d'amélioration de la production locale, dont le taux de couverture de la consommation est en régression depuis 10 ans.
172. Au cours de l'instruction, de nombreuses critiques ont été adressées au fonctionnement du dispositif de protection des fruits et légumes et rejoignent celles du rapport de la CTC de Polynésie française :
 - Des protections subsistent pour certains produits, alors que même que la production locale est inexistante depuis plusieurs années (choux fleurs et brocolis notamment), ce qui, même

si les quotas sont ouverts, contraint les entreprises à suivre un processus complexe de délivrance d'autorisation d'importation⁶⁸.

- Les prévisions de production, recueillies ex ante par des agents de la Chambre de l'Agriculture et de la Pêche Lagonaire (ci-après « CAPL ») sont très imprécises et lacunaires et les réunions se font sur la base de promesses de production, souvent surestimées⁶⁹. Récemment par exemple, les importations de carottes n'ont pas été autorisées fin décembre, après la récolte, au motif qu'il fallait écouler les stocks, puis ont été rouvertes car il n'y avait en réalité pas de stocks. Les magasins ont donc connu une pénurie.
- Les prévisions de consommation, qui déterminent directement le niveau estimé de la demande, sont issues d'une étude ancienne de l'institut TNS-SOFRES et ne révèlent en réalité pas les préférences des agents. En effet, ceux-ci effectuent leurs achats dans un contexte de pénurie chronique et de prix élevés des fruits et légumes. Il existe donc très certainement une situation de sous-consommation par rapport à celle qui prévaudrait si les importations étaient ouvertes et les prix plus bas.
- Le contrôle ex post par l'administration de l'adéquation entre prévisions et production effective (s'agissant des conférences agricoles), ou celui des coûts de production (s'agissant des PPN), ne sont pas effectués et les agriculteurs ne sont pas tenus d'établir et de fournir, ni leur comptabilité, ni les données relatives à leur production effective.
- La révision des quotas accordés aux importateurs est rare et les positions sont figées. Certains importateurs, qui auraient développé une activité de production, disposeraient notamment toujours de quotas importants. De plus, à la différence du dispositif en vigueur en Nouvelle-Calédonie, quand un importateur n'épuise pas son quota, celui-ci n'est pas redistribué aux autres et il ne peut pas non plus le céder. Cela aggrave les risques de pénurie et fige la situation entre les différents importateurs. Or, la clé de répartition des quotas pourrait être un levier efficace pour mettre en avant les objectifs de la politique agricole du Pays, en privilégiant les importateurs-grossistes qui y contribuent (par exemple en écoulant une part importante de produits locaux).

173. Il en résulte que les acteurs économiques ne peuvent agir selon les signaux économiques usuels.

174. Les producteurs ne sont pas incités à produire au meilleur coût, ni à assurer la qualité et la diversité de leur produits, assurés qu'ils sont d'écouler leur production en raison de la fermeture du marché extérieur jusqu'à quasi-écoulement des stocks. En l'absence de contrôle systématique, ils sont également incités à gonfler artificiellement leurs prévisions de production, afin d'éviter l'ouverture des quotas et s'assurer ainsi d'écouler leur production à des niveaux de prix élevés. La pénurie est en quelque sorte organisée sous couvert de protection du marché. Leurs seuls objectifs sont quantitatifs.

175. Le consommateur pour sa part est victime des pénuries fréquentes de certains produits, n'a pas accès à une grande diversité de produits de qualité et n'est en réalité pas en mesure d'effectuer

⁶⁸ Ces marchandises ne peuvent ainsi être importés qu'après que la Conférence agricole a constaté chaque mois la pénurie de la production locale (pourtant permanente), que la proposition d'ouverture à l'importation soit actée également mensuellement par un arrêté et qu'à la suite de ce texte réglementaire, les importateurs obtiennent une licence auprès de la direction générale des affaires économiques pour l'importation de produits ne concurrençant aucun produit local et ce pour des quantités parfois inférieures à 200 kg.

⁶⁹ Ce point a d'ailleurs été relevé par la Collectivité elle-même dans un rapport d'audit en avril 2015 : « Rapport définitif d'audit relatif à l'évaluation du dispositif réglementaire de la CAPL » : « *Cependant certaines missions ne sont pas réalisées par la CAPL. Ainsi, celle relative à la fourniture d'informations prévisionnelles sur les productions agricoles, faisant défaut, prive la conférence agricole de données objectives pour l'ouverture ou non de quotas à l'importation* ».

un choix entre produits locaux et importés, dès lors que les importations n'interviennent qu'en dernier recours, en complément des productions locales.

176. Enfin, compte tenu du fonctionnement du marché, dans lequel les éventuels quotas d'importation sont déterminés à la toute fin du mois pour le mois suivant, le dispositif ne permet pas aux importateurs et aux distributeurs d'anticiper leurs achats notamment à l'étranger, alors que c'est la condition pour avoir un approvisionnement sûr, bon marché et de qualité. En effet, quand un produit fermé aux importations s'ouvre soudainement, il faut plusieurs semaines pour s'approvisionner. De plus, le cheminement réglementaire et administratif rend tardif l'adaptation de l'offre à la demande. L'attente obligatoire d'un texte réglementaire et l'octroi préalable d'une licence avant commande, qui représente un coût en temps et en argent, donnent peu de visibilité aux grossistes-importateurs.

3. LA RÉGLEMENTATION DES PRIX

177. Si en principe les prix sont libres, plusieurs dispositifs visent à fixer des prix ou des marges réglementées.
178. L'article LP 100-2 du code de la concurrence, introduit par la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 modifiée relative à la concurrence, dispose dans son premier alinéa que « *Sauf dans les cas où les lois du pays en disposent autrement, les prix des biens, produits et services marchands sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* ».
179. Toutefois, il est tempéré par les deux alinéas suivants du même article selon lesquels « les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à ce que le conseil des ministres, après avis de l'Autorité polynésienne de la concurrence, réglemente les prix, notamment dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison de situations de monopole ou d'oligopole, de difficultés durables d'approvisionnement, ou de sous-équipement commercial. / Le conseil des ministres peut également, en cas de hausses ou de baisses excessives de prix, prendre des mesures temporaires, dont la durée ne peut excéder six mois, motivées par une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé ».
180. En outre, la loi sur la concurrence n'a pas eu pour portée d'abolir les dispositifs déjà en vigueur. Son article LP 3 prévoit, au titre des dispositions transitoires et dérogoires, que « *demeurent en vigueur et sont susceptibles de modifications, les réglementations fixant les prix ou les marges des produits et des services* ».
181. Or, conformément aux dispositions de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992, les produits sont classés en fonction de quatre catégories distinctes :
- les « produits de première nécessité » (PPN), avec une marge plafond en valeur absolue ou relative (taux de marge) ;
 - les « produits de grande consommation » (PGC), avec une marge plafond en valeur relative ;
 - les produits dont la marge est plafonnée en valeur relative ;
 - les produits bénéficiant de la liberté totale des prix.
182. L'Autorité a rendu le 2 avril 2019 un avis spécifique sur la réglementation des produits de première nécessité⁷⁰. Elle y décrit notamment l'absence de définition précise de l'intérêt général poursuivi par cette réglementation (accès des biens aux plus démunis, lutte contre la cherté de

⁷⁰ Avis APC n° 2019-A-01 du 2 avril 2019 relatif aux effets de la réglementation sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de produits de première nécessité.

la vie et/ou soutien à la production locale) et les effets anti-concurrentiels, pour en conclure que la réglementation n'avait en réalité pas permis de maîtriser le coût de la vie pour les Polynésiens. Compte tenu du coût élevé de ce dispositif, elle préconisait ainsi, à titre principal de substituer à la réglementation générale des prix d'autres formes de soutien, de nature plus restreinte ou exceptionnelle, mieux à même de répondre aux objectifs fixés, et, à titre subsidiaire, de réformer en profondeur le dispositif réglementaire, notamment en restreignant la liste des PPN et en privilégiant un plafonnement des prix plutôt que des marges, au moins pour les produits locaux. Il ressort de l'instruction de ce nouvel avis un constat unanime : la réglementation des prix est aujourd'hui à l'origine de distorsions dans les incitations économiques des acteurs et d'effets inflationnistes. Le constat est donc inchangé depuis l'avis relatif aux PPN.

183. Les principales critiques relevées sont les suivantes :

- Les objectifs de la réglementation des prix ne sont pas suffisamment définis et sont parfois contradictoires : privilégier la production locale par exemple peut se faire au détriment du consommateur, y compris des ménages les plus modestes.
- La réglementation des prix limite la qualité et la diversité des biens, puisqu'il dissuade d'importer des biens de qualité, *a fortiori* lorsque la marge est fixée en valeur et limite les possibilités d'une diversification de la consommation par substitution entre produits.
- La réglementation des prix est à l'origine de distorsions dans les prix et en particulier d'un effet d'aubaine au profit des ménages aisés, puisqu'ils bénéficient d'exonérations de taxes, d'aides publiques et de marges plafonnées pour des produits dont ils se seraient de toute façon portés acquéreurs. Ce constat vaut également pour les produits de grande consommation à marge réglementée (les PGC).
- La réglementation des prix est inflationniste. Il n'existe en effet aucune incitation pour les importateurs à faire baisser les prix d'achat des marchandises, au contraire : quand la marge est en valeur absolue, il y a moins d'intérêt à le faire ; quand la marge est en pourcentage, mieux vaut à l'inverse que le prix d'achat soit le plus élevé possible. De fait, le dispositif est détourné par les acteurs (importateurs et/ou distributeurs) qui emploieraient plusieurs techniques :
 - Une augmentation artificielle du coût d'achat CAF à partir duquel est calculée la marge, notamment quand elle est en pourcentage (par la création de structures intermédiaires, le recours à de la surfacturation sur ces produits par le fournisseur, la mise en place de marge arrières⁷¹).
 - Une péréquation entre produits, avec un élargissement de la gamme des produits non PPN et un rattrapage des marges sur ces produits. La DGAE, dans sa réponse à l'Autorisé, indique d'ailleurs que les produits à prix libres « *permettent aux distributeurs de reconstituer leurs marges* » contraintes » ».

184. Ainsi, le dispositif semble être détourné par ses différentes parties prenantes, qui augmentent artificiellement le prix auquel la majoration s'applique (notamment grâce à des marges arrières), ne privilégient pas l'importation de produits de qualité et effectuent une péréquation avec la gamme des produits à prix libre.

185. Au niveau empirique, on observe d'ailleurs des marges commerciales plus élevées sur les produits libres que sur les PPN. Les taux de marque (rapport de la marge brute et du prix de vente) sont en moyenne de 51 % pour les produits libres contre 27 % pour les PPN et les taux

⁷¹ Le rapport Tefaarere, qui a procédé à l'audition d'exportateurs néo-zélandais de viande ou de ciment indique d'ailleurs que d'après ceux-ci, ces marges qui viennent notamment renchérir artificiellement le coût des PPN, sont d'un montant compris entre 20 et 40 %.

de marge (rapport de la marge brute aux coûts d'approvisionnement) de 105 % pour les produits libres contre 37 % pour les PPN.

Tableau 16 : Taux de marge cumulé des grossistes et des détaillants selon les produits

	Produits libres	PGC	PPN	Tous Produits
Total coût d'approvisionnement HT	42	59	73	44
Marge commerciale (importateur+détaillant)	44	35	27	44
Prix de vente au détail HT	87	94	100	87
Taux de marge (marge/coût d'achat HT)	105 %	60 %	37 %	100 %
Taux de marque (marge/prix de vente HT)	51 %	38 %	27 %	50 %

Source : APC

186. En outre, les contrôles des prix de revient, auxquels s'applique la marge, apparaissent insuffisants pour les productions locales. En effet, si les données concernant les importations font l'objet de déclarations systématiques⁷², le coût des productions locales n'est pas suivi par la DGAE depuis l'abrogation par l'arrêté n° 680 CM du 24 avril 2014 de la décision n° 762 AE du 13 octobre 1978, qui prévoyait une homologation des prix à la production des produits fabriqués localement grâce aux éléments issus de la comptabilité analytique des sociétés demanderesse. Les coûts de production ne sont donc plus contrôlés que ponctuellement. Or, cet encadrement des prix est coûteux pour le pays. Le seul dispositif des PPN a coûté 1,431 milliard de F CFP au titre des exonérations fiscales en 2018, auxquels doivent d'ajouter le coût du transport inter-îles (477 millions de F CFP en 2017). En outre, d'autres dispositifs de réglementation des prix présentent un coût budgétaire, comme l'importation de farine (pour un coût de 500 millions de F CFP, voir les § 147 et suivants). L'ensemble mobilise par ailleurs des ressources administratives conséquentes. Les dépenses directes ou fiscales s'élèvent sans doute à près de 2,5 milliards de F CFP par an.
187. Il ressort de ce qui précède que les montants consacrés à cette action ne se traduisent pas par des baisses de prix équivalentes, mais sont en partie captés par les intermédiaires, et que des dispositifs mieux ciblés sur les consommateurs pourraient - pour un coût moindre - avoir un effet au moins équivalent pour les ménages les plus modestes.

C. LA STRUCTURE DES MARCHÉS

188. Il appert de l'instruction que pour un prix de vente au consommateur de 100, le coût d'achat du bien représente environ un quart du prix, les coûts d'approche et les droits et taxes chacun 8 % et la TVA 13 %. L'ensemble de ces montants représente ainsi un peu plus de la moitié du prix. Le solde, 43,6 % en moyenne (50 % du prix hors taxes), est constitué par la marge des distributeurs, importateurs-grossistes et détaillants⁷³. Cette marge commerciale sert d'abord à couvrir les charges liées à la commercialisation (frais de structure, de stockage, de distribution, de communication etc.). Le solde constitue le profit des entreprises (marge nette).

⁷² Voir la décision n° 761 AE du 13 octobre 1978 modifié.

⁷³ Voir les § 59 et suivants.

Tableau 17 : Taux de marge cumulé des grossistes et des détaillants

Total coût d'approvisionnement hors TVA	43,7
Marge commerciale (importateur +détaillant)	43,6
Prix de vente hors TVA	87,3
Taux de marge (marge / coût d'achat hors TVA)	100%
Taux de marque (marge / prix de vente hors TVA)	50%

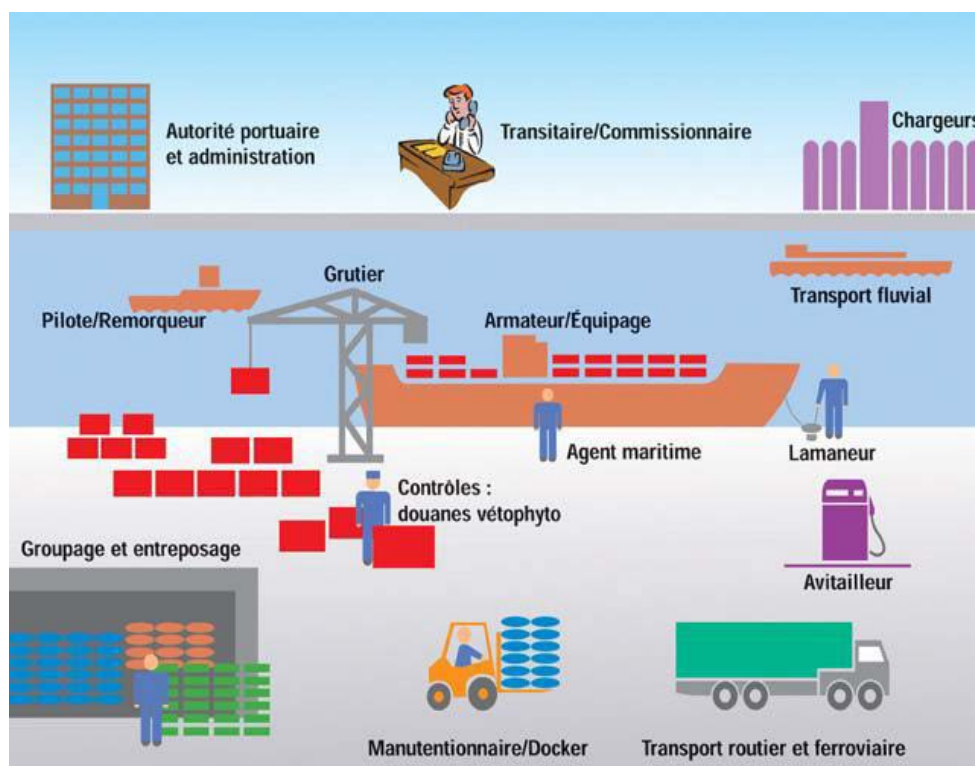
Source : APC

189. Ces montants sont très proches de ceux figurant dans le rapport Tefaarere⁷⁴, citant la FGC. En effet, il estimait que les coûts de distribution étaient en moyenne de 20 à 25 % du chiffre d'affaires hors taxe pour l'importateur et de 20 à 25 % pour le détaillant, soit un total compris entre 40 et 50 % du chiffre d'affaires hors taxes.
190. Or, à tous les stades (fabricants, transporteurs, importateurs et détaillants) ces différents coûts pourraient être réduits par un environnement concurrentiel plus stimulant, à même de permettre aux entreprises de réaliser des gains de productivité et de réduire leurs coûts pour gagner des parts de marché.

1. L'ACHEMINEMENT DES MARCHANDISES

191. L'acheminement des marchandises n'est pas le fait d'un seul acteur, mais d'une chaîne complexe, qui assure le trajet des marchandises depuis leur lieu de production jusqu'aux infrastructures de stockage de l'importateur, ainsi que l'ensemble des formalités administratives, douanières et fiscales exigées.

Figure 16 : Schéma général d'organisation des acteurs maritimes dans la prise en charge des marchandises à l'importation



Source : Union des ports de France

⁷⁴ Rapport Tefaarere (2009) précité, pp104-105.

192. Il s'agit d'examiner les différents éléments de la chaîne logistique, afin de voir quelles sont les perspectives d'amélioration. C'est un enjeu crucial, car compte tenu du poids des importations, si des inefficacités existent dès le point d'entrée des marchandises, elles se répercuteront sur l'ensemble de la chaîne de valeurs (à commencer par les taxes, qui sont assises sur un prix CAF intégrant le coût du transport).

a) Le fret : une forte concentration sur la ligne en provenance d'Europe et la faible capacité du port de Papeete sont à l'origine de coûts élevés

193. Le port de Papeete est desservi par 2 types de lignes :

- Des lignes dites « *deep sea* », de longue distance, qui connectent la Polynésie française avec l'Europe notamment.
- Des lignes dites « *feeders* » qui connectent la Polynésie française avec de grands ports de la zone (*hubs*) et assurent une desserte avec des navires de plus faible capacité, le plus souvent après un transbordement en Nouvelle-Zélande.

194. Une des principales difficultés rencontrées est que les compagnies ne peuvent faire des économies d'échelles en desservant la Polynésie française, en raison de son faible poids économique, du déséquilibre des flux (les bateaux sont contraints de repartir quasiment à vide) et de l'impossibilité pour le port de Papeete d'accueillir les plus gros navires. Même les porte-conteneurs les plus importants, ceux de la ligne en provenance d'Europe, ne circulent pas à pleine capacité car le port ne pourrait pas les accueillir.

Tableau 18 : Flux de marchandises physiques conteneurisées vers la Polynésie française (2017)

	Milliers de tonnes	%
Europe	168	38 %
Nouvelle-Zélande	102	23 %
Asie	86	19 %
Etats Unis	59	13 %
Autres	27	6 %
Total	442	100 %

Source : Données Syndicat des Agences maritimes au Long Cours

i) Les lignes maritimes vers la Polynésie française

♦ Depuis l'Europe (38 % du trafic de conteneurs)

195. Le trafic depuis l'Europe est majoritaire, en valeur et pour les conteneurs. Or, c'est un tronçon très concentré. En effet, depuis le retrait de la compagnie Seatrade début 2018⁷⁵, seules deux compagnies maritimes sont présentes et liées par un « *vessel sharing agreement* » (VSA⁷⁶) : CMA-CGM (12 navires) et Marfret (1 navire). Les 13 navires de cette ligne sont des porte-conteneurs de moyenne contenance (entre 2 500 et 2 800 conteneurs équivalent 20 pieds – ci-après « EVP »). La ligne est hebdomadaire de février à août et bimensuelle d'août à février.

⁷⁵ L'ouverture par la compagnie Seatrade d'une ligne de transport de conteneurs depuis l'Europe en janvier 2017 avait permis l'émergence d'une offre concurrente à celle de l'opérateur historique. Elle avait réussi à capter des parts de marché, notamment par des pratiques tarifaires très avantageuses pour les chargeurs, mais après l'échec d'un projet de VSA en juillet 2017, elle a cessé d'assurer la liaison début 2018 et a cédé ses six navires à la compagnie CMA-CGM début 2018.

⁷⁶ En théorie, l'autonomie commerciale et la capacité de fixer les prix est totale dans le cas d'un partage de ligne et les réservations en partage de code (*code share*) entre les deux compagnies permettent de négocier les tarifs avec une compagnie unique, y compris pour emprunter les navires de l'autre compagnie.

Elle dessert, depuis l'Europe, la côte Est américaine (via Savannah), la Polynésie française, puis la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Zélande et l'Australie.

196. Le principal contrepoids à la très forte position de CMA-CGM est constitué par une route alternative, dite « circuit long » par le canal de Suez, Singapour et Auckland. Elle permet l'utilisation de très grands cargos, beaucoup moins coûteux, mais elle est moins fréquente, plus irrégulière, plus longue (45 à 55 jours au mieux, ce qui est incompatible avec le transport de produits frais) et plus contraignante (les deux ruptures de charge multiplient les risques logistiques). Certains importateurs de boissons disent avoir renoncé à l'utiliser car les transbordements peuvent occasionner des dommages.
197. Les seuls autres navires sur la ligne depuis l'Europe sont des navires spécialisés, comme les rouliers, consacrés au transport de véhicules ou de très grosses marchandises (bennes, bateaux, tracteurs), mais qui ne chargent pas de vrac.

♦ *Depuis les États-Unis (13 % du trafic de conteneurs)*

198. Depuis la côte Est des États-Unis, dont proviennent notamment le poulet congelé, les lignes en provenance d'Europe s'arrêtent à Savannah, et y chargent des marchandises, avant de rejoindre la Polynésie française.
199. Depuis la côte Ouest, dont proviennent pour l'essentiel des produits alimentaires et notamment des fruits et légumes, deux compagnies, Hamburg-Sud et Hapag-Lloyd, se partagent la ligne dans le cadre d'un VSA. Le service est direct (10 jours). Une troisième compagnie, Matson, s'est par ailleurs récemment implantée.

♦ *Depuis l'Asie (20 % du trafic de conteneurs) et la Nouvelle-Zélande (23 % du trafic de conteneurs)*

200. Une compagnie, NYK, fait mensuellement un trajet direct, depuis le Japon et la Corée.
201. Beaucoup des autres navires s'arrêtent préalablement en Nouvelle-Zélande dans le cadre de VSA et y transbordent leurs marchandises (CMA-CGM ou l'alliance Oceania VSA, entre trois grandes compagnies dont Hapag-Lloyd et Maersk). Des « feeders » prennent alors souvent le relais. Par exemple, un petit cargo, le Southern Trader de la compagnie Pacific Direct Line (PDL), assure un aller-retour tous les 15 jours entre Auckland et Papeete. Il a une capacité de 777 EVP, mais repart le plus souvent de Papeete presque à vide. Les temps de transit sont courts et les transbordements en Nouvelle-Zélande jugés globalement fiables.
202. Hors conteneurs, le gros du trafic depuis la Nouvelle-Zélande est constitué par le ciment (50 à 60 % du marché), puis la tôle, l'acier, les produits frais, la viande ou le sucre.

ii) Les tarifs du fret sont élevés, notamment depuis l'Europe

203. La principale source d'insatisfaction des chargeurs concerne les tarifs du fret de la ligne en provenance d'Europe. Les opérateurs mettent en avant la circonstance que la compagnie refuse de négocier les prix du transport et modifie régulièrement ses tarifs (le « taux de fret »), qui sont peu prévisibles. Tous indiquent que les tarifs ont augmenté depuis le départ du concurrent Seatrade, et certains dénoncent également une dégradation de la qualité du service depuis cette même date, avec l'imposition d'un délai supplémentaire de 15 jours pour la gestion des commandes. Certains importateurs préfèrent d'ailleurs parfois négocier directement un tarif CAF, sans négocier avec les compagnies maritimes.
204. Alors que Nouméa par exemple est plus éloignée de l'Europe que Papeete et située plus loin sur la ligne, il s'avère que les tarifs de la compagnie CMA-CGM pour le transport dit sec (non réfrigéré) sont moins élevés de 10 %. Cet écart de prix n'a pas de justification technique,

s'agissant d'un coût hors frais spécifiques (manutention ou frais de port). De plus, alors que les tarifs pour la Nouvelle-Calédonie ont fortement diminué en 2018 (-10 %), ils ont augmenté pour la Polynésie française (+3%). Pour le transport réfrigéré, les prix sont identiques alors que depuis Le Havre, les navires mettent 37 jours pour parvenir à Nouméa contre 29 pour Papeete, ce qui implique notamment des frais de réfrigération supplémentaires. Or, depuis 2018, la ligne vers Nouméa est relativement concurrentielle et est fréquentée par de plus grands porte-conteneurs.

Tableau 19 : Tarifs publics du fret

	2017			2018			Évolution 2018/2017 (Papeete)	Évolution 2018/2017 (Nouméa)
	Vers Papeete	Vers Nouméa	Écart Nouméa -Papeete	Vers Papeete	Vers Nouméa	Écart Nouméa -Papeete		
20 pieds sec								
Fret	232 697	220 764	-5,1%	240 453	196 897	-18,1%	3,3%	-10,8%
Ajust. carburant	114 558	114 558	0%	124 940	124 940	0%	9,1%	9,1%
Autres	64 558	64 558	0%	59 189	59 189	0%	-8,3%	-8,3%
Total	411 814	399 881	-2,9%	424 582	381 026	-10,3%	3,1%	-4,7%
20 pieds réfrigéré								
Fret	417 661	405 728	-2,9%	425 418	423 628	-0,4%	1,9%	4,4%
Ajust. carburant	131 742	131 742	0%	143 675	143 675	0%	9,1%	9,1%
Autres	75 060	75 060	0%	69 570	69 570	0%	-7,3%	-7,3%
Total	624 463	612 530	-1,9%	638 663	636 873	-0,3%	2,3%	4,0%
40 pieds sec								
Fret	465 394	441 527	-5,1%	480 907	393 795	-18,1%	3,3%	-10,8%
Ajust. carburant	229 117	229 117	0%	249 881	249 881	0%	9,1%	9,1%
Autres	101 074	101 074	0%	90 095	90 095	0%	-10,9%	-10,9%
Total	795 584	771 718	-3,0%	820 883	733 771	-10,6%	3,2%	-4,9%
40 pieds réfrigéré								
Fret	835 322	811 456	-2,9%	850 835	847 255	-0,4%	1,9%	4,4%
Ajust. carburant	263 484	263 484	0%	287 351	287 351	0%	9,1%	9,1%
Autres	111 575	111 575	0%	100 477	100 477	0%	-9,9%	-9,9%
Total	1 210 381	1 186 515	-2,0%	1 238 663	1 235 083	-0,3%	2,3%	4,1%

Source : Données CMA-CGM

205. D'après les acteurs du secteur, seule une grande compagnie, serait en mesure de s'implanter durablement sur la ligne Europe-Polynésie française et d'y renforcer la concurrence en prix. En effet, celle-ci devrait d'une part avoir dans sa flotte des cargos de taille moyenne adaptés au port (de plus en plus rares), et d'autre part avoir les capacités financières pour tenir pendant une durée indéterminée une guerre tarifaire. Pour sa part, CMA-CGM considère qu'une diminution des prix porterait atteinte à la rentabilité de cette ligne et pourrait *in fine* conduire à mettre fin à la liaison directe. Dans ces circonstances, seule l'existence du « circuit long » par le canal de Suez exerce une pression sur les prix, mais c'est une alternative peu crédible en tous cas pour les produits frais.
206. Les coûts du fret sont bien moins élevés depuis l'Asie avec un coût d'environ 200 000 F CFP pour un conteneur de 20 pieds. Selon les acteurs du secteur, outre la différence de distance, cela s'expliquerait par une guerre commerciale intense entre les transporteurs, ainsi que par une forte pression des transitaires pour obtenir les meilleurs tarifs.
207. En revanche, le transport est coûteux depuis les États-Unis, même si le nouvel entrant aurait un temps proposé des prix plus bas.

b) Un recours fréquent aux transitaires

208. Le transitaire ou commissionnaire, mandaté par un chargeur (l'expéditeur ou le destinataire d'une marchandise), organise le transport, assure la liaison entre les différents intervenants, ainsi que toutes les opérations administratives connexes s'y rapportant, notamment les formalités douanières. Il peut revêtir différents statuts : celui de transitaire mandataire s'il est lié à son client par un contrat de mandat (qui prévoit une obligation de moyens), et celui de transitaire commissionnaire s'il lui est lié par un contrat de commission (qui prévoit une obligation de résultat).
209. Le recours aux transitaires ou commissionnaires est majoritaire, surtout pour les importations de France, et même obligatoire au-delà d'un certain montant d'importations. D'après un agent maritime auditionné, le recours à ces intermédiaires est une spécificité française, et ces fonctions n'existeraient plus vraiment ailleurs dans le monde car cela crée un intermédiaire supplémentaire à rémunérer, ce qui vient renchérir les coûts.
210. Toutefois, l'ensemble des importateurs auditionnés ont noté que les transitaires se livraient à une forte concurrence auprès d'eux, notamment en prix et qu'ils avaient la capacité de changer de transitaire au besoin, afin de recourir au plus avantageux. En outre, en permettant le groupage entre plusieurs destinataires, les transitaires sont en mesure de réduire le coût de l'acheminement.
211. Ce secteur apparaît donc comme concurrentiel et à même d'offrir les prix les plus compétitifs possibles. Il n'a pas fait l'objet d'investigations complémentaires.

c) Les coûts du Port de Papeete

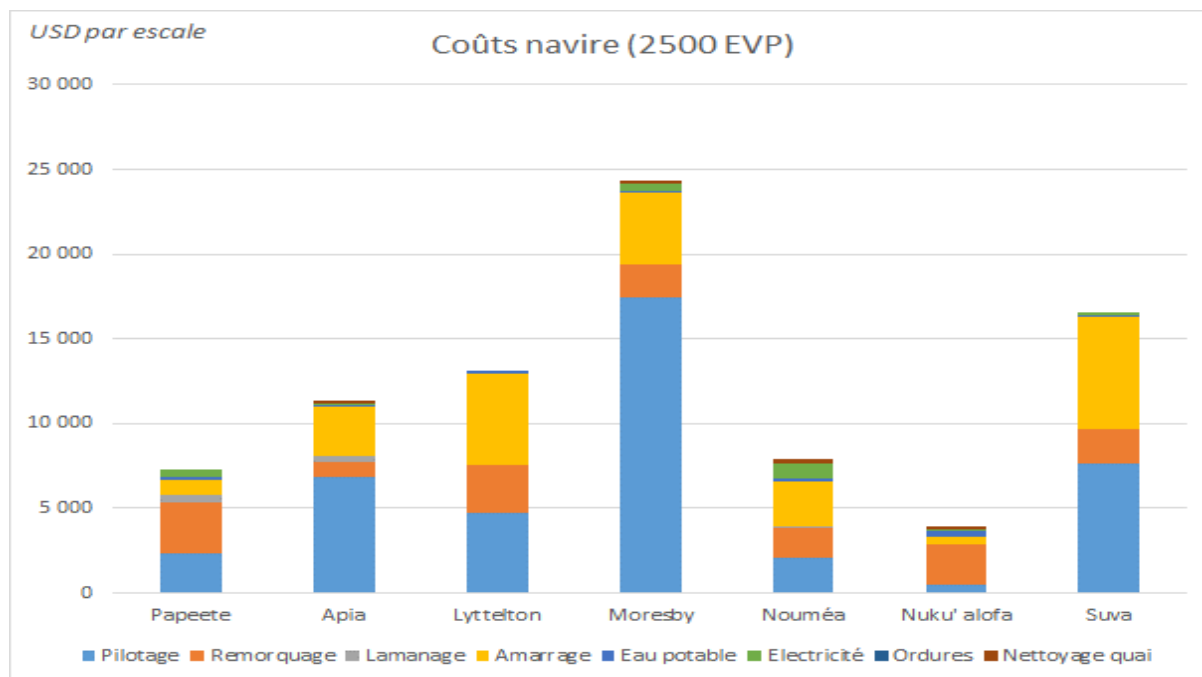
i) Hors manutention, le coût de l'escale à Papeete apparaît globalement maîtrisé

212. Compte tenu du poids des importations des produits de consommation courante et, parmi celles-ci, du poids du fret maritime, le port de Papeete est une infrastructure d'une importance majeure. La totalité du fret maritime à destination de la Polynésie transite en effet par le port de Papeete, où se situent les services douaniers et qui est le seul à avoir la capacité d'accueillir des navires de fort tonnage. Le Port assure ainsi 90 % des échanges du territoire en volume, et 80 % en valeur⁷⁷.
213. S'agissant de la qualité de l'infrastructure, il ressort de l'instruction que celle-ci fonctionne relativement bien. La prestation est unanimement reconnue comme de qualité (déchargement sûr, pas de casse, de vol ou de perte etc.) En revanche, la plupart des acteurs auditionnés s'accordent à dire que les prix des prestations offertes, tant en matière de transport que de logistique à l'arrivée, sont relativement élevés et que les délais d'immobilisation des marchandises après l'arrivée des navires (au moins cinq jours) sont trop longs.
214. S'agissant des frais portuaires, ils se décomposent en 2 catégories :
- les coûts liés au navire : pilotage, remorquage, lamanage, amarrage, services (eau, électricité, ordures,avitaillement en carburant) ;
 - les coûts liés à la marchandise : droit de quai, prise reefers (prise pour conteneurs frigorifiques), stockage, empotage/dépotage, manutention.
215. Concernant les coûts liés au navire, le Port autonome de Papeete perçoit différentes redevances au titre des prestations fournies aux navires. Or, il ressort des études comparatives sollicitées

⁷⁷ Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, Rapport d'observations définitives, « Port autonome de Papeete », 3 septembre 2018.

par le Port que ces coûts sont dans la norme des autres ports de la région, voire même attractifs pour certaines prestations comme le pilotage ou l'amarrage.⁷⁸

Figure 17 : Comparatif des coûts liés au navire

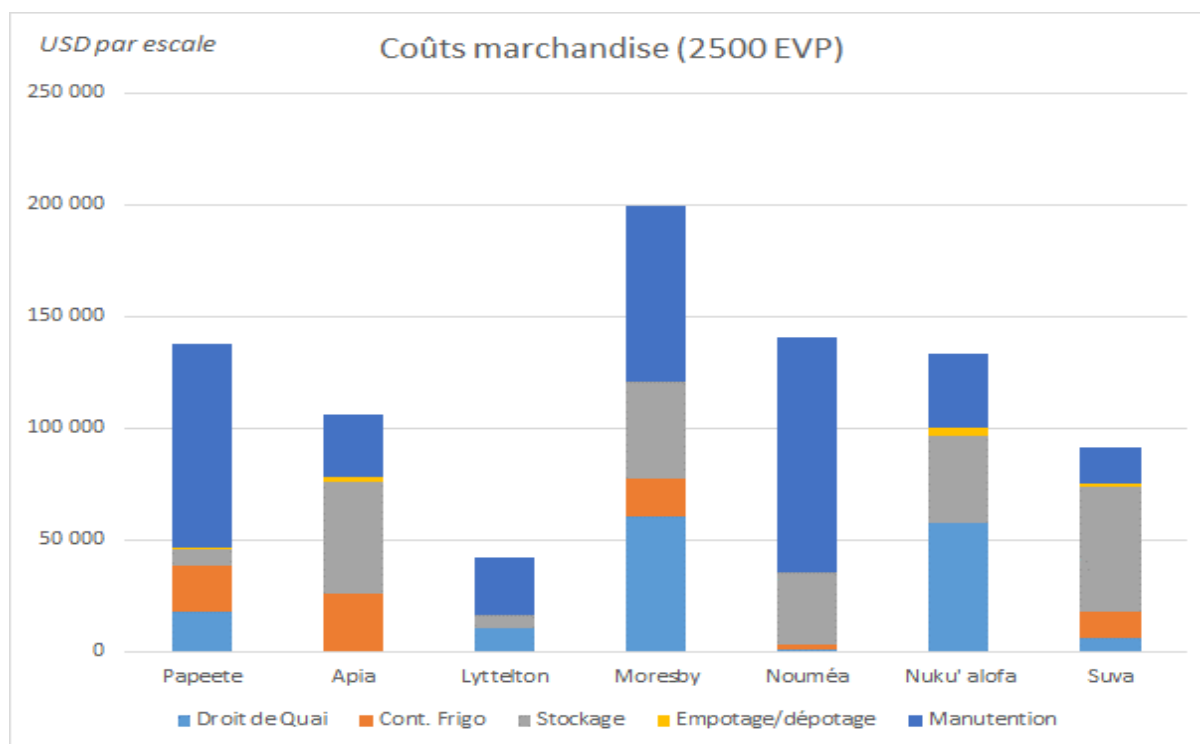


Source : Étude Systra (2016)

216. Concernant les coûts liés à la marchandise, si les tarifs du port de Papeete sont dans la moyenne (haute) des ports de la région, certains apparaissent trop élevés à ses utilisateurs si on les rapporte aux délais jugés longs pour prendre possession des produits importés (au moins cinq jours après l'arrivée des navires).
217. Ainsi, en dehors de la manutention, qui ne relève pas directement du Port et sera examiné séparément, la taxe d'encombrement, qui s'applique lorsque les conteneurs ne sont pas retirés rapidement après formalités, est pour sa part mal perçue. En effet, elle s'applique même lorsque le chargeur est dans l'impossibilité de retirer des produits, soit en cas d'avaries sur des produits, soit dans le cas d'une grève des douaniers, soit comme en mars 2019, lors de la panne du système informatique des douanes Sofix.
218. Pour ces différentes raisons, certaines innovations sont très attendues, comme la mise en place du logiciel Fenix par les Douanes (déclarations dématérialisées) et le Port Community Management du Port (système d'information en ligne permettant le suivi des marchandises en ligne).

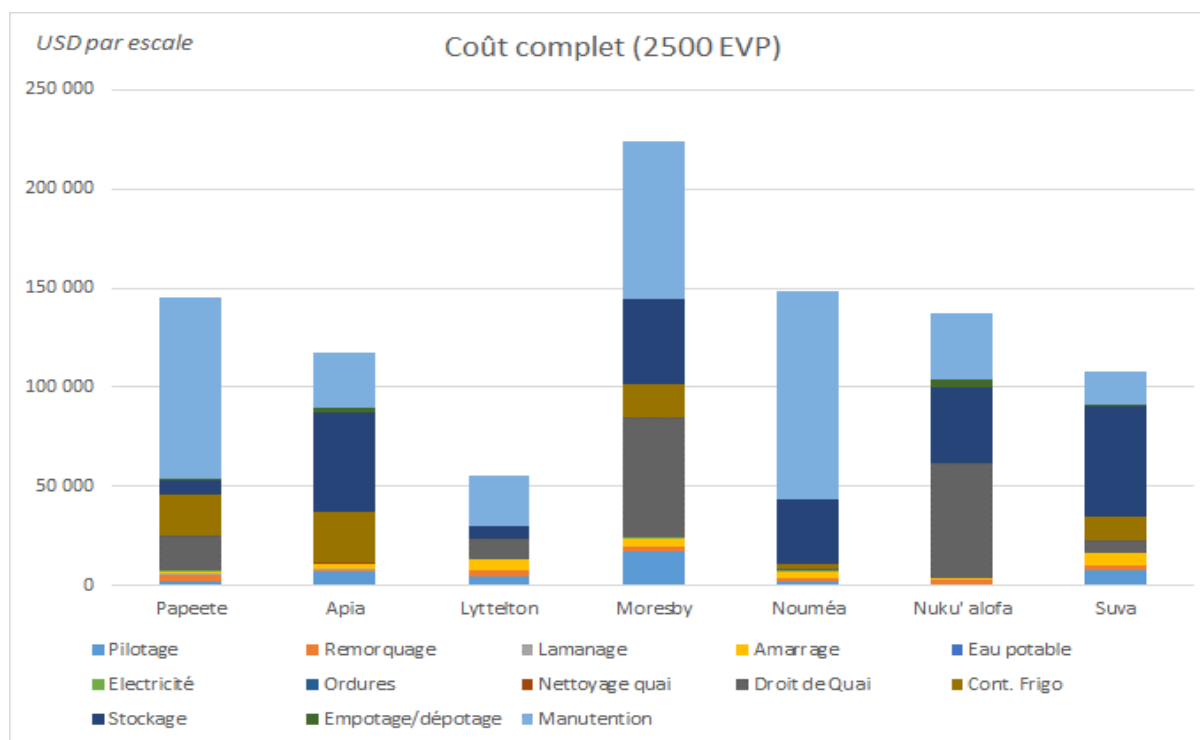
⁷⁸ Voir notamment l'étude commandée par le Port auprès du cabinets Systra « Mission comparant les coûts de passage portuaire dans les ports concurrents de la Polynésie française », 2 mai 2016.

Figure 18 : Comparatif des coûts liés à la marchandise



Source : Étude Systra (2016)

Figure 19 : Comparatif du coût complet de l'escale (hors taxe de péage)



Source : Étude Systra (2016)

ii) Cependant, aux droits de port s'ajoute une taxe de péage

219. Alors que les redevances pour prestations sont payées par les transporteurs, la taxe de péage est supportée par les importateurs et correspond à 1,25 % de la valeur CAF des marchandises importées.

220. Elle est perçue par le service des douanes et reversée au Port après déduction d'une part au titre des frais de prélèvement (0,75 % des montants perçus). Elle représente la principale ressource du Port. Alors qu'elle a vocation à être intégralement affectée aux investissements du port⁷⁹, il apparaît qu'elle alimente en réalité son budget de fonctionnement dont elle représente la principale ressource (1,5 milliards de F CFP sur 3,6 milliards, le reste provenant des prestations rendues aux bateaux en escale, pour 1,1 milliard, et des redevances d'occupation des terrains, pour 1 milliard). Seul le solde positif du budget de fonctionnement, d'environ 500 millions de F CFP par an alimente le budget d'investissement, et encore seulement en partie (pour un solde positif d'épargne de 7,5 milliards sur la période examinée par la CTC, seuls 5 milliards ont été investis).
221. Ce dispositif fiscal est rare. D'après la CTC⁸⁰, c'est le seul port français à l'appliquer avec le port de Nouméa. S'il permet de financer plus de 40 % des recettes d'exploitation du Port, c'est bien sur le consommateur polynésien que ce coût est reporté.
222. Or, il ressort notamment du rapport de la CTC qu'en parallèle, certains services rendus par le Port ne sont pas valorisés à leur juste valeur. C'est en particulier le cas des redevances pour occupation de terrains qui se font à un prix bien inférieur au prix du marché (c'est à dire celui des terrains contigus appartenant au secteur privé et loués à des tarifs bien supérieurs) et bénéficient de surcroît de nombreuses réductions, ainsi que des prestations portuaires, dont les tarifs ne sont pas fixés en fonction d'une comptabilité analytique permettant d'appréhender leur coût de revient⁸¹. Ainsi, malgré des textes fixant les prix minimum des redevances des autorisations d'occupation temporaire du domaine public portuaire⁸², une grande partie de celles-ci sont en réalité consenties à des tarifs préférentiels, voire nuls, soit en vertu d'une cinquantaine de délibérations tarifaire particulières, soit en fonction du maintien de tarifs historiques, soit en raison d'une sous-estimation de la valeur des immeubles. Malgré l'existence d'une commission d'évaluation des immeubles⁸³, cette dernière ne s'est plus réunie depuis le 1^{er} décembre 2008. La CTC qualifie ces pratiques de « *politique historique de guichet* », au profit de quelques opérateurs (7 exploitants d'hydrocarbures et 28 personnes morales exerçant dans des domaines très variés).
223. Ces pratiques tarifaires sont d'autant plus problématiques qu'elles concernent un emplacement extrêmement central et stratégique, où le foncier est particulièrement rare et cher. Elles génèrent par ailleurs de fortes inégalités entre opérateurs, avec des tarifs très différents pour un même bien, et portent atteinte aux capacités de développement de nouveaux acteurs au profit des acteurs historiques, renforçant ainsi les phénomènes de concentration de l'économie.
224. *In fine*, ce sont donc les importateurs, et par suite les consommateurs, qui financent les avantages dont bénéficient les occupants et utilisateurs du domaine portuaire.

⁷⁹ C'est ce qu'indique d'ailleurs le site du Port autonome lui-même : « *fixée par délibération de l'Assemblée de la Polynésie française, la taxe de péage est destinée au financement des investissements dans le cadre de la construction d'infrastructures et la rénovation d'équipements contribuant à l'amélioration des services portuaires* ». Toutefois, la délibération créant cette taxe ne l'affectait à aucune dépense spécifique (délibération n° 64-12 du 20 janvier 1964 portant création et réaménagement de droits et taxes au profit du port autonome de Papeete : « Art. 3. - *Il est créé au profit du budget du port autonome de Papeete une taxe de péage sur les marchandises en provenance de l'extérieur du territoire (...)* »).

⁸⁰ Rapport CTC précité (2018).

⁸¹ Alors même que les outils de comptabilité ont été mis en place par le Port.

⁸² Délibérations n° 04-2002 et n° 34-2008 du 29 janvier 2002.

⁸³ Décision du Directeur général n° 2002-144 du 3 septembre 2002.

iii) La capacité du port est à l'origine d'une partie des surcoûts

225. D'une part, le port de Papeete est situé sur la trajectoire de l'aéroport international de Tahiti Faa'a. Or, la réglementation du couloir aérien implique des hauteurs maximales sur son trajet, notamment pour les grues du quai au long cours qui ne peuvent dépasser 40 à 60 m selon leur positionnement⁸⁴. D'autre part, le transport maritime mondial connaît un mouvement significatif de concentration et de recherche d'économies d'échelles, qui passe notamment par un accroissement de la taille des navires. L'élargissement du canal de Panama est effectif depuis 2016 et il est désormais en mesure d'accueillir les plus grands porte-conteneurs, qui ont une capacité de 15 000 ou 20 000 EVP. Les armateurs se regroupent également en consortium sur les principales lignes. Par suite, les ports doivent s'adapter, soit en devenant des *hubs* portuaires mondiaux, soit en faisant le choix d'être des ports régionaux, à l'écart des lignes principales et desservis par des *feeders* depuis ces *hubs*.
226. Dans ce contexte, le port de Papeete est un port de petite taille. La profondeur de la passe de Papeete est de 11 mètres et le tirant d'eau maximum permis sur le quai est de 10,5 mètres. Or, les plus gros porte-conteneurs ont un tirant d'eau à pleine charge de plus de 15 mètres. Ainsi, seuls des porte-conteneurs de taille moyenne (4 000 à 5 000 conteneurs), remplis à mi-charge environ (2 500 conteneurs), peuvent accoster à Papeete. Or, le fait de ne pas pouvoir charger à plein les navires a nécessairement un impact sur le prix par conteneur et se répercute dans les tarifs du fret. D'une part, parce qu'il limite le nombre de navires faisant escale à Tahiti. D'autre part, parce que les navires n'étant pas à plein, cela limite leur capacité de chargement, y compris vers les autres destinations de la ligne (Nouvelle-Calédonie ou Australie), ce qui se répercute sur les tarifs (hausse du prix par conteneur). Ce surcoût est aggravé par la circonstance que très peu de chargement est effectué à Papeete.
227. Plusieurs pistes de réflexion ont été évoquées au cours de l'examen de cet avis :
- Maintenir le port en l'état et systématiser le recours au *hub* d'Auckland, qui alimenterait la Polynésie française par *feeders*.
 - Approfondir la passe de Papeete et le quai au long cours à 14,50 m, élargir la passe et le quai et le cas échéant, étendre le terminal de commerce actuel vers la zone d'entrepôts et déplacer les hangars de magasinage.
 - Déplacer le port vers la zone Est, avec un accès par la passe de Taunua, plus profonde, pour créer un terminal de commerce de 25 ha.
228. Les acteurs favorables au recours systématique au *hub* d'Auckland soutiennent qu'en renforçant cette ligne, la concurrence et les économies d'échelles seront stimulées, permettant une baisse des tarifs et une accélération des rotations. Cependant, ils n'ont dans leur immense majorité pas privilégié ce scénario car :
- une baisse des tarifs ne serait possible que si ce segment était susceptible d'intéresser les grandes compagnies. Or, c'est peu probable car le trajet est trop court et que les retours des *feeders* se font presque toujours à vide. Les charges fixes resteraient donc élevées et le trajet peu rentable ;
 - ce transbordement systématique aurait pour conséquence un allongement important (de quinze jours au moins) des délais d'approvisionnement, ce qui se traduirait nécessairement par une forte raréfaction des importations de produits frais depuis l'Europe.
229. Le scénario privilégié par les acteurs du secteur est de faire de Papeete un arrêt naturel sur les lignes du Pacifique. Or, sans accroissement de la capacité de son port, le risque est grand que

⁸⁴ https://www.tahiti-infos.com/Grues-le-rappel-a-l-ordre-de-l-aviation-civile-aux-acconiers-de-Papeete_a138598.html

Papeete soit rapidement considéré comme un port de seconde zone, à l'écart des grandes voies maritimes. Le transbordement à Auckland deviendrait alors la norme.

d) L'aconage, un secteur réglementé

230. On entend par aconage : i) les opérations de chargements et de déchargement, d'arrimage, de mise à quai ou l'entreposage des marchandises arrivant ou partant sur le quai au long cours et ii) la reconnaissance des marchandises et leur garde à quai ou sous hangar.

i) Une activité réservée à trois prestataires, sans mise en concurrence

231. L'aconage est réglementé depuis 1987⁸⁵ et le marché de la manutention portuaire pour l'entrée et la sortie des marchandises sur le territoire est réservé de droit depuis lors - sans mise en concurrence - à trois entreprises : Sat Nui, Cowan et la Compagnie tahitienne d'aconage (Cotada)⁸⁶. La société Cowan assure environ 60 % de l'aconage, les deux autres environ 20 %. Ces trois compagnies disposent de leur propre personnel et de leur propre matériel (six grues de levage notamment) et agissent dans le cadre d'une convention d'autorisation d'outillage privé avec obligation de service public depuis le 10 novembre 1987.
232. Cet accès de droit au marché fermé de l'aconage sur le quai au long cours trouve son origine dans un conflit social majeur chez les dockers fin 1986, qui s'était traduit par des émeutes⁸⁷. Le monopole légal ainsi accordé supposait le respect de conditions figurant dans un cahier des charges, qui, au vu du contexte de son adoption, n'était ni très précis, ni directif en matière de contreparties⁸⁸. En particulier, aucun programme d'investissement n'était imposé aux bénéficiaires des conventions d'aconage.
233. La codification des textes en vigueur, entreprise en 2001⁸⁹, n'a eu aucun impact pratique sur la situation concurrentielle du secteur, dont la régulation fait intervenir le Port autonome de Papeete, en tant que gestionnaire du service public portuaire⁹⁰, et la direction générale des

⁸⁵ Délibérations n°87-113 AT et n°87-114 AT du 29 octobre 1987. Certaines dispositions du code des transports, relatives à la manutention portuaire s'appliquent également en Polynésie française.

⁸⁶ Article 14 de la délibération n°87-113 AT du 29 octobre 1987 : « Dans le cadre des mesures de restructuration de la manutention portuaire, les autorisations d'outillage privé avec obligation de service public sont accordées de droit aux entreprises d'aconage qui, antérieurement à la publication de la présente délibération, ont été régulièrement autorisées par délibération du conseil d'administration du port autonome de Papeete ».

⁸⁷ Une partie de Papeete avait été incendiée, l'état d'urgence proclamé et un couvre-feu imposé après trois grèves en décembre 1986 (longue de trois semaines), février puis septembre 1987. Elles trouvaient leurs deux principales origines dans un bouleversement des règles d'approvisionnement en ciment par le gouvernement local et par le : « non-respect d'un accord concernant l'effectif des dockers appelés à travailler sur le site de Mururoa » (réponse du ministre des DOM TOM au sénateur MILLAUD le 5 novembre 1987).

⁸⁸ Fixé par arrêté n°1061 CM du 10 novembre 1987 approuvant le cahier des charges type applicable aux entreprises d'aconage exerçant dans le port autonome de Papeete, lequel se limite pour l'essentiel à indiquer que les bénéficiaires doivent (art.8) : « disposer, outre le personnel de gestion générale et d'entretien, du personnel qualifié en nombre suffisant » et (art. 10) : « justifier du matériel nécessaire, en nombre suffisant et adapté aux besoins ».

⁸⁹ Par délibération n°2001-5 APF du 11 janvier 2001 portant dispositions relatives au code des ports maritimes de la Polynésie française.

⁹⁰ En vertu des dispositions combinées des articles D.111-3 et A.121-2 du code des ports maritimes de la Polynésie française.

affaires économiques, en matière de régulation des prix⁹¹. Cette convention a d'ailleurs été renouvelée en 2007, sans mise en concurrence, pour une durée de 20 ans, soit jusqu'en 2027.

ii) Des tarifs réglementés et élevés

234. S'agissant des tarifs, la mise en place de la réforme de 1987, malgré la présence de trois compagnies, n'a pas remis en cause la régulation tarifaire dont les premières traces attestées remontent à 1948⁹² pour le fret local et 1951⁹³ pour le fret international. Le dernier texte support est l'arrêté n°959 CM du 14 septembre 1995, modifié en dernier lieu en mars 2016⁹⁴.

Tableau 20 : Exemples de tarifs d'aconage dans le Port de Papeete

<i>En F CFP</i>	Produits libres	PPN soumis à appels d'offres	Autres PPN
Conteneur 20' après adjudication	58 117	30 500	32 025
Conteneur 20' hors adjudication		40 000	42 000
Conteneur 20' réfrigéré		42 000	44 100
Conteneur 40' après adjudication	116 236	61 000	64 050
Conteneur 40' hors adjudication		80 000	84 000
Conteneur 40' réfrigéré		84 000	88 200
Lot sur palettes (par T ou m3)	4 041 pour les marchandises générales 5 685 pour les marchandises congelées/réfrigérées	1 700	1 785
Vrac (par T ou m3)	3 156 pour le bois 2 709 pour le ciment etc.	2 050	2 155

Source des données : Arrêté n° 306 CM du 23 mars 2016 relatif aux tarifs des frais de manutention portuaire

235. Les tarifs du port de Papeete apparaissent d'ailleurs très élevés par rapport à des ports ayant une activité comparable. Dans la région Pacifique, ils ne sont comparables qu'à ceux de Nouvelle-Calédonie (cf. tableaux § 218). Si on les compare aux tarifs en vigueur dans les DROM, ils sont bien plus élevés que ceux de La Réunion, significativement plus élevés que ceux des Antilles, et proches de ceux de Mayotte, pourtant tous jugés « *notoirement élevés* » par l'autorité de la concurrence métropolitaine⁹⁵. On peut également s'étonner de certaines modalités de tarification, comme l'absence de dégressivité entre un conteneur de 20' et un de 40', alors qu'avec la mécanisation de la manutention, le déchargement du second n'entraîne pas *a priori* un travail équivalent à celui de deux conteneurs de 20'. Cette facturation est inédite dans l'échantillon examiné. Le tarif représente également plus du double des tarifs des ports de chargement tels que Le Havre ou Auckland (qui bénéficient certes d'équipements plus modernes et d'économies d'échelles).

⁹¹ En vertu des dispositions combinées de l'article D.111-3-4 du code des ports maritimes de la Polynésie française, de l'article 5 de l'arrêté n° 1036 CM du 21 juillet 2011 et de l'arrêté n° 959 CM du 14 septembre 1995.

⁹² Arrêté n°1317 AE du 15 octobre 1948. La réglementation était fondée juridiquement sur un décret du 25 août 1937 portant sur « *la prévention et la répression de toute hausse illégitime des prix dans les colonies* ».

⁹³ Arrêté n°1635 AE du 12 décembre 1951.

⁹⁴ Arrêté n°306 CM du 23 mars 2016.

⁹⁵ Voir notamment l'avis ADLC n° 18-A-09 du 3 octobre 2018 relatif à la situation concurrentielle sur les marchés des matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion et l'avis ADLC n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer (pages 74 à 78).

Tableau 21 : Comparaison des tarifs d'acconage dans différents ports (en F. CFP)

2019 (sauf mention)	PF Papeete	NC Nouméa	Saint- Denis (2017)	Fort- de- France	Pointe- à-Pitre	Le Havre	Auckland (N-Z)	Suva (Fidji)	Nuualofa (Tonga)	Moresby (P-NG)	Port- Louis (Maurice)
20" sec	58 117	64 120	40 692 (341 €)	35 322 (296 €)	28 878 (242 €)	25 656 (215 €)	23 100 (325 NZ\$)	24 600 (497 FJD)	8 370 (179 T\$)	47 650 (1 502 PGK)	8 450 (2 773 MRs)
20" réfrigéré	58 117	64 120	40 692 (341 €)	35 322 (296 €)	28 878 (242 €)	37 590 (315 €)	28 400 (400 NZ \$)	27 570 (557 FJD)	8 370 (179 T\$)	47 650 (1 502 PGK)	8 450 (2 773 MRs)
40" sec	116 236	112 899	66 348 (556 €)	48 806 (409 €)	44 272 (371 €)	25 656 (215 €)	40 800 (575 NZ \$)	49 200 (994 FJD)	16 740 (358 T\$)	94 600 (2 982 PGK)	16 900 (5 548 MRs)
40" réfrigéré	116 236	112 899	66 348 (556 €)	48 806 (409 €)	44 272 (371 €)	37 590 (315 €)	46 200 (650 NZ \$)	55 140 (1 114 FJD)	16 740 (358 T\$)	94 600 (2 982 PGK)	16 900 (5 548 MRs)

Source : simulation de tarifs site CMA-CGM et ADLC⁹⁶

Tableau 22 : écarts de prix par rapport au port de Papeete pour un conteneur de 20 pieds sec

Papeete	Nouméa	Saint Denis	Fort-de- France	Pointe- à-Pitre	Le Havre	Auckland	Suva	Nuualofa	Port Moresby	Port- Louis
58 117	10,3%	-30,0%	-39,2%	-50,3%	-55,9%	-60,3%	-57,7%	-85,6%	-18,0%	-85,5%

Source : simulation de tarifs site CMA-CGM et ADLC

236. Ce niveau de prix élevé ne peut être expliqué par les tarifs avantageux dont disposent les produits de première nécessité, qui pourrait conduire à une forme de péréquation. En effet, en 2016, ceux-ci n'ont concerné que 3 958 conteneurs équivalent vingt pieds pour 35 738 conteneurs débarqués, soit 11 % du trafic.

237. De plus, l'étude Systra indique que dans la plupart des ports, les frais de manutention peuvent l'objet de remises commerciales pouvant aller jusqu'à 25 %, alors que ce n'est pas le cas à Papeete.

iii) Les activités connexes des acconiers

238. Les acconiers gèrent également le stockage dans les magasins et aires de dédouanement (« MAD »), bien que cette activité ne soit pas comprise dans le périmètre de leurs conventions d'occupation avec obligation de service public. Cette activité de magasin sous douane est également réglementée⁹⁷.

239. Certains des acconiers exercent aussi une activité de commissionnaire en douanes⁹⁸ pour le compte de tiers, d'acheminement terrestre des marchandises hors de la zone sous douane sur Tahiti et Moorea⁹⁹ ou de représentation locale de certains affréteurs ou armateurs, en tant

⁹⁶ Avis ADLC n° 18-A-09 précité.

⁹⁷ L'activité est réglementée par l'arrêté n°835 CM du 9 août 1991 et les tarifs afférents ont été fixés par arrêté n°1248 CM du 28 décembre 1993.

⁹⁸ L'accès à cette profession est subordonné à l'octroi d'un agrément par la direction des douanes (cf. arrêté n°1447 CM du novembre 1999) mais les tarifs y sont libres depuis 2014.

⁹⁹ Les tarifs du transport terrestre de marchandises sur Tahiti et Moorea étaient réglementés par l'arrêté n°551 CM du 23 mai 1996, mais les prix ont été libérés un arrêté n° 680 CM du 24 avril 2014 portant abrogation de divers textes relatifs à la réglementation des prix et des marges.

qu'agent maritime¹⁰⁰. Certains louent également leurs engins et peuvent être opérateurs de fret postal express¹⁰¹.

240. Enfin, certains ont également développé une activité dans le secteur de l'importation de matériaux de construction, notamment pour des produits comportant peu de références mais beaucoup de manutention, comme le ciment, le béton, les préfabriqués ou les poutres précontraintes¹⁰².
241. Toutes ces activités connexes, notamment le transport et le commerce de gros, représenteraient en réalité plus de 50 % de leur chiffre d'affaires.
242. Les acconiers semblent donc avoir tiré profit de leur situation stratégique pour développer des activités annexes pour lesquelles ils bénéficient d'un avantage lié à leur situation contractuelle avec le port dans la gestion du débarquement. Leurs revenus leur ont notamment permis de racheter des sociétés, dans le transport routier et le négoce, pour des produits qu'ils déchargent (à l'exemple des matériaux de construction). Ce sont des groupes qui ont une forte maîtrise des approvisionnements et de la logistique.

iv) L'organisation apparaît en définitive peu optimale

243. L'absence de concurrence pour l'acconage est donc presque totale. Il n'y a ni concurrence « sur le marché », puisque même si les prix règlementés sont des maxima, tous les opérateurs sont au même prix¹⁰³. Il n'y a pas non plus de concurrence « pour le marché » puisque les prestataires historiques sont reconduits sans mise en concurrence depuis plus de 30 ans. Tout au plus peuvent-ils accroître leurs parts de marché en misant sur la qualité de la prestation. Mais les différences sont faibles, les opérateurs ayant en général des relations privilégiées avec certains acconiers et n'en changeant pas fréquemment (sauf ponctuellement selon leur plan de charge).
244. D'après les statistiques publiées par le Port, les opérations sur conteneurs en 2016 ont porté sur 73 706 EVP, essentiellement pour du débarquement de conteneurs pleins et de l'embarquement de conteneurs vides, pour une masse de 433 677 tonnes (soit une masse de moyenne de 11 tonnes par conteneur). Même si ces niveaux représentent une hausse de 7 % sur un an, ils restent modestes. S'y ajoutent 360 920 tonnes de vrac liquide (hydrocarbures pour l'essentiel), 48 372 tonnes de vrac solide (matériaux de construction pour l'essentiel, notamment 34 262 tonnes de ciment et 4 993 de bois) et 7 656 tonnes de véhicules routiers, soit un total de 850 624 tonnes.
245. Or, dans beaucoup de ports de cette taille, on trouve un seul acconier, qui – après mise en concurrence pour la délégation de service public - gère le terminal dans son ensemble, et sous-traite éventuellement certaines prestations. Une étude du cabinet Sikajob portant sur Mayotte et citée par l'Autorité de la concurrence métropolitaine indique qu'« *il est établi qu'en dessous du seuil de 100 000 EVP manipulés, seul un acconier peut subsister sur le marché* »¹⁰⁴. Si un tel palier apparaît sans doute arbitraire, on peut en toute hypothèse s'étonner que les trois

¹⁰⁰ Selon le périmètre du mandat donné par l'armateur, l'opérateur relève soit du statut juridique de consignataire de navire prévu à la loi n°69-8 du 3 janvier 1969, rendue applicable localement par arrêté n°3932 AA du 6 décembre 1972, soit du statut juridique d'agent commercial prévu à l'article L 134-1 du code de commerce (étendu en Polynésie française lors de la codification par ordonnance n°2000-912 du 18 septembre 2000).

¹⁰¹ Activité réglementée et soumise à un agrément du conseil des ministres (art. D.112-9 du code des postes et télécommunications). Les tarifs de ces prestations sont libres.

¹⁰² Le groupe Cowan Ltd par exemple a deux enseignes de matériaux de construction : SOMAC et SOMAB.

¹⁰³ Les acteurs du secteur considèrent ces tarifs comme fixes et sans marge de négociation. Le cabinet d'étude Systra indique d'ailleurs que, contrairement aux autres ports, les acconiers du port de Papeete ne pratiquent pas de remises commerciales sur leurs tarifs. Seules certaines prestations annexes, comme le dépotage (vidage des conteneurs) feraient l'objet d'une certaine concurrence en prix des opérateurs.

¹⁰⁴ Avis n° 18-A-09 précité.

acconiers disposent chacun de leurs propres infrastructures (six grues au total). Ces équipements, qui ne sont que rarement actifs en même temps, compte tenu de la taille du quai qui ne peut pas accueillir plusieurs navires de grande taille en même temps, peuvent ainsi apparaître surdimensionnés. D'après certains acteurs du secteur, deux grues suffiraient largement. Or, cela a nécessairement une incidence sur le coût du levage et va se répercuter *in fine* sur les prix payés par les consommateurs. En effet, les compagnies d'acconage s'appuient sur leurs coûts pour demander des hausses des tarifs, alors que ces coûts pourraient être réduits et la gestion rationalisée.

246. Sans préjuger de leur nombre optimal, les acconiers pourraient par ailleurs au moins être mis en concurrence de manière régulière, à l'occasion du renouvellement de la concession. En effet, pour la gestion d'une telle infrastructure, on peut certes envisager de réguler les prix pratiqués¹⁰⁵, mais à condition de mettre en concurrence de manière régulière des gestionnaires potentiels sur les conditions matérielles et financières de la délégation (concurrence « pour le marché »). C'est le modèle notamment utilisé pour les transports urbains lorsqu'ils ne sont pas assurés en régie. Dans ce cas de figure, les personnels sont, dans les faits, protégés des changements de délégataires par la reprise du personnel par le nouveau délégataire. Le monopole ou l'oligopole n'a ainsi qu'une durée limitée dans le temps, et est remis en cause à chaque renouvellement du contrat. L'efficacité concurrentielle d'un tel dispositif est d'autant plus grande que la durée de la délégation est courte. Avec ce schéma, c'est le Port qui devrait être propriétaire des équipements dont la durée d'amortissement est supérieure à la durée de la délégation (matériels de levage notamment), ceux-ci étant mis à disposition du délégataire moyennant le versement d'une redevance. L'avantage d'un tel dispositif tient à ce que, plutôt que de multiplier les acquisitions distinctes et redondantes, le matériel pourrait être mutualisé par les opérateurs, en fonction des arrivées des navires. De telles mesures permettent de rationaliser la politique d'investissement et de favoriser les économies d'échelles par l'acquisition de meilleurs équipements, par exemple un portique semi-automatique, qui rend le chargement à la fois plus sûr et plus rapide.

2. L'INDUSTRIE LOCALE

a) La protection des producteurs locaux

247. Les différentes restrictions applicables aux importations ont pour principal objectif de corriger le déficit de compétitivité des producteurs locaux, lié notamment à la petite taille du marché, et de favoriser leur activité et l'emploi. Ainsi, en raison de l'absence d'économies d'échelles significatives et des coûts élevés de la production locale (énergie, communications, crédit et prix du foncier notamment), une grande partie des industriels font le constat qu'ils ne pourraient pas poursuivre leur activité en l'absence des diverses protections légales qui visent à les isoler de la concurrence internationale. L'isolement du territoire rend pour sa part peu probable le développement massif des exportations, hors marchés de niche (perles, noni¹⁰⁶, vanille ou monoï).
248. À première vue, de telles protections n'ont pas pour objet et ne devraient pas avoir pour effet d'empêcher l'irruption de concurrents locaux, sauf lorsque le marché intérieur est trop petit pour permettre la coexistence de plusieurs producteurs. C'est le cas des monopoles naturels, mais ceux-ci ne concernent *a priori* que quelques secteurs nécessitant des investissements

¹⁰⁵ Avec la difficulté de déterminer le bon niveau de prix afin d'inciter le prestataire à améliorer sa gestion.

¹⁰⁶ Aussi connu sous l'appellation nono (Morinda Citrifolia), nom de l'arbre et de son fruit.

initiaux très importants, notamment le développement d'un réseau. Toutefois, même hors de ce cas extrême, l'étroitesse du marché et l'absence structurelle de compétitivité à l'exportation (isolement) aboutit fréquemment à la constitution d'oligopoles ou de monopoles, dès lors que le processus de production nécessite l'utilisation d'équipements lourds générateurs d'économies d'échelle (unités de production par exemple) et que le marché est protégé des importations. Dans ces conditions, le risque est qu'en l'absence de concurrence des importations, les producteurs locaux ne soient pas incités à accroître leur productivité, réduire leur prix ou innover.

249. Or, certains dispositifs d'aides complémentaires peuvent renforcer ce risque et contribuer à exclure les concurrents potentiels. C'est notamment le cas des dispositifs de défiscalisation et d'encadrement des investissements directs étrangers.

i) Les dispositifs de défiscalisation

250. Les producteurs locaux peuvent bénéficier de certaines exonérations de taxes, notamment une exonération douanière sur les matières premières et les biens intermédiaires destinés à une transformation¹⁰⁷ et des exonérations spécifiques pour les investissements dans certains secteurs d'activité (réduction d'impôt pour les investissements indirects et exonération d'impôts pour les investissements directs). En outre, ils bénéficient d'un double mécanisme de défiscalisation puisqu'ils peuvent cumuler les défiscalisations polynésienne¹⁰⁸ et métropolitaine (loi Girardin). Destiné à soutenir les investissements contribuant au développement économique et social du Pays, cet avantage fiscal, qui concerne une vingtaine de secteurs, a notamment permis aux industriels locaux d'investir dans des outils de production récents et de limiter par ce biais l'écart de compétitivité avec les produits importés. D'après la Cour des comptes¹⁰⁹, *« ces dispositifs locaux de défiscalisation permettent aux investisseurs de bénéficier d'une aide, pouvant actuellement atteindre jusqu'à 42 % du coût total du projet. Ils sont cumulables avec la défiscalisation nationale, issue de la loi du 21 juillet 2003, dite "loi Girardin", dont le niveau d'aide peut atteindre 31 % du coût d'un investissement. Ainsi, le cumul des régimes a fait naître dans les deux territoires un dispositif sui generis de "double défiscalisation" permettant actuellement de financer jusqu'à 73 % du coût du projet d'un opérateur local »*.
251. En 2017, 28 projets totalisant 5 milliards de F CFP d'investissements ont été agréés pour un montant global de crédits d'impôts de 2 milliards de F CFP. Les principaux bénéficiaires sont les secteurs de la pêche et du tourisme (notamment l'hôtellerie), mais l'industrie, notamment agro-alimentaire, en bénéficie aussi.
252. Ces dispositifs répondent sans doute à une nécessité : permettre à des économies de petite taille de bénéficier de capacités de financement pour leurs projets d'investissement. Cependant, l'étroitesse du marché affaiblit la rentabilité des capitaux et accroît les coûts de production en réduisant le taux d'utilisation de capacités parfois surdimensionnées, ou inutilement dupliquées.

¹⁰⁷ Délibération 88-158 pour toutes les entreprises et 93-52 pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel supérieur à 50 millions F CFP (30 millions pour les entreprises implantées sur la presqu'île ou dans les autres îles) et qui dégagent une valeur ajoutée locale supérieure à 50 % du total des charges d'exploitation.

¹⁰⁸ Délibération n° 95-55 AT du 24 mars 1995 dite « délibération Flosse », aménagée par la loi du Pays n° 2009-7 du 1er avril 2009 portant refonte du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement, qui a élargi les secteurs éligible et renforcé les obligations des porteurs de projet. La réforme fiscale de 2013 (loi de Pays n°2013-09 du 20 mars 2013) a pour sa part réduit le taux des crédits d'impôts et conduit à une réduction dans la délivrance des agréments fiscaux (en contrepartie de baisses des taux de l'impôt sur les sociétés).

¹⁰⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, « Les dispositifs locaux de défiscalisation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ».

253. La Cour des comptes¹¹⁰ a notamment mis en avant des effets d'aubaine. S'agissant des financeurs, 3 % des contribuables, des banques notamment, ont bénéficié de 60 % des crédits d'impôt. S'agissant des bénéficiaires, de nombreuses opérations intra-groupes ont permis à ceux-ci de bénéficier des avantages fiscaux alors même qu'ils finançaient eux-mêmes l'investissement éligible. Elle pointe également des effets d'éviction dans l'hôtellerie (70 % des crédits d'impôt), où, à fréquentation touristique stable, les nouveaux hôtels ont supplanté les anciens (y compris certains qui avaient bénéficié d'une défiscalisation antérieure) et où l'hébergement de luxe a supplanté les hôtels de catégorie inférieure. En matière commerciale, un groupe a bénéficié à l'occasion de la construction d'un nouvel hypermarché à Tahiti d'un crédit d'impôt supérieur à 1,7 milliard de F CFP, alors même qu'il détenait déjà une position importante à Tahiti, ce qu'a dénoncé à l'époque l'association de défense des intérêts des consommateurs Te Tia Ara¹¹¹.
254. Sur un plan concurrentiel, il y aurait donc une prime aux plus grandes entreprises, ce dont témoignent d'ailleurs l'existence de seuils minimaux d'investissement requis¹¹². Il n'est pas effectué d'analyse concurrentielle dans la décision d'attribution de cette aide. En présence d'une économie structurellement concentrée, cela vient renforcer le pouvoir de marché des entreprises existantes et limiter les possibilités d'émergence de nouveaux entrants sur les marchés concernés. Ce point est d'ailleurs mentionné dans un rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011¹¹³ : « *Les mesures de défiscalisation remplissent une fonction réelle de compensation des surcoûts et difficultés d'accès au crédit dans les départements d'Outre-mer. Mais le déficit d'intensité concurrentielle et de contestabilité des marchés des DOM est encore accentué par la défiscalisation, celle-ci entraînant une allocation du capital qui favorise les firmes établies et qui peut aggraver des rentes et des déséquilibres* ».
255. Or, le poids de défiscalisation n'est pas sans lien avec celui des prix élevés, car ces mesures visent largement à compenser le poids des coûts de construction et de fonctionnement très élevés dans des secteurs d'activités non protégés, voire pénalisés par la réglementation des importations, comme l'industrie touristique ou les industries d'exportation. Dans le secteur hôtelier par exemple, le double dispositif de défiscalisation permet de réduire de 60 % le coût d'achat de l'hôtel par les investisseurs. Les hôtels achètent en effet leurs *inputs* auprès des secteurs protégés (BTP, boissons et produits alimentaires etc.), donc à un prix très supérieur au prix mondial.
256. La distorsion créée par les restrictions aux importations rend ainsi nécessaire une dépense fiscale compensatoire sous la forme d'exonérations ou de défiscalisation.

ii) Les restrictions aux investissements directs étrangers (IDE)

257. La concurrence sur le marché intérieur est également limitée par les restrictions à l'implantation des investisseurs étrangers. En effet, alors que les investissements étrangers effectués sur un territoire constituent un signe d'attractivité, la Polynésie française a fait le choix, à côté du principe général de la liberté, de les réglementer lorsqu'ils concernent des secteurs jugés « *les*

¹¹⁰ Cour des comptes (2012), rapport précité.

¹¹¹ Communiqué de presse du 13 septembre 2011 cité par F. Venayre dans *AFD, document de travail* n°121, mars 2012, « Interventionnisme public et handicaps de compétitivité : analyse du cas polynésien ».

¹¹² Article LP 916-1 du Code des impôts qui le fixe à 5 M de F CFP par programme d'investissement.

¹¹³ *AFD, document de travail* n°121, « Interventionnisme public et handicaps de compétitivité : le cas polynésien », mars 2012, page 24.

plus sensibles »¹¹⁴. Ainsi, l'article 2 de la délibération n°96-141 APF du 21 novembre 1996 portant réglementation des investissements étrangers en Polynésie française dispose que toute opération d'investissement étranger est soumise à autorisation préalable dès lors qu'elle concerne l'un des secteurs suivants :

- acquisition de biens ou de droits immobiliers ;
- investissement dans le secteur de la pêche, de l'aquaculture, de la nacre ou de la perle ;
- investissement concernant l'audiovisuel ou les télécommunications.

258. Hors de ces trois secteurs, les prises de participation étrangères sont soumises au régime déclaratif, « *dans un délai de 3 mois après leur réalisation* », dès lors qu'elles excèdent « *20 % du capital social ou des droits de vote des sociétés cotées en bourse ou 33,33 % du capital ou des droits de vote des sociétés non cotées en bourse* »¹¹⁵. Par ailleurs, un régime de sanctions est institué en cas d'inobservation par les investisseurs de la réglementation. Dans un tel cas de figure, les actes et opérations effectuées par les investisseurs étrangers sont déclarés nuls, et des amendes peuvent venir punir le contrevenant, à hauteur du double « *de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction* »¹¹⁶.
259. En outre, cette réglementation des investissements étrangers appelle quelques remarques notamment en raison de son imprécision.
260. En effet, si certains secteurs ont été jugés particulièrement sensibles, la délibération du 21 novembre 1996 ne fait mention d'aucun motif d'intérêt général pouvant justifier un refus d'autorisation. Par exemple, une distinction aurait pu être proposée entre investissements productifs, à encourager, et investissements purement spéculatifs, à décourager. Cette imprécision induit une sécurité juridique particulièrement faible pour les candidats à l'investissement en Polynésie française.
261. D'ailleurs, la délibération ne définit pas ce qu'est un investissement étranger, de sorte que l'on ne sait pas ce qu'elle entend par investissement, ni quelle définition de l'extranéité est retenue. D'où un nouvel affaiblissement de la sécurité juridique pour les investisseurs potentiels. Dans les faits, c'est une acception large de la notion d'investissement qui s'est imposée, puisqu'elle englobe les acquisitions réalisées par les particuliers, et ne concerne donc pas seulement les investissements effectués par les entreprises¹¹⁷. D'autre part, si les normes de comptabilité nationale retiennent le seuil de 10 % du capital pour caractériser un investissement direct à l'étranger (ci-après « IDE »), la réglementation polynésienne est plus floue. Aucun seuil n'est mentionné explicitement, et le seuil de 20 % du capital à partir duquel toute opération doit être déclarée ne correspond pas dans le texte à une définition de l'IDE.
262. Concernant la notion d'extranéité, la délibération ne précise pas si c'est le critère de la nationalité ou celui de la résidence qui doit être pris en considération. Ainsi, les entreprises installées en France mais contrôlées par des capitaux étrangers sont-elles concernées par la réglementation ? Le droit international des investissements étrangers retient le critère de la résidence pour appréhender l'extranéité d'un acteur économique : c'est la localisation du siège social de l'entreprise qui détermine sa nationalité. En Polynésie française, il semble qu'un choix inverse ait été effectué, même si la réglementation ne le mentionne pas. En effet, une circulaire du Président de la Polynésie française n°58 du/PR du 17 mars 1997 précise que « *doit être*

¹¹⁴ Rapport n° 155-96 du 19 novembre 1996 relatif à un projet de délibération portant réglementation des investissements étrangers en Polynésie française.

¹¹⁵ Article 6 de la délibération n°96-141 APF.

¹¹⁶ Articles 8 et 9 de la délibération précitée.

¹¹⁷ Au contraire, par exemple, de la réglementation nationale.

considérée comme étant sous contrôle étranger une société française dont plus de 20 % du capital coté en bourse (ou 33,33 % du capital non coté) est détenu par des étrangers ou par des entreprises françaises elles-mêmes sous contrôle étranger »¹¹⁸. Il semble donc que, pratiquement, la Polynésie ait opté pour une acception de l'extranéité fondée sur le critère de la nationalité.

b) Dans l'industrie agro-alimentaire en particulier ; une production très concentrée

263. On constate une forte concentration dans de nombreux secteurs. L'Observatoire des concentrations de l'Autorité a par exemple examiné le degré de concentration dans quatre industries agro-alimentaires (charcutiers industriels, mareyeurs, fabricants de boissons et boulangers-pâtisseries). Or, à l'exception des boulangers-pâtisseries, les trois autres secteurs connaissent de forts niveaux de concentration :
- Les charcuteries industrielles présentent un degré de concentration très élevé, avec principalement deux acteurs.
 - L'activité des mareyeurs connaît une réduction du nombre d'opérateurs depuis plusieurs années. Les sociétés de mareyage sont de moins en moins nombreuses et l'activité est de plus en plus concentrée entre des opérateurs intégrés. Cette évolution se traduit par une augmentation de la concentration entre les trois premiers opérateurs.
 - Dans le secteur de la fabrication de boissons, les quatre premières entreprises détiennent 90,3 % du total sectoriel. On retrouve également ce phénomène sur de plus petits marchés, par boisson, avec deux acteurs pour l'eau de source et un acteur très majoritaire pour la bière ou le jus de fruit.
264. Autre exemple, pour les laitages, une entreprise opère principalement sur le territoire. Si elle produit une partie de son lait grâce à un cheptel situé à Tahiti (plateau de Taravao), une grande partie de la fabrication des yaourts est réalisée à partir de lait en poudre importé.
265. Alors que le chiffre d'affaires cumulé du secteur de l'industrie agroalimentaire, est de 37,2 milliards de F CFP, les 15 premières entreprises représentant dans ce total 27,2 milliards de F CFP soit 73 %. En détachant de ce secteur global les entreprises du secteur boulangerie-pâtisserie, le nouveau secteur représente un chiffre d'affaires cumulé de 31,8 milliards de F CFP et les 15 premières entreprises une part de 85,4 %.
266. La concentration dans le secteur agroalimentaire doit être appréciée au regard de la faiblesse ou de l'absence de la concurrence extérieure sur les productions locales, du fait de l'éloignement géographique et des coûts de transport, ainsi que des contraintes fiscales ou réglementaires précédemment décrites. Les industries concernées bénéficient toutes d'une forte protection face à la concurrence extérieure prenant la forme d'une barrière fiscale ou douanière visant à réduire le déficit de compétitivité entre produits locaux et produits importés (TDL, taxe sur les boissons alcoolisées, exonérations de droits de douane sur les matières premières, les emballages ou les outils industriels, défiscalisation de leurs investissements, restrictions quantitatives et qualitatives aux importations etc.).

¹¹⁸ Cité par A. Troianiello in « Les investissements étrangers en Polynésie française » *Journal de droit comparé du Pacifique*, volume hors-série XVIII, Regards sur la fiscalité dans le Pacifique Sud, 2015.

Tableau 23 : Degré de concentration dans la production industrielle de certains produits alimentaires

Secteur	Degré de concurrence sur le marché	HHI ¹¹⁹ estimé (2015)
Production de boissons	Très concentré	7 360
<i>dont bière</i>	<i>un acteur très fort</i>	
<i>dont eau de source</i>	<i>Duopole</i>	
Conserves	Deux monopoles	
Charcuterie industrielle	Duopole	3 730
Laitages (hors glaces et fromages)	un acteur très fort	

Source : APC (pour les indices de Herfindahl-Hirschman - HHI, rapport de l'observatoire des concentrations 2017)

267. À la forte concentration horizontale s'ajoute, pour certaines des grandes entreprises du territoire :

- une intégration verticale, avec la présence de groupes exerçant à la fois des activités d'importation, de production et de distribution ;
- une diversification conglomérale, avec la présence de groupes exerçant des activités dans des secteurs d'activité variés, au-delà du seul secteur agro-alimentaire.

c) Une structure de marché susceptible d'impacter les marchés amont comme aval

268. Les protections de marché, durables, ne sont pas de nature à inciter les entreprises à améliorer leurs performances. Elles sont au contraire incitées à consacrer une partie de leurs ressources à chercher à pérenniser voire accroître l'isolement extérieur, par exemple en demandant à soumettre de nouveaux produits à la TDL. La structure de marché vient renforcer ces biais. La puissance des groupes constitués sous la protection du « parapluie protectionniste »¹²⁰ a facilité la constitution de fortes positions, les entreprises les plus grandes étant notamment en mesure de racheter les nouveaux entrants.

269. Or, lorsque les fournisseurs sont très concentrés, ils ont la capacité fautive de concurrence d'imposer leur prix et leurs conditions aux distributeurs. Le protectionnisme favorise ainsi la pratique de marges élevées par ces entreprises.

270. Il est empiriquement constaté qu'une structure de marché concentrée est également de nature à favoriser certains comportements répréhensibles au regard du droit de la concurrence, tant sur le fondement des ententes que des abus de position dominante :

- mise en œuvre d'une « police des prix », par imposition par les producteurs aux distributeurs de prix de revente conseillés ou plancher, souvent identiques, ce qui est répréhensible tant sur le fondement des pratiques restrictives de concurrence (article LP 420-1 du code de la

¹¹⁹ L'indice de Herfindahl-Hirschman (en anglais, Herfindahl-Hirschman Index : IHH ou HHI) est un indice mesurant la concentration du marché.

¹²⁰ B. Poirine (2009), précité.

concurrence), que sur le fondement de la lutte contre les ententes et les abus de position dominante¹²¹ ;

- acquisition et rétention foncière de terrains, notamment à vocation industrielle, afin d'éviter l'émergence d'une production concurrente ;
- imposition d'un approvisionnement exclusif ou au moins prioritaire auprès de clients, en contrepartie du bénéfice de remises, ou le cas échéant, en contrepartie du financement du mobilier ou d'aménagements ;
- pressions exercées sur les distributeurs (présence dans les rayonnages, achat contraint d'autres produits de la gamme etc.) ;
- refus de vente ou de prestations de service à des concurrents, ou service rendu dans des conditions dégradées.

d) Une illustration des effets des protections : le marché de la bière

271. Le cas de la bière a été le plus cité à propos de l'effet des mesures protectionnistes. Il témoignerait en effet d'une ambiguïté entretenue entre différents objectifs. D'un point de vue sanitaire, rien ne justifie d'imposer des taxes plus élevées aux importations.
272. Or d'après les échantillons recueillis, les taxes représentent en effet une très grande partie du coût de la bière, bien supérieures à son prix d'achat (186 % de son coût CAF et in fine, 46 % de son prix de vente TTC dont 32 % de taxes à l'importation). Or, la production locale échappe à une grande partie de cette taxation, et notamment à la TDL, qui représente 82 % du coût d'achat (CAF) de la bière importée. Elle bénéficie par ailleurs d'autres avantages (défiscalisation des investissements, droits de douane réduits sur les houblons, exonérations de taxes sur les matières premières ou l'emballage...).

¹²¹ Voir notamment la décision n°07-D-50 du 20 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de jouets. Dans cette affaire, les fournisseurs en cause se sont entendus avec l'ensemble de leurs distributeurs afin que leurs produits soient vendus au même prix dans tous les points de vente. Ils ont parallèlement mis en place des actions de surveillance du marché. Ces ententes verticales se sont accompagnées d'actions de « police des prix » de leur part, auprès des distributeurs « déviants », afin de faire remonter le prix des jouets « posant problème » et obtenir un réalignement rapide.

Tableau 24 : Décomposition du prix de la bière importée et poids des taxes

Prix CAF	17%
Prix rendu entrepôt	19%
Droits et taxes	32%
<i>Dont :</i>	
<i>TDL</i>	15%
<i>Droit de consommation</i>	6%
<i>Taxe de compensation sur les alcools importés</i>	3%
<i>TCP</i>	3%
<i>TSSC</i>	2%
<i>Droit de consommation Bière</i>	1%
<i>Autres taxes</i>	1%
Marge commerciale	35%
Prix hors taxes	86%
TVA (<i>en moyenne</i>)	14%
Prix TTC	100%
Droits et taxes (hors TVA) / CAF	186 %
Droits et taxes (hors TVA) / PRE	169 %

Source : APC

273. Ce degré de protection limite fortement les importations. En 2017 par exemple, pour un marché total représentant 7 060 M F CFP, les importations n'ont représenté que 343 M F CFP (dont 2/3 de droits et taxes), soit 4,8 % du marché seulement.

3. L'IMPORTATION

a) Le circuit long privilégié en Polynésie française

274. On distingue habituellement trois formes d'organisation pour l'approvisionnement en produits importé :
- **Le circuit intégré** : c'est un mode d'acheminement et de distribution des produits dans lequel un industriel (fournisseur) implante une structure logistique sur le territoire polynésien. Il se charge ainsi du transport, de la manutention des produits et de l'approvisionnement des points de vente.
 - **Le circuit court (ou circuit « désintermédié »)** : c'est un mode d'acheminement des produits dans lequel le distributeur est livré par le fabricant, le cas échéant via une centrale d'achats, généralement métropolitaine, sur ses propres plateformes de stockage situées soit en métropole (quand il y est également présent), soit en Polynésie, soit dans les deux territoires.
 - **Le circuit long** : c'est un mode d'acheminement et de distribution des produits qui consiste à recourir à un intermédiaire, généralement désigné sous le terme d'« importateur-grossiste » ou d'« agent de marques ». Celui-ci assure certaines opérations logistiques (stockage, livraison, etc.), revend aux distributeurs les produits achetés auprès des industriels et prend également en charge certaines actions commerciales.
275. En Polynésie française, le circuit intégré existe (Nestlé ou Colgate-Palmolive) mais est rarement retenu en raison de la faible taille du marché, qui dissuade les fournisseurs de créer en Polynésie française une structure permanente. Même quand c'est le cas, le producteur peut assurer la

politique tarifaire et conduire les négociations commerciales, mais déléguer les aspects logistiques à un importateur local.

276. Le circuit « long » ou « intermédié » est prédominant pour l'importation des produits alimentaires. En effet, les fabricants font plutôt appel à des importateurs / agents de marque, qui distribuent une palette de produits et de marques et mutualisent ainsi les coûts. Au-delà de l'importation proprement dite, les prestations des importateurs-grossistes peuvent inclure le stockage et l'acheminement des produits vers les îles à destination de leurs clients détaillants. De plus, les importateurs-grossistes peuvent proposer des services d'agents de marque : ils représentent localement les marques de leurs fournisseurs et en assurent la publicité et la promotion en Polynésie française, auprès de leurs clients détaillants comme des consommateurs finals. Ils agissent souvent dans le cadre de contrats d'exclusivité de distribution de la marque, ou d'exclusivités de fait. Ce modèle est très fréquent pour les produits alimentaires, les produits dits DPH (droguerie-parfumerie-hygiène), mais également pour d'autres biens de consommation (bricolage, médicaments, articles de loisirs ou automobiles).
277. Le circuit « court » se développe également. Certains commerces de détail à dominante alimentaire s'approvisionnent ainsi en produits alimentaires directement auprès d'entreprises hors Polynésie française. C'est notamment le cas de commerces sous enseignes, qui ont accès aux centrales d'achat et plateformes de ces organisations pour leur approvisionnement, en particulier pour les produits sous marques de distributeurs (ci-après « MDD »). Toutefois, en dehors des MDD, dont l'importance est moindre en Polynésie française qu'en métropole, les distributeurs ont toujours recours aux importateurs locaux, notamment ceux disposant d'exclusivités d'importation de certaines marques.
278. Ainsi, les importateurs-grossistes continuent de jouer un rôle pivot pour l'approvisionnement des petits commerces, des hôtels et des archipels, pour lesquels leur maîtrise des chaînes logistiques reste un atout, et restent présents auprès de la grande distribution (parfois sous la forme de filiales de ces mêmes groupes).

b) Un secteur de l'importation dynamique et bénéficiant de marges élevées

279. Globalement, la situation financière des importateurs-grossistes est plutôt favorable et dynamique. Les taux de marge en particulier ont tendance à s'améliorer et à se situer à des niveaux légèrement supérieurs à ceux de métropole. Le manque de statistiques disponibles rendent cependant difficile un travail précis, qui permettrait notamment de distinguer les évolutions des entreprises de gros dans le secteur alimentaire, *a priori* les plus impactées par les évolutions dans la grande distribution¹²², et de distinguer parmi les entreprises de gros celles qui sont liées à des groupes de la grande distribution et les autres.

¹²² Les données sectorielles publiques de l'IEOM en particulier ne distinguent plus depuis 2012 entre les sous segments au sein du secteur.

Tableau 25 : Taux de marge dans le secteur du commerce de gros

Commerce de gros, hors automobile (NAF 46)	Polynésie 2012			Polynésie 2017			Métropole 2017		
	Q1	Médiane	Q3	Q1	Médiane	Q3	Q1	Médiane	Q3
Échantillon	178			211			28 757		
Taux de marge commerciale (Marge commerciale/Ventes de marchandises)	19,1%	30,2%	41,9%	19,2%	31,3%	45,3%	18,3%	28,3%	38,0%
Taux de marge (EBE/valeur ajoutée)	-1,4%	17,0%	36,1%	11,5%	25,6%	41,4%	8,9%	21,9%	37,3%
Taux d'excédent brut global (2017) (Résultat net avant impôt/Chiffre d'affaires)	0,2%	3,6%	6,3%	2,1%	4,5%	8,8%	1,8%	4,1%	7,7%

Source : données IEOM

c) Un secteur du commerce de gros relativement peu concentré en matière alimentaire, davantage pour d'autres produits

280. Dans le cadre de l'Observatoire des concentrations, l'Autorité a conclu à un niveau de concentration relativement faible du commerce de gros à dominante alimentaire, mais à une concentration plus élevée dans d'autres secteurs. On ne compte par exemple que deux importateurs de gros pour le tabac et trois pour les médicaments, alors que dans le commerce de gros à dominante alimentaire, les trois plus grosses entreprises ne réalisent qu'un tiers des ventes.

Tableau 26 : Degré de concentration dans le commerce de gros

Secteur	Code activité	Degré de concentration	Année	HHI ¹²³ estimé
Commerce de gros à dominante alimentaire	4633Z Commerce de gros de produits laitiers, œufs, huiles et matières grasses comestibles +4634Z Commerce de gros de boissons +4636Z Commerce de gros de sucre, chocolat et confiserie +4638B Commerce de gros alimentaire spécialisé divers +4639B Commerce de gros alimentaire non spécialisé	Faible	2015	655-665
Commerce de gros de tabac	4635Z Commerce de gros (commerce interentreprises) de produits à base de tabac	Très élevé	2015	4820-4850
Commerce de gros de médicament	4646Z Commerce de gros (commerce interentreprises) de produits pharmaceutiques	Très élevé	2015	2875-2900
Commerce de gros de combustibles	4671Z Commerce de gros (commerce interentreprises) de combustibles et de produits annexes	Très élevé	2015	2971

Source : APC, rapport de l'observatoire des concentrations (2017)

d) Les exclusivités d'importation ne bénéficient pas au consommateur

281. Le circuit long implique une double marge. Cela ne signifie pas pour autant qu'un système alternatif serait moins coûteux. En effet, les importateurs achètent en gros à l'extérieur du Pays des produits, pour lesquels ils bénéficient de remises et peuvent également affréter des conteneurs entiers, bien plus économiques que des envois en groupement. Ils mettent ensuite ces produits à disposition des commerces de détail, en leur faisant bénéficier de leur chaîne logistique ou de facilités de paiement. D'après les acteurs rencontrés, le recours aux

¹²³ L'indice de Herfindahl-Hirschman (en anglais, Herfindahl-Hirschman Index : IHH ou HHI) est un indice mesurant la concentration du marché.

importateurs facilite grandement la logistique (approvisionnement régulier et durable, information sur les produits dans un contexte d'offre pléthorique).

282. L'enjeu est que ces économies d'échelle bénéficient aussi aux consommateurs, ce qui suppose que la marge des intermédiaires soit limitée par une concurrence effective entre eux. Ce n'est cependant qu'imparfaitement le cas, car malgré une concurrence apparente, en tous cas dans le domaine alimentaire (nombre important d'importateurs), ils bénéficient souvent d'exclusivités d'importation, *de jure* ou *de facto* (compte tenu des économies en matière de coûts de transaction que représente le recours à un importateur unique pour les fabricants). D'après certains importateurs, depuis l'intervention de la loi Lurel pour les DOM et du code de la concurrence polynésien¹²⁴, les exclusivités de fait ont tendance à se substituer aux exclusivités de droit. Dans le domaine alimentaire en particulier, elles peuvent prendre la forme du choix par les fournisseurs de « distributeurs privilégiés », qui seuls bénéficient d'un accès à la totalité de leur gamme, aux budgets promotionnels ou à la formation sur les produits. Des telles conditions s'apparentent clairement par leurs effets à des exclusivités d'importation, en ce qu'elles compliquent et rendent plus coûteux l'accès des autres importateurs à ces mêmes produits.
283. Les exclusivités font que la concurrence intra-marque est faible voire nulle. Si la concurrence inter-marque demeure en théorie, elle sera réduite à proportion de la notoriété de la marque faisant l'objet de l'exclusivité, qui réduit la substituabilité avec d'autres marques, chaque distributeur souhaitant en disposer dans ses rayons. Il en résulte une certaine liberté de fixation des tarifs par l'importateur, qui peut expliquer le maintien d'une forte rentabilité dans un contexte pourtant concurrentiel.
284. Les exclusivités, qu'elles soient territoriales ou d'approvisionnement, ne constituent pas, en tant que telles, une pratique répréhensible. Elles peuvent en revanche être sanctionnées dès lors qu'elles ont pour objet ou pour effet de fausser ou de restreindre le jeu de la concurrence, sans que ces effets négatifs ne soient compensés par une plus grande efficacité économique. Cependant, une exclusivité d'approvisionnement donne à son titulaire un monopole sur certaines marques, dont la notoriété peut lui assurer un véritable pouvoir de marché. Il peut en résulter certaines pressions (obligation d'acquiescer toute la gamme même quand seul le produit phare est réellement souhaité, prix planchers conseillés, refus de vente...).
285. Plusieurs distributeurs ont témoigné du fait que les exclusivités sont facteurs de surcoût et qu'ils pourraient s'acquiescer de tarifs moins élevés (parfois du simple au triple) en important directement auprès de leur centrale d'achat, d'un agent de marque métropolitain, ou du fabricant. Ils se considèrent captifs de l'importateur local, qui a de ce fait une grande latitude pour fixer ses prix.
286. Les exclusivités d'importation peuvent aussi être détenues par un groupe intégré, actif à la fois dans l'importation et la distribution. Dans ce cas, le grossiste devient fournisseur de ses propres concurrents. La tentation pourrait alors être grande d'utiliser les accords exclusifs d'importation pour freiner voire stopper la livraison aux concurrents, ou pour pratiquer à son encontre des prix plus élevés.
287. Ces surcoûts sont ensuite directement répercutés sur les prix de vente et donc sur le consommateur.

¹²⁴ Qui avant le retrait cette mesure en 2018, interdisait de tels accords sauf à démontrer leur intérêt pour le consommateur.

4. LA DISTRIBUTION AU DÉTAIL ALIMENTAIRE

a) Une forte concentration des grandes surfaces et le maintien d'un tissu de petits commerces

288. Les données statistiques de l'ISPF¹²⁵ distinguent plusieurs catégories de commerces de vente au détail des biens de consommation courante : les hypermarchés (magasins à dominante alimentaire d'une surface de vente supérieure à 2 500 m²), les supermarchés (entre 400 et 2 500 m²) et le petit commerce de proximité (moins de 400 m²), au sein duquel sont distingués les petits libres services qui offrent un assortiment étroit de produits courants (une surface inférieure à 120 m²) et les supérettes dont l'offre de produits est un peu plus étendue (surface comprise entre 120 et 400 m²)¹²⁶. Il convient donc d'avoir une approche globale en examinant l'ensemble des magasins alimentaires généralistes mais également de distinguer les catégories des hypermarchés et supermarchés, qui, par leur taille, leur accessibilité, la nature du service rendu et l'ampleur des gammes de produits proposés sont différenciables.
289. À cette typologie se conjugue une typologie selon les enseignes, qui est importante dans ce secteur. En effet :
- Sur les marchés amont, une grande partie de l'approvisionnement des enseignes est réalisé en commun, et leur part de marché conditionne donc les conditions qu'ils obtiendront, tant auprès de leur propre centrale d'achat que des importateurs ou producteurs locaux ;
 - Sur les marchés aval, un certain nombre d'éléments de l'analyse concurrentielle peuvent aussi être examinés dans un contexte plus large que le niveau local – par zone de chalandise – car les rapports de concurrence entre les chaînes de détail ne se limitent pas à une concurrence sur le plan local mais recouvrent, en réalité, une dimension géographique plus large, c'est-à-dire régionale ou nationale¹²⁷ (donc en l'occurrence polynésienne). En effet, la plupart des enseignes décident de manière centralisée de la structure de leur assortiment qui, par conséquent, est souvent identique sur les divers marchés locaux, du moins en ce qui concerne l'assortiment de base. D'autre part, les chaînes de grandes surfaces conduisent majoritairement les campagnes de publicité ou les actions de promotion ou de lancement de nouveaux produits (dans le cadre de la coopération avec leurs fournisseurs) au niveau du territoire dans son ensemble plutôt qu'au niveau local. Enfin, les politiques de fidélisation de la clientèle (par le biais, par exemple, des cartes de fidélité) sont engagées au plan du territoire. Or, en Polynésie française, il convient de constater, au moins pour les enseignes LS Proxi, U, Carrefour, Easy Market, Champion et Happy Market partenaire Intermarché, que la structure de l'assortiment, les campagnes de publicité, les actions de promotion ou de lancement de nouveaux produits et les politiques de fidélisation de la clientèle sont décidées sur une base plus large qu'un unique magasin.
290. Ces deux marchés, amont et aval, sont liés. La Commission européenne a ainsi pu considérer, à titre d'exemple, que « les volumes d'achat des détaillants étant liés à leurs parts de marché, leur position en aval joue un rôle déterminant dans leur position par rapport aux producteurs.

¹²⁵ Décret n° 2007-1888 du 26 décembre 2007 portant approbation des nomenclatures d'activités et de produits françaises, utilisées par l'Institut de la Statistique de Polynésie française (ISPF) : <http://www.ispf.pf/bases/Repertoires/Entreprises/Nomenclatures.aspx>.

¹²⁶ Les seuils de surfaces doivent cependant être utilisés avec précaution, et peuvent être adaptés au cas d'espèce, car des magasins dont la surface est située à proximité d'un seuil, soit en-dessous, soit au-dessus, peuvent se trouver en concurrence directe avec les magasins d'une autre catégorie.

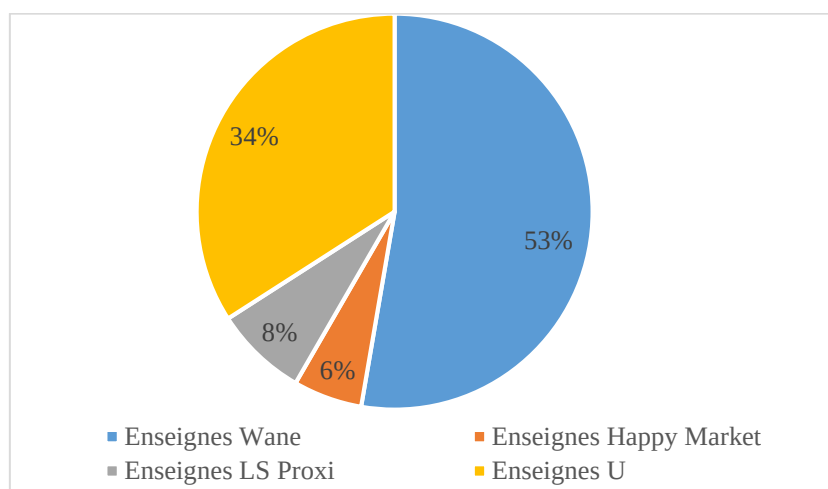
¹²⁷ Voir notamment les décisions de la Commission européenne n° IV/M.1221 du 3 février 1999, n° COMP/M.1684 du 25 janvier 2000 précitées et n° COMP/M.4096 Carrefour/Hyparlu du 4 mai 2006.

Corollairement, la puissance d'achat est un critère de référence dans la négociation des conditions d'achat qui sont accordées aux distributeurs par leurs fournisseurs. Ces conditions d'achat constituent elles-mêmes un facteur de détermination des prix de revente au consommateur et exercent par conséquent une influence notable dans le jeu de la concurrence entre les distributeurs »¹²⁸.

i) Un degré élevé de concentration dans la grande distribution

291. Les données chiffrées relatives au secteur de la grande distribution à dominante alimentaire en Polynésie française témoignent d'une forte concentration. Le groupe Wane, constitué des enseignes Carrefour, Champion et Easy Market, y occupe une place prépondérante, devant les enseignes U, LS Proxi et Happy Market partenaire Intermarché. Sur l'ensemble de la Polynésie française, le groupe Wane détient ainsi plus de 50 % des surfaces de ventes sur le segment des supermarchés et hypermarchés « sous enseigne ».

Figure 20 : Parts de marché des grandes surfaces sous enseigne



Source : APC

292. De la même manière, le rapport 2017 de l'Observatoire des concentrations de l'Autorité, s'appuyant sur une analyse en termes de chiffre d'affaires, constate que :
- la part des hypermarchés et des supermarchés dans le secteur s'est accrue en 2015 et représente 63,7 % du chiffre d'affaires réalisé (pour seulement 10 % des entreprises du secteur). Il s'agit d'une évolution de long terme : entre 2000 et 2012, le nombre de supermarchés a crû de 22 à 31 alors que le nombre de supérettes s'est réduit de 59 à 41.
 - le groupe leader en Polynésie française conserve en 2015 sa part dans le chiffre d'affaires global des commerces de détail à dominante alimentaire (plus de 42 %) ainsi que sur le segment des grandes surfaces (supermarchés et hypermarchés) où il représente un peu plus des 2/3 du chiffre d'affaires réalisé.

¹²⁸ Décision de la Commission n° IV/M.1086 du 10 mars 1998 Promodès/S21/Gruppo Gs. Cette analyse a été reprise par une décision de l'autorité métropolitaine n°14-DCC-173 du 21 novembre 2014 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Dia France SAS par la société Carrefour France SAS.

Tableau 27 : Indicateurs de concentration du commerce de détail à dominante alimentaire (par groupes)

Secteur	Code activité	Degré de concentration	Année	HHI ¹²⁹ estimé
Commerce de détail à dominante alimentaire	4711D Supermarchés + 4711F Hypermarchés + 4711B Commerces d'alimentation générale + 4711C Supérettes	Élevé	2015	1875-1925

Source : APC, rapport de l'observatoire des concentrations (2017)

293. Or, lorsque les acheteurs disposent d'une forte puissance d'achat, ils sont en mesure d'exercer une pression sur les fournisseurs afin d'obtenir des avantages auprès d'eux. Si, comme c'est le cas en métropole, ce pouvoir peut les conduire à obtenir des conditions commerciales intéressantes, ces avantages ne seront répercutés sur les consommateurs qu'en cas de concurrence en aval¹³⁰. Dans le cas contraire, ces gains sont captés par le détaillant.
294. Comme dans le secteur de la production, la concentration horizontale dans le secteur de la distribution alimentaire, se conjugue à une intégration verticale, notamment du principal groupe, de plus en plus actif dans la production (produits agricoles, charcuterie...), dans l'importation, à travers sa centrale d'achats, mais également en tant que transitaire et importateur de marques à travers des sociétés d'importation spécifiques en matière de produits alimentaires. Cette situation le conduit à vendre des produits, alimentaires ou non, à ses principaux concurrents sur le marché de la distribution de détail.

ii) La survivance des magasins de proximité

295. La structure du marché à dominante alimentaire en Polynésie française est également marquée par la présence de nombreux petits commerces de proximité et supérettes. Cette forte présence est explicable par des raisons pratiques et historiques (culturelles). Ils sont en effet très présents dans les communes et quartiers dont les ménages sont faiblement mobiles. En effet, 23 % des ménages polynésiens ne disposent pas d'un véhicule et 28 % seulement disposent de deux véhicules¹³¹. Ils constituent ainsi en zone dense une solution d'approvisionnement pour une population peu mobile et peu encline à effectuer un déplacement important afin d'effectuer ses achats. Ils sont également présents dans les secteurs peu denses, où la population est trop peu nombreuse pour permettre l'implantation de grandes surfaces. Ils desservent dans ce cas des zones de chalandise restreintes, à l'intérieur de vallée ou à proximité de servitudes et quartiers à l'écart des axes routiers principaux, ainsi qu'une grande partie des îles les moins peuplées.
296. Une étude récente de l'ISPF¹³² indique ainsi que si, en moyenne, les consommateurs réalisent 47 % de leurs dépenses d'alimentation dans les grandes surfaces à dominante alimentaire, les ménages les plus modestes et ceux qui habitent hors de la zone urbaine de Tahiti ont recours plus fréquemment aux petits commerces. Ainsi, alors que 60 % des dépenses alimentaires se font dans des grandes surfaces dans la zone urbaine de Tahiti, cette proportion tombe à 47 % dans sa zone rurale et entre 1 et 18 % dans les autres îles. Et si les ménages du décile aux revenus les plus élevés effectuent 60 % de leurs dépenses dans les grandes surfaces, cette

¹²⁹ L'indice de Herfindahl-Hirschman (en anglais, Herfindahl-Hirschman Index : IHH ou HHI) est un indice mesurant la concentration du marché.

¹³⁰ Voir sur ce point la décision de la Commission européenne du 3 février 1999, Affaire n° IV/M.1221-Rewe Meisl, § 71.

¹³¹ ISPF, *Points forts*, n°01, « L'usage de la voiture pèse dans le budget des familles », janvier 2019.

¹³² ISPF, *Points forts*, n°03, « Quels lieux d'achat pour quels produits ? », mars 2019.

proportion tombe à 28 % pour le décile aux revenus les plus faibles (qui ont recours pour 52 % de leurs achats alimentaires aux superettes et aux libres services alimentaires et pour 8 % aux points de vente itinérants).

297. Ces petits établissements de moins de 400 m² constituent toujours 87 % du total des plus de 280 magasins à dominante alimentaire présents à Tahiti, même s'ils ne correspondent qu'à 33 % des surfaces commerciales exploitées. Les magasins de proximité, dont la surface est inférieure à 120 m², représentent à eux seuls 59 % du total, avec 12 % des surfaces commerciales exploitées seulement. Ainsi, plus d'un magasin à dominante alimentaire sur deux à Tahiti est un petit magasin de proximité, même si la surface commerciale de ces 174 magasins cumulée égale celle des deux plus grands hypermarchés de l'île (9 700 m² cumulés).
298. Le maintien de l'existence des magasins de proximité est également explicable par la pratique du crédit commerçant, inexistant dans la grande distribution, et par la circonstance que le différentiel de prix entre ces magasins et les grandes surfaces est relativement faible, malgré une offre moindre, un faible effet volume et l'absence d'approvisionnements en commun. Les raisons en sont diverses. Elles tiennent d'abord à la forte présence dans les petits commerces des PPN et PGC, à marge réglementée, ainsi que de produits à forte notoriété et à forte demande (bières, sodas) pour lesquels les consommateurs sont particulièrement attentifs au prix. Mais certains acteurs considèrent que les raisons de cette proximité tarifaire sont à rechercher directement dans la structure du marché et du manque de concurrence entre les grandes enseignes, qui bénéficient d'un effet volume dans leurs approvisionnements mais ne répercutent pas leurs économies d'échelles dans une diminution des prix et au contraire en profitent pour accroître leurs marges.

iii) La nouvelle réglementation de l'urbanisme commercial paraît de nature à éviter le renforcement du phénomène de concentration

299. Le contrôle des surfaces commerciales, tel qu'il est mis en œuvre depuis 2016, apparaît protecteur des intérêts du consommateur. En effet, si dans l'absolu, l'intervention d'une autorisation préalable accordée par l'Autorité polynésienne de la concurrence, y compris pour la création de surfaces relativement petites (à partir de 300 m²), peut apparaître comme une barrière à l'implantation de nouveaux commerces (malthusianisme), ce n'est pas le cas pour deux raisons :
- les délais d'examen par l'Autorité sont courts car contraints dans le temps. Les opérations ne sont donc pas retardées inutilement ;
 - le contrôle effectué par l'Autorité, selon les termes de l'article LP 320-3 du code de la concurrence, est essentiellement un « test de concurrence » (vérifier que l'opération ne crée ni ne renforce une position dominante). Le critère principal vise donc à s'assurer que n'émerge pas sur une zone géographique locale donnée un opérateur dont la position présenterait des risques anticoncurrentiels.
300. Ainsi, même si certains acteurs déjà bien implantés plaident pour un allègement des contraintes, notamment en élevant le plancher soumis à autorisation (par exemple de 300 m² à 800 ou 1 000 m²), cela n'apparaît pas pertinent compte tenu de la structure déjà très concentrée du marché des grandes surfaces.

b) Les effets potentiels d'une telle concentration

301. L'effet inflationniste de la structure concentrée du marché serait accru par des habitudes culturelles spécifiques à la Polynésie française. En effet, deux caractéristiques des distributeurs indépendants ont été relevées au cours de l'instruction : d'une part, un désir d'indépendance,

qui réduit fortement leur capacité à se regrouper, par exemple pour mutualiser leurs commandes et obtenir des prix plus avantageux et, d'autre part, une absence de culture du volume. Certains effectueraient leur calcul de rentabilité en ne retenant que le taux de marge et non le montant total de marge, ce qui les incite à vendre peu de produits, mais avec des marges élevées calées sur le « consentement à payer » du consommateur. Ce raisonnement serait tellement ancré que même les établissements bancaires regarderaient uniquement ce taux de marge lorsqu'ils sont sollicités pour consentir un prêt, par exemple pour des travaux de création, extension ou rénovation d'un magasin, sans tenir compte du volume supplémentaire de marge que permettrait par exemple une extension.

302. Pour illustrer ce raisonnement, certains importateurs ont indiqué que lorsqu'ils réduisent la marge sur certains produits, afin de permettre un accroissement des volumes de vente par les détaillants, ceux-ci n'augmentent en fait pas le volume de leurs commandes, mais accroissent leur marge par produit, alors même que face à cette baisse du coût d'achat, il aurait été de leur intérêt de vendre plus de produits en baissant leur prix. Autre exemple, à Tahiti, les marques de distributeurs seraient vendues au même prix que les produits de marque, plutôt que 20 ou 30 % moins chers, et les « produits girafe » (« 20 % de produit en plus » ou « 3 pour le prix de 2 ») peu pratiqués. Ce comportement de recherche du prix maximum serait en vigueur dans tous les petits commerces, mais également chez les hôteliers ou les restaurateurs.
303. En termes économiques, ce comportement a une certaine rationalité. En effet, dans un marché étroit, le retour sur investissement que permettrait une lutte sur les prix en termes de volumes (gains de parts de marché), est par nature peu élevé.
304. La difficulté posée est que la structure oligopolistique du marché empêche la concurrence de jouer son rôle. Le prix d'équilibre est *in fine* déterminé par le consentement à payer des consommateurs aisés et on assiste à des phénomènes d'imitation et un cercle vicieux : le groupe leader s'aligne sur les niveaux de prix élevés traditionnellement pratiqués et obtient une marge importante compte tenu de ses coûts d'acquisition réduits et de ses économies d'échelles ; les autres enseignes se déclarent dans l'incapacité de mener une guerre des prix face à la capacité financière du groupe leader, et s'alignent sur ces prix élevés qui leur garantissent une marge unitaire élevée. Il en résulte une spirale de prix élevés et des prix finalement très proches entre les différents formats de magasins, alignés sur le plus coûteux. Les seules distinctions possibles entre commerçants relèvent des assortiments, mais pas des prix.
305. C'est donc le surplus du consommateur qui est capté par les distributeurs, au profit d'un équilibre caractérisé par des prix élevés et une situation concurrentielle relativement stable.

5. SYNTHÈSE SUR LA STRUCTURE DES MARCHÉS

306. L'intensité de la concurrence en Polynésie française est donc globalement, et à l'exception de quelques secteurs, relativement faible.
307. En amont, l'acheminement, qui est un élément critique compte tenu du degré d'ouverture de l'économie, est pénalisé par le poids d'un opérateur sur la principale ligne maritime (depuis l'Europe) et le coût élevé de l'acconage, qui bénéficie à la fois de tarifs réglementés et de la présence d'un oligopole protégé (donc non contestable par un tiers).
308. S'agissant de la production locale, les industriels profitent de cet isolement pour négocier avec les pouvoirs publics, au nom de l'emploi (même si les effets réels sont discutables), davantage de protection. Ainsi protégés, ils n'ont que peu d'incitations à réduire leurs prix ou mieux satisfaire les consommateurs.

309. Au stade intermédiaire des importateurs-grossistes, un certain degré de concurrence subsiste, au moins dans le domaine alimentaire, pour un certain nombre de produits à faible valeur ajoutée. En revanche, deux phénomènes viennent en réalité limiter la portée de cette concurrence apparente et expliquent, au moins en partie, les marges relativement élevées perçues par ces opérateurs. D'une part, les exclusivités de marque, de droit ou de fait, dont bénéficient ces importateurs et, d'autre part, la montée en puissance des importateurs directement liés à un groupe de distribution, qui renforcent ainsi une certaine intégration verticale et le pouvoir de marché de ces derniers.
310. En aval enfin, la concentration élevée du secteur de la grande distribution et les barrières à l'entrée importantes sont peu favorables au dynamisme concurrentiel. Les comportements des principaux groupes de distribution et les prix élevés confirment cet état de fait. Aucun distributeur qui souhaiterait rompre avec les habitudes et avoir des pratiques innovantes n'est en capacité d'émerger.
311. La présence de groupes intégrés et de participations croisées, ainsi que le caractère captif de la clientèle insulaire, contribuent encore à éteindre le jeu concurrentiel et rendent difficile la contestation de ces positions dominantes.

Tableau 28 : Degré de concurrence aux différents stades du circuit des importations et de la distribution en Polynésie française

Acteurs	Degré de concurrence sur le marché
Exportateurs (fournisseurs)	Concurrentiel , sauf pour certaines marques à grande notoriété qui apparaissent essentielles dans la gamme
Compagnies maritime	Quasi-monopole sur la ligne principale (France – États-Unis – Polynésie française). Difficilement contestable hors aménagements du Port pour favoriser les économies d'échelles. Concurrence sur les autres lignes
Transitaires	Concurrentiel
Acconage	Oligopole non contestable (3 acteurs et prix réglementés)
Industriels locaux	Concurrentiel dans les secteurs ouverts aux importations (rares) Monopoles ou oligopoles dans les secteurs protégés des importations (ex : bière, fruits et légumes, eau de source, charcuterie, laitages..), difficilement contestables compte tenu de la taille du marché et des investissements nécessaires.
Importateurs	<u>Alimentaire</u> Concurrentiel entre marques , mais souvent monopolistique sur une marque (par les exclusivités d'importation). Exclusivités contestables seulement par le distributeur leader, compte tenu de son pouvoir de marché.
Distributeurs	<u>Alimentaire</u> Très concentré , notamment sur certains segments (grande distribution) et dans certains secteurs (îles, secteur Papeete-Faaa-Punaauia). Difficilement contestable compte tenu de la puissance financière nécessaire pour acquérir du foncier et tenir une « guerre des prix ».

312. Le marché est donc très concentré. Or, la question de la structure de marché est essentielle. D'une part, développer la concurrence permettrait de réduire les coûts et de redistribuer une partie des marges aux consommateurs. D'autre part, l'efficacité des autres mesures, notamment réglementaires, qui pourraient être décidées, est aussi conditionnée à une structure plus concurrentielle du marché. Pour prendre un exemple, si la réglementation des prix était levée, les effets positifs à attendre supposent que les différentes enseignes se livrent en réaction à une véritable concurrence sur les prix de ces produits. Elle serait vaine en revanche si ceux-ci suivent le comportement de l'acteur prépondérant et maintiennent des prix élevés. Il apparaît donc nécessaire d'œuvrer à la levée des barrières à l'entrée et au développement de nouveaux acteurs.

III. LES ACTIONS ENVISAGEABLES

313. Il ressort des constats qui précèdent que si certains éléments structurels et exogènes sont facteurs de surcoûts, les nombreuses protections de marché et les marges des importateurs et des distributeurs sont bien plus cruciales que le coût du transport pour expliquer le niveau des prix, notamment en matière alimentaire.
314. Il n'appartient pas à l'Autorité de réaliser, à la place de du gouvernement, un arbitrage entre les différents objectifs d'intérêt général des réglementations (emploi local, accès des biens aux consommateurs les plus modestes, préoccupations sanitaires etc.), qui peuvent dans certains cas apparaître contradictoires. Il relève en revanche de ses missions d'évaluer l'efficacité concurrentielle de certains de ces dispositifs, et, partant, sur le niveau des prix. Or, toute limitation des entrées sur le marché local, *a fortiori* les barrières non tarifaires (quotas ou interdictions), se révèlent comme particulièrement néfastes et sont à l'origine de prix élevés. Les effets négatifs de ces mesures sont accentués dans un contexte de marchés structurellement concentrés, et de coûts de production élevés faute d'une demande intérieure suffisante.
315. Or, concurrence et emploi ne sont pas des objectifs antinomiques. La concurrence stimule la productivité, qui elle-même nourrit les investissements et les emplois. De plus, le pouvoir d'achat libéré par la réduction des prix peut être dépensé par les consommateurs pour satisfaire des besoins jusqu'alors inassouvis en acquérant d'autres biens, ou des services, peu concurrencés par les producteurs étrangers. Il est d'ailleurs unanimement reconnu que l'importante augmentation du nombre de touristes accueillis en Polynésie depuis quelques mois est liée à l'élargissement de l'offre et à la baisse des coûts du transport aérien international, et donc à un accroissement de la concurrence¹³³. Dans un rapport de 2008, l'IEOM, en travaillant sur des données agrégées, a d'ailleurs mis en évidence une élasticité-prix négative de la demande touristique en Polynésie française. Par exemple, entre 1995 et 1998, une baisse des prix de l'ordre de 13 % a coexisté avec une hausse de la fréquentation de l'ordre de 12 % (élasticité-prix de la demande touristique de $-0,92$), tandis qu'entre 2002 et 2004, une baisse des prix de l'ordre de 6 % s'est accompagnée d'une augmentation de la fréquentation de l'ordre de 10 %, correspondant à une élasticité-prix de la demande de $-1,67$. Selon l'IEOM, cette sensibilité au prix est d'autant plus grande que le marché émetteur est éloigné du territoire polynésien. Typiquement, la France métropolitaine et plus généralement l'Europe (Italie notamment), qui comptent parmi les premiers fournisseurs de touristes pour la Polynésie française, sont des marchés où la demande est assez sensible aux variations de prix de l'industrie touristique, transports aériens inclus. Une baisse globale des prix de 10 % pourrait, selon le scénario retenu, entraîner une augmentation de la demande de l'ordre de 9 à 17 %. Évidemment, le positionnement en niche de l'industrie touristique polynésienne limite l'effet-prix attendu, mais il existe bel et bien des marges de manœuvre pour envoyer des signaux positifs aux consommateurs étrangers, touristes potentiels.
316. La concurrence est donc en mesure de conduire à des baisses de prix, y compris pour les entrepreneurs locaux, et de stimuler leur compétitivité, sans qu'il soit nécessaire de multiplier les mesures compensatoires coûteuses pour les finances publiques (exonérations ou défiscalisation). L'allègement de la réglementation des importations serait par ailleurs à même de cesser de fausser les incitations économiques des acteurs, et de recentrer l'économie là où elle dispose d'avantages comparatifs.

¹³³ Voir par exemple le compte rendu du Conseil des ministres du 30 avril 2019 : « *La dynamique actuelle, du fait notamment de l'offre élargie en desserte aérienne internationale, devrait permettre de maintenir le cap et dépasser les 220 000 touristes sur l'année pleine* ».

317. En dehors de la réglementation, l'autre enjeu principal est celui de la structure des marchés et de la culture de la concurrence.
318. La mission relative à la concurrence dans les Outre-mer confiée à M. Francis Amand¹³⁴ ne concerne par le territoire polynésien, mais témoigne cependant de l'importance et de la pertinence de ce sujet, dans un contexte de lutte contre la vie chère dans des territoires dont les contraintes géographiques sont proches. Auditionné le 11 avril 2019 par la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale, M. Amand a fait le constat suivant : *« Il n'y a pas une forte culture de concurrence en Outre-mer (...) La concurrence entre importateurs est faible en raison de la subsistance des exclusivités d'importations. (...) Les Outre-mer ne sont pas perçus comme des marchés à conquérir pour de nombreux importateurs car ce sont des petits marchés et la différenciation tarifaire est donc limitée. (...) La concurrence entre importateurs et opérateurs locaux est médiocre en raison d'un octroi de mer¹³⁵ qui s'est écarté de son objectif initial. La concurrence entre opérateurs locaux est modérément développée et parfois seulement apparente (...) Les opérateurs n'ont pas la démarche de mettre en concurrence leurs fournisseurs. On a des modèles de négociations amicales pour des raisons historiques qui nuisent à l'efficacité de la concurrence dans les secteurs. Les subventions et l'octroi de mer maintiennent les opérateurs dans cette espèce de confort qui ne conduit à chercher de l'efficacité [que] dans leur sourcing »*. Si la situation de chaque territoire est spécifique et alors même que les prix demeurent moins élevés dans les DROM qu'en Polynésie française, le constat effectué par le présent avis est en définitive très proche de celui fait par le délégué interministériel et met au cœur du sujet la structure concurrentielle des marchés.
319. Seront successivement examinées les propositions de réformes relatives à la réglementation des importations (A), celles susceptibles de lever les barrières à l'entrée et de stimuler la concurrence sur les marchés (B) et enfin celles de nature à accroître en Polynésie française la culture de la concurrence (C).

A. EVALUER ET RÉFORMER LA RÉGLEMENTATION DES IMPORTATIONS

320. La Polynésie française a instauré un arsenal très large de protections de marché, à la fois tarifaires et quantitatives. L'objectif de ces mesures était de corriger le déficit de compétitivité structurel de la production industrielle et agricole domestique, afin de rétablir un certain équilibre avec les fournisseurs situés à l'étranger (*level playing field*) et de développer l'emploi local.
321. Or, les développements qui précèdent ont mis en évidence le caractère inefficace de ces protections, du point de vue économique et concurrentiel. Elles favorisent en effet la fixation de prix élevés, au détriment des consommateurs, tendent à figer les positions de marchés établies voire à favoriser la concentration des opérateurs économiques, et réduisent le bien-être global de l'économie polynésienne, sans que leurs effets sur l'emploi soient avérés.
322. Une réforme semble donc envisageable et souhaitable afin de tendre vers un modèle plus concurrentiel, susceptible d'instiller du dynamisme sur les marchés et une réallocation des ressources vers les emplois les plus efficaces. Dynamisée, la concurrence incite en effet à des

¹³⁴ Dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes » à La Réunion, le gouvernement central a nommé le 19 décembre 2018 un délégué interministériel de la concurrence dans les Outre-mer, M. Francis Amand, avec pour mission principale de « renforcer la transparence des prix en Outre-mer par la lutte contre les pratiques commerciales déloyales ainsi que les ententes et les abus de position dominante ».

¹³⁵ Les similarités entre octroi de mer et TDL ont été mises en évidence plus haut.

gains de productivité, qui nourrissent les investissements et les emplois. En outre, en exerçant une pression à la baisse sur les prix, elle favorise des gains de pouvoir d'achat pour les ménages polynésiens, qui accroissent les quantités achetées et viennent donc élargir les débouchés pour les entreprises locales.

1. SUPPRIMER LES BARRIÈRES NON TARIFAIRES AUX IMPORTATIONS ET RÉVISER LA POLITIQUE DES QUOTAS AGRICOLES

323. Les pertes de bien-être générées par les barrières non tarifaires sont plus élevées que celles des barrières tarifaires. En effet, si leurs effets sur le bien-être du consommateur sont les mêmes, s'y ajoute une perte de bien-être pour le Pays, faute de recette fiscale associée. Par suite, elles interdisent par exemple de profiter de ces recettes pour conduire une politique économique ou sociale visant à favoriser l'accès des plus démunis aux produits de consommation courante et rendent au contraire nécessaire de trouver d'autres sources de revenus.
324. Une première mesure consisterait ainsi à transformer les barrières quantitatives en barrières tarifaires. Cela permettrait de réduire la perte sèche de bien-être pour l'économie polynésienne, tout en évitant des situations de pénuries paradoxales.
325. Il s'agit donc d'un choix politique qui se pose dans les termes suivants : doit-on préférer protéger quelques producteurs, éventuellement peu efficaces, en s'exposant au risque de pénuries et en maintenant des prix élevés au détriment des consommateurs ou opter pour une ouverture des marchés, et donc une réallocation des ressources vers des emplois plus efficaces ? La seconde possibilité est en réalité la plus efficace à moyen terme, notamment en termes d'emploi ou d'activité économique, car elle permet l'émergence de nouvelles activités.
326. Cette réforme pourrait concerner au premier chef les produits agricoles, qui souffrent de restrictions très importantes à l'importation, sans que l'efficacité des dispositifs de protection ait été démontrée, ni sur la couverture des besoins par la production locale, ni sur les prix, ni sur la qualité des produits, ni sur les quantités consommées, alors même que la consommation de fruits et légumes est supposée représenter une priorité de santé publique.
327. La suppression pure et simple des quotas, en leur substituant le cas échéant l'attribution de subventions publiques sous conditions aux agriculteurs financées par les droits de douane issus des importations, afin de donner un avantage compétitif aux productions locales, apparaît comme la solution la plus efficace. En plus de réduire les prix et d'accroître les quantités consommées, elle permettrait de stimuler par l'aiguillon concurrentiel la qualité de la production et l'efficacité productive, éventuellement par la mise en commun de moyens de production ou de commercialisation.
328. Si toutefois le gouvernement entendait maintenir des quotas en matière agricole, plusieurs mesures permettraient de donner plus d'efficacité au système actuel :
- Réviser la méthode de détermination des prévisions de consommation, de manière dynamique, afin de permettre un accroissement des quantités consommées, dans un souci à la fois économique (au profit des producteurs) et de santé publique.
 - Contrôler de manière rigoureuse les prévisions de production et leur réalisation, y compris *a posteriori*, afin baser les quotas sur les quantités réellement produites.
 - Contrôler de manière plus attentive le prix de revient des productions agricoles, par exemple à travers la mise en place d'un référentiel de prix, afin de sortir d'un équilibre de prix élevés, aux bénéfices partagés des producteurs et des détaillants, mais au détriment des consommateurs et des importateurs ainsi que de l'efficacité de l'économie polynésienne.

- Introduire des éléments qualitatifs (maturité des produits, production biologique) et pas uniquement quantitatifs pour déterminer les quotas.
- Clarifier et réviser régulièrement la clé de répartition des quotas entre importateurs-grossistes, en la faisant dépendre de la part de la production locale écoulée par chaque importateur-grossiste, éventuellement combinée avec d'autres objectifs de la politique agricole (agriculture biologique etc.), afin de maintenir ou développer une incitation à favoriser la production locale.
- Introduire de la souplesse dans le dispositif d'importation, permettant d'épuiser l'intégralité des quotas.

329. Une réflexion pourrait également être conduite sur les règles sanitaires et techniques (liste des pays dont les importations agricoles sont restreintes ; adéquation à la situation locale des règles de construction). Un classement local des matériaux de construction par exemple, notamment des bois, aurait l'avantage de faciliter l'approvisionnement et de développer une filière locale, en s'inspirant des aspects positifs de l'expérience de la Nouvelle-Calédonie avec le pin des Caraïbes.

Propositions :

De manière générale :

1. Supprimer les barrières non tarifaires aux importations (quotas, interdictions...), au profit, le cas échéant, de barrières tarifaires.
2. Conduire une revue « norme par norme » des réglementations applicables en matière de matériaux de construction, de règles de construction, de règles sanitaires, afin d'évaluer pour chacune si elle doit être maintenue intégralement, adaptée ou supprimée pour tenir compte des spécificités de la Polynésie française.

En matière agricole :

3. À titre principal, supprimer les quotas d'importation, le cas échéant en leur substituant des subventions publiques sous conditions au bénéfice des agriculteurs.
4. À titre subsidiaire :
 - Réviser la méthode de détermination des prévisions de consommation, de manière dynamique, afin de permettre un accroissement des quantités consommées.
 - Contrôler de manière rigoureuse les prévisions de production et leur réalisation effective.
 - Contrôler de manière plus attentive le prix de revient des productions agricoles, par exemple à travers la mise en place d'un référentiel de prix.
 - Introduire des éléments qualitatifs (maturité des produits, production biologique) et pas uniquement quantitatifs pour déterminer les quotas.
 - Clarifier et réviser régulièrement la clé de répartition des quotas entre importateurs-grossistes, en la faisant dépendre de la part de la production locale écoulée par chaque importateur, éventuellement combinée avec d'autres objectifs de la politique agricole (agriculture biologique etc.), afin de maintenir une incitation à favoriser la production locale.
 - Introduire de la souplesse dans le dispositif d'importation, permettant d'épuiser l'intégralité des quotas.

2. RÉDUIRE LE NIVEAU DES DROITS DE DOUANE EN PARTICULIER POUR LES PAYS PROCHES

330. Une baisse de la protection tarifaire en Polynésie française pourrait avoir des effets immédiats sur les prix domestiques, ainsi que sur les volumes échangés.
331. En abaissant les droits et taxes à travers la signature d'accords de libre-échange avec des pays partenaires, qui permettent de déroger à la clause de la nation la plus favorisée, les flux entrants et, dans une moindre mesure, sortants pourraient augmenter en Polynésie française.
332. Si ce n'est pas un objectif en soi, l'augmentation des flux commerciaux peut être source de revenus pour la Polynésie française (*via* les exportations, ainsi que grâce au surplus de taxes et droits perçus à l'entrée¹³⁶). Cette augmentation des flux peut également permettre un élargissement de la gamme de produits proposés au consommateur polynésien, concourant ainsi à l'amélioration qualitative du bien-être de l'économie domestique. Enfin, elle aura aussi un effet sur les prix, importés, mais également domestiques, par un mécanisme d'alignement¹³⁷. Cette baisse peut s'obtenir par deux canaux : celui de la baisse des droits et taxes perçus à l'entrée en Polynésie française, et celui de l'effet volume. *In fine*, c'est le bien-être global de l'économie polynésienne qui s'en trouverait augmenté.
333. Plusieurs éléments sont à prendre en considération pour que cette réduction tarifaire apporte les gains de bien-être les plus élevés possibles pour l'économie polynésienne.
334. **Le critère géographique** est déterminant. Il s'agit ici de permettre de profiter pleinement de ce que les économistes appellent l'équation de gravité, afin de créer une dynamique vertueuse d'échanges régionaux. L'équation de gravité définit ce que serait la structure d'échanges internationaux la plus naturelle, et donc *in fine*, la plus efficiente pour un pays donné. Deux éléments sont prépondérants : la taille économique du pays et de ses partenaires (pays riche ou pays pauvre¹³⁸) et la distance géographique entre le pays et ses partenaires commerciaux. En d'autres termes, la Polynésie française, pour retrouver de l'efficacité économique, aurait un intérêt réel à orienter davantage ses échanges extérieurs vers les marchés émetteurs les plus proches d'elle géographiquement, surtout si, comme elle, il s'agit de pays riches. Par conséquent, une réduction des DTI ciblée vers les produits en provenance des marchés de la zone pacifique (États-Unis, Nouvelle-Zélande, Australie, voire Chine) avec lesquels la Polynésie commerce déjà substantiellement, permettrait de maximiser le gain de bien-être induit. En particulier, l'abaissement du niveau des droits de douane au niveau de celui appliqué pour les produits de provenance européenne permettrait à la Polynésie de faire jouer son avantage géographique comparatif au plan international. D'après les estimations du CEPII¹³⁹, une baisse de ces droits de 5 points en moyenne pourrait augmenter les flux avec ces pays de l'ordre de 25 %. L'effet sur les prix serait donc positif pour le consommateur polynésien, avec une réduction concomitante du coût du fret, sans parler de l'élargissement de la gamme des

¹³⁶ C'est l'effet volume. La baisse du niveau de protection tarifaire permet des recettes supplémentaires car le volume d'échange nouveaux vient plus que compenser la diminution du niveau de taxation.

¹³⁷ Une entreprise locale qui continuerait à vendre sa production au prix initial (celui d'avant la baisse des DTI) perdrait une partie de la demande, celle-ci s'en détournant au profit des produits équivalents importés, qui bénéficieraient de la baisse des DTI. En outre, le prix de ses consommations intermédiaires peut être réduit.

¹³⁸ La richesse économique d'un pays est mesurée par le PIB en parité de pouvoir d'achat. Malgré une parité de pouvoir d'achat qui lui est défavorable, la Polynésie fait partie des pays riches au sens de la banque mondiale (groupe des pays à revenus élevés, avec un PIB/habitant supérieur à 11906 US\$/habitant).

¹³⁹ Estimation réalisée par le CEPII en février 2016, dans le cadre de la réflexion sur le Partenariat Transpacifique (PTP). Ce chiffre est très proche des résultats de nombreuses études estimant la réponse des ventes aux droits de douane, résumées dans K. Head & T. Mayer (2014), « Gravity Equations: Workhorse, toolkit, cookbook », *Handbook of International Economics*, vol. 4, eds. Helpman, Gopinath, Rogoff, Elsevier.

produits qui lui seraient dès lors proposés. D'autant qu'avec une monnaie ancrée sur une monnaie forte (l'euro), la Polynésie pourrait bénéficier d'un avantage relatif à importer ses produits prioritairement depuis la zone \$-Yuan¹⁴⁰, zone monétaire qui correspond quasiment aux pays de la zone pacifique précités.

335. Un tel alignement sur les droits applicables aux importations communautaires paraît compatible avec le droit européen. En effet, alors que le Traité de Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pose le principe de l'interdiction des droits de douane à l'entrée de chaque État membre sur les importations de marchandises originaires des PTOM (article 200-1), la réciprocité n'est pas vraie et les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits de douane perçus par les PTOM, « *qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget* » (article 200-3 du TFUE). Les limites sont fixées par l'article 40 de la décision du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (décision d'association outre-mer) modifiée par la décision n° 2007/249/CE du 19 mars 2007, qui précise que « (...) *le régime des échanges appliqué à l'égard de la communauté par les PTOM ne peut donner lieu à aucune discrimination entre les États membres, ni être moins favorable que le traitement de la nation la plus favorisée* ». La seule limite est donc de ne pas fixer pour les tiers des taux plus avantageux que ceux accordées à l'Union européenne.
336. **L'élasticité-prix de la demande** constitue le deuxième élément à prendre en compte dans toute réforme des DTI. Celle-ci mesure la sensibilité de la demande pour un produit à la variation du prix TTC de ce produit¹⁴¹. L'objectif de maximisation des recettes fiscales du Pays et celui de la maximisation de l'efficacité économique peuvent se retrouver sur un principe commun, celui de la baisse des DTI pour les produits pour lesquels l'élasticité-prix de la demande est fortement négative. En effet, en taxant lourdement ce type de produits, la Polynésie réduit fortement leur consommation et n'augmente que peu ses recettes fiscales. La forte perte de bien-être pour les consommateurs (faible consommation, et produits consommés à prix élevés) n'est donc pas compensée par l'augmentation des recettes fiscales induites. Ainsi, une diminution conséquente des DTI pour ce type de produits aurait un double effet positif pour l'économie polynésienne. D'une part, la consommation intérieure augmenterait fortement. D'autre part, en dépit de la baisse du niveau de taxation, les recettes fiscales augmenteraient grâce à l'effet volume induit.
337. En revanche, dans l'optique d'une maximisation des recettes fiscales du pays, il serait possible de maintenir un taux de taxation relativement élevé pour les produits dont la demande est faiblement élastique au prix, à l'exception des produits de première nécessité bénéficiant d'une exonération.
338. Les biens qui présentent des caractéristiques non-standard et pour lesquels la demande est positivement élastique au prix¹⁴² pourraient également être taxés substantiellement¹⁴³. Il s'agit

¹⁴⁰ Depuis son introduction le 1^{er} janvier 2002 comme monnaie d'échange, et après une période de faiblesse relative, l'€ est structurellement une monnaie forte, en particulier par rapport au \$. Depuis 2003, l'€ n'est jamais repassé sous le seuil d'1 \$.

¹⁴¹ Ainsi, une élasticité-prix de la demande -1 signifie que la demande pour le produit baisse de 1 % quand le prix de ce produit augmente de 1 %. De manière générale, tous les biens normaux ont une élasticité-prix de la demande négative : la demande qui leur est adressée diminue quand leur prix augmente.

¹⁴² Leur consommation varie donc dans le même sens que leur prix. Si celui-ci augmente, alors leur consommation augmente.

¹⁴³ Sans aller jusqu'au seuil où l'augmentation de la fiscalité devient marginalement négative et au-delà duquel une hausse de la taxation réduit les recettes fiscales, la hausse du taux de taxation étant plus que compensée par la réduction de l'assiette fiscale en raison d'une diminution des quantités consommées (principe de Laffer).

typiquement des biens de type Veblen, dits de consommation ostentatoire¹⁴⁴. Ces biens de distinction sociale ont ceci de non standard que leur consommation réagit positivement aux hausses de prix. Ici, le prix joue précisément le rôle d'un marqueur identitaire fort, de sorte qu'une baisse des prix qui rendrait l'accès au produit plus aisé, découragerait la consommation des catégories les plus aisées. Ainsi, une augmentation du prix *via* la fiscalité peut permettre une augmentation de la consommation de ces produits de la part des catégories les plus aisées, ainsi qu'une collecte fiscale optimisée. Pour être pleinement efficace, une telle mesure doit concerner prioritairement les produits dont l'importation par les particuliers, à titre individuel, est difficile : automobiles de luxe, bateaux de luxe, jet-skis...

339. Une fiscalité élevée pourrait également être maintenue pour les biens addictifs et autres biens sur la consommation desquels le Pays peut souhaiter exercer un contrôle (biens tutélaires, tabac, alcools, boissons sucrées, produits gras et sucrés présentant des risques de santé publique). Toutefois, cela ne doit se faire qu'à condition que les productions locales substituables subissent la même taxation. Dans le cas contraire, des distorsions économiques apparaissent et, sur le plan sanitaire, l'objectif affiché n'est pas atteint.
340. L'affectation des sommes collectées ici relève d'un choix politique, mais il serait tout à fait possible de concilier rationalité économique, *via* la taxation et justice sociale, par la redistribution des sommes dans une logique d'équité.

Propositions :

5. Si nécessaire, réduire les droits de douane en provenance des pays proches dans le cadre d'accords de libre-échange, par un alignement sur les taux applicables aux produits originaires de l'Union européenne.
6. Privilégier la taxation de biens spécifiques (tutélaires, ostentatoires, contraires à la politique de santé...).
7. Supprimer les distorsions entre production locale et importations s'agissant des taxes dont l'objectif est de protéger la santé publique.

3. RÉFORMER LA TAXE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

341. Plusieurs rapports ont été consacrés à la question de la TDL. Ainsi, le « rapport Bolliet »¹⁴⁵ préconisait « *le desserrement de la contrainte protectionniste* », à travers notamment la suppression progressive (en trois ans) de la TDL, en partie compensée par la mise en place éventuelle d'une taxe de développement à durée limitée (TDDL) pour protéger l'installation industries stratégiques. L'étude Roger de Villers (2009), moins tranchée, concluait pour sa part à la nécessité d'une réforme en profondeur du dispositif. Toutefois, elle est contestée, notamment pour son architecture d'argumentation inversée¹⁴⁶. En effet, son propos semble être

¹⁴⁴ Thorstein Veblen, *Théorie de la classe de loisir*, 1899, pour une analyse des pratiques de consommation distinctives propres à certaines catégories sociales.

¹⁴⁵ IGF, IGA, IGAS, *Mission d'assistance à la Polynésie française*, septembre 2010.

¹⁴⁶ Voir. B. Poirine, Tahiti, une économie sous serre, Paris, L'Harmattan, 2011, p.43 : « Cette étude de 113 pages, commandée par le ministère de l'économie et des finances local, énonce donc la conclusion de ses travaux en page 39, avant même d'avoir commencé à étudier les chiffres... ». et p. 55 « Les analyses qui font un bilan en terme de valeur ajoutée sont doublement erronées : d'une part parce que la variation de valeur ajoutée est calculée au prix local et non au prix international comme ici (Pm et Pt), d'autre part parce qu'elles négligent l'effet sur le bien-être de la renonciation à consommer le bien après la taxe, représenté par le triangle c (CED) : les consommateurs entre E et D sont en effet obligés de renoncer à acheter le bien. Leur perte de bien-être n'est pas compensée par la recette fiscale du gouvernement ».

à rebours des enseignements de toute la littérature économique de la taxation, qui considère que les petits pays connaissent une perte de bien-être net suite à l'introduction de taxes sur l'échange, la production ou l'importation. L'orientation choisie, qui consiste à comparer les gains et pertes des producteurs locaux consécutifs aux variations potentielles des niveaux de TDL, aux gains et pertes subis par le consommateur local (à l'aide de l'effet-prix), est une argumentation statique et sectorielle, qui ne prend pas en compte l'existence d'autres secteurs de production sur lesquels la consommation pourrait se reporter, et qui pourraient donc bénéficier des baisses de TDL éventuelles. En d'autres termes, aucune mention n'est faite des gains d'efficience dynamiques, sauf à les considérer comme purement hypothétiques.

342. Par ailleurs, de nombreux acteurs économiques polynésiens, importateurs et commerçants notamment, critiquent régulièrement ce dispositif.
343. Prenant acte de ces débats, le Vice-président du gouvernement a annoncé au cours du Conseil des ministres du 20 novembre 2018, le lancement d'un projet de réforme de la taxe de développement local (TDL)¹⁴⁷. Il prévoit notamment une mise à jour des produits protégés par la TDL afin que cette taxe ne s'applique plus sur des biens qui ne sont pas ou plus produits localement. Il prévoit également une simplification, afin de réduire de huit à quatre le nombre de positions tarifaires distinctes¹⁴⁸.
344. Dans le cadre de ce chantier, l'Autorité est en mesure de faire un certain nombre de propositions.
345. Une suppression totale de la TDL représenterait une diminution des recettes fiscales directes de 1,84 milliard de F CFP. Cependant, il s'agit là d'un coût apparent. En effet, la perte de recettes budgétaire sera compensée à moyen terme, à la fois par la baisse des prix des produits importés et des produits domestiques, et par des gains d'efficience dynamiques, permis par une allocation des ressources plus efficace, les ressources étant utilisées à des emplois plus productifs, pour lesquels la Polynésie française dispose d'un avantage comparatif ou d'un désavantage comparatif minime (services, industrie touristique)¹⁴⁹.
346. Si le choix de maintenir la TDL était néanmoins retenu, il paraît *a minima* nécessaire de réduire ses imperfections afin de s'assurer qu'elle ne conduit pas à la constitution d'effets d'aubaine et de rentes. Son évaluation régulière permettrait de corriger certains effets négatifs : toilettage de la liste des produits qui y sont soumis et exclusion des produits non produits localement ; chiffrage des effets de la protection sur l'emploi et l'innovation. Il serait essentiel également de dissocier la protection de la production locale et la taxation des biens dont le pays veut contrôler la consommation, souvent pour des raisons de santé publique. Ainsi, la disparition de la TDL sur certains biens tutélaires (alcools dont bière, tabacs, boissons et produits sucrés dont jus de fruits et sodas) signifierait que leur production locale n'est pas légitime à être protégée, en cohérence avec l'objectif de contrôle de la consommation de ces produits. En revanche, cela n'exclurait pas la création de taxes nouvelles sur ces produits (en régime d'importation ou de fabrication locale), ou la refonte – à des niveaux plus élevés – de l'architecture fiscale actuelle, ce qui permettrait au pays d'atteindre son double objectif (contrôle de la consommation et optimisation des recettes fiscales), tout en compensant la disparition de la TDL sur ces produits. Enfin, la TDL devrait être ciblée sur les produits dont la production présente une vraie valeur

¹⁴⁷ https://www.presidence.pf/conseil_ministres/conseil-des-ministres-du-20-novembre-2018/.

¹⁴⁸ https://www.tntv.pf/Video-La-taxa-de-developpement-local-bientot-reformee_a28864.html.

¹⁴⁹ L'enseignement de la théorie économique conduit bien à considérer la taxation à l'import comme une source de perte sèche de bien-être global pour les petits pays. La disparition de la taxation, même en l'absence de mécanisme compensateur, conduit donc bien, *in fine* à une élévation du niveau de bien-être global, au moins à moyen terme, une fois les effets transitoires dépassés.

ajoutée, qui sont sans doute également les plus pourvoyeurs d'emplois. En particulier, les produits pour lesquels les entreprises locales ne procèdent qu'à une activité d'ultime transformation de produits importés ne devraient pas en bénéficier.

347. Cela implique un diagnostic individualisé des bénéfices de la protection, réalisé pour chaque entreprise concernée, au moment de l'attribution de la mesure de protection et régulièrement mis à jour pour chaque entreprise, afin d'éviter la pérennisation de rentes.

Propositions :

À titre principal :

8. Faire disparaître le caractère permanent de la TDL et la remplacer par une protection temporaire des seules industries naissantes, par exemple de 3 à 5 ans non renouvelables.
9. Envisager une protection plus pérenne des seuls produits stratégiques ou en cas de création de filière.
10. Supprimer la TDL sur les biens dont on veut limiter la consommation (produits sucrés et alcoolisés), quitte à la remplacer par d'autres taxes, afin d'éviter de donner pour ces biens un avantage à la production locale.

À titre subsidiaire, en cas de maintien d'une TDL pérenne :

11. Mettre en place des contreparties à toute mesure de protection, temporaire ou non, 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.
12. Déterminer un « taux de transformation » ou de « valeur ajoutée locale » minimal des produits protégés, la production locale ne pouvant pas consister qu'en de l'assemblage ou d'un nouveau conditionnement de produits importés, sans réelle valeur ajoutée.
13. Simplifier et abaisser les taux à des niveaux qui restent compatibles avec le fonctionnement concurrentiel des marchés (par exemple trois niveaux de protection : un taux normal à 30 % ; un taux exceptionnel à 50 % et un taux réduit à 15 %).
14. Rendre plus précises les positions tarifaires d'assiette de la taxe afin de pouvoir déterminer plus finement les produits taxés et éviter la taxation de produits non fabriqués localement.

4. SUBSTITUER À LA RÉGLEMENTATION DES IMPORTATIONS ET DES PRIX DES DISPOSITIFS ALTERNATIFS DE SOUTIEN

a) La réforme de la réglementation des prix

348. Tout en prenant acte de la réforme engagée en février 2019 afin de restreindre la liste des PPN et du communiqué de presse du Président de la Polynésie française en date du 3 avril 2019, qui affirme le souhait du gouvernement de maintenir un dispositif de réglementation des produits de première nécessité, l'Autorité réaffirme qu'une réforme de la réglementation des prix permettrait à la fois de réduire la dépense publique, de garantir l'accessibilité des produits les plus nécessaires aux populations modestes, et d'obtenir un gain de pouvoir d'achat sur les produits libres pour l'ensemble des ménages, en offrant une plus grande flexibilité aux commerçants pour composer leur gamme, et en limitant les reports de marge sur les produits libres.
349. Les opérateurs interrogés au cours de l'instruction ont pour l'essentiel plaidé pour un recentrage du dispositif des PPN, d'une part sur une liste de quelques produits réellement nécessaires et,

d'autre part, sur les territoires les plus éloignés de Tahiti, où les clients sont captifs d'un nombre très réduit de distributeurs. De telles mesures auraient l'avantage de limiter la dépense et les effets d'aubaine au profit des ménages aisés, en recentrant le dispositif sur les publics prioritaires. Une autre voix pourrait consister à substituer à ce dispositif des aides directes aux ménages les plus modestes, afin qu'ils se procurent certains biens jugés essentiels.

350. L'Autorité rappelle également que le principe d'une fixation des marges, dite méthode « cost plus », qui consiste à fixer un prix par référence aux coûts exposés majorés d'une rémunération raisonnable du capital, est souvent contestée sur un plan théorique, car elle ne pousse pas les acteurs à améliorer leur gestion et à réduire leurs coûts de production. Il est donc préférable de privilégier la fixation d'un prix plafond (dit « price cap »), ajustable au fil du temps, qui incite davantage à la réduction des coûts.
351. Un autre sujet fréquemment abordé, celui de l'étiquetage des produits alimentaires, constitue selon les importateurs une véritable charge pour eux, et a un effet sur les prix, notamment des PPN. Si la réglementation exigeant un étiquetage en langue française ou tahitienne apparaît essentielle dans le but d'informer et de protéger la santé des consommateurs¹⁵⁰, une piste pourrait être examinée afin de neutraliser ce coût pour les produits PPN. En effet, si un produit importé a déjà une étiquette en langue française, le coût de celle-ci est intégré au prix d'achat et donc au prix-rendu-entrepôt (PRE), qui sert de base à l'application de la marge maximale autorisée. Il est donc neutre pour l'importateur. En revanche, si l'étiquette doit être apposée par l'importateur lui-même, le coût de l'étiquetage (essentiellement du coût de personnel) est déduit d'une marge déjà encadrée. À condition que cela se fasse de manière transparente, pour éviter des détournements du dispositif et l'imputation de coûts d'étiquetage excessif, ces dépenses pourraient être intégrées au prix de revient des PPN (le prix-rendu-entrepôt) afin qu'elles ne pèsent plus sur la marge des importateurs.

b) Des aides aux producteurs alternatives et sous conditions

352. Il existe un enjeu spécifique en matière agricole, où l'intérêt des producteurs, des distributeurs et des consommateurs sont souvent artificiellement opposés. Le syndicat des producteurs de fruits et le syndicat des maraîchers de Polynésie française ont fait part de leurs réserves sur la réforme des produits de première nécessité¹⁵¹, qui a vu une grande partie des fruits et légumes quitter la liste des PPN et des PGC qui prévoyait pour ceux-ci une marge de 35 % au motif que cela réduirait la part du prix de vente de détail perçu par le producteur (aujourd'hui de 60 % pour les PGC si on raisonne avec un taux de marge de 35 % et un taux de TVA de 5 %) et pourrait conduire à une hausse des prix¹⁵². Toutefois, rien ne permet d'indiquer que le revenu des agriculteurs sera inférieur en valeur absolue avec la libération des prix, ni que la marge captée par les distributeurs sera supérieure. Il apparaît en effet que les producteurs ont d'autres solutions que la réglementation des prix pour se prémunir des pressions de la distribution, soit sous l'angle contentieux (contestation des abus de position dominante ou des pratiques illicites), soit par la mutualisation (par exemple sous la forme coopérative). En réalité, combinée avec la réduction des limitations aux importations, la liberté des prix pourrait à l'inverse servir d'aiguillon concurrentiel et éviter les calculs opportunistes des distributeurs, qui aujourd'hui

¹⁵⁰ Le tribunal administratif de Polynésie française (jugement n°99-37 du 28 mars 2000), confirmé par la Cour administrative d'appel de Paris (arrêt 00PA02401 du 26 juin 2002), a d'ailleurs annulé les 28 mars 2000 et 26 juin 2002 les dispositions de la délibération n°98-149 APF du 19 novembre 1998 qui autorisaient un affichage en langue anglaise uniquement.

¹⁵¹ Arrêté n° 225 CM du 15 février 2019.

¹⁵² https://www.tahiti-infos.com/Les-maraichers-du-fenua-opposes-a-la-liberation-des-marges-distributeurs_a180763.html.

privilégient les produits les plus coûteux à l'achat afin de s'assurer une plus forte marge (ainsi de l'exemple des citrons des Marquises, préférés aux citrons de Tahiti pour cette raison). Un dispositif d'aides directes, protecteur des producteurs et des consommateurs, pourrait aussi être envisagé avec les gains de taxes liés à la suppression de certains PPN. Les distorsions sur les mécanismes de formation des prix et les effets d'aubaine seraient ainsi réduits. Il conviendra cependant de veiller à ce que les distributeurs ne soient pas incités à répercuter le montant de ces aides sur leurs prix, ce qui suppose un certain degré de concurrence entre eux.

353. Certains producteurs locaux ont également évoqué l'effet de la patente, dont les droits proportionnels sont assis sur la valeur des immobilisations brutes des biens productifs, et qui pénalise donc la production locale et ne prend pas en compte la vétusté de biens (comme le ferait la prise en compte de leur valeur comptable nette). Une correction de cette taxation pourrait constituer une compensation aux mesures de réduction de la protection des importations.
354. Plus généralement, pour éviter la constitution de rentes, l'ensemble des aides publiques aux entreprises, dès lors qu'elles visent à compenser les désavantages compétitifs de la production locale par rapport aux entreprises étrangères (*level playing field*) devraient être conditionnées à une ouverture à la concurrence du secteur concerné.

Propositions :

15. Accentuer les contrôles du respect de la réglementation des prix, notamment sur les îles autres que Tahiti.
16. A Tahiti et Moorea, cibler les prix réglementés sur une liste plus restreinte de produits.
17. Envisager des dispositifs alternatifs de soutien aux ménages les plus modestes, afin de réduire les effets d'aubaine.
18. En cas de maintien de prix réglementés, privilégier la fixation de prix plafond au moins pour les produits locaux, plutôt que de marges maximales.
19. Intégrer le coût de l'étiquetage des produits alimentaires au prix-rendu-entrepôt des PPN, afin de neutraliser son coût pour les importateurs.
20. Accompagner – notamment par des mécanismes d'aide directe – les agriculteurs dans la réforme de la réglementation des prix.
21. Conditionner de manière générale les aides publiques aux entreprises locales à une ouverture du secteur concerné.

5. AMÉLIORER LE RÉGIME DE LA DÉFISCALISATION POLYNÉSIENNE POUR TENIR COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS CONCURRENTIELLES

355. Outre qu'ils apparaissent comme un moyen de compenser dans certains secteurs le poids élevé du coût des intrants, pénalisés par les circuits d'importation, le dispositif de défiscalisation et les exonérations fiscales peuvent conduire à la constitution ou au renforcement de positions dominantes sur le marché concerné.
356. Par suite, des éléments d'analyse concurrentielle pourraient être intégrés au dispositif, au même titre que l'impact sur l'emploi ou l'attractivité du Pays. En effet, les positions dominantes, une fois constituées, conduisent à des situations de rente et à un accroissement des prix, défavorables aux consommateurs locaux mais également à l'attractivité de la Polynésie française, par exemple en matière de tourisme, et *in fine* à l'emploi.

Propositions :

22. Modifier l'article LP 913-4 du code des impôts, qui détermine la liste des critères à prendre en considération pour obtenir le bénéfice de la défiscalisation locale, en ajoutant explicitement l'impact concurrentiel du projet. Compte tenu de son expertise en la matière, l'avis de l'Autorité pourrait dans ce cas être requis.
23. Supprimer les seuils prévus à l'article LP 916-1 du code des impôts et la discrimination des projets éligibles en fonction du montant de l'investissement, afin de permettre l'entrée sur le marché ou le développement de nouveaux acteurs.

6. RÉFORMER LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

357. La réglementation des investissements étrangers en Polynésie française est devenue difficilement applicable à la suite de décisions juridictionnelles. Il serait dès lors opportun de préciser le mécanisme dans un sens plus clairement concurrentiel, et de lever un certain nombre de barrières à l'entrée sur les marchés polynésiens. Si l'objectif des politiques publiques est la croissance économique, et, *in fine*, le développement du territoire, il serait en effet opportun d'orienter le contrôle des investissements étrangers dans un sens favorable à ce développement, et donc de les favoriser dans une large mesure. En effet, sur un plan concurrentiel, l'absence pour les investisseurs étrangers de garanties sur la faisabilité et la pérennité de leurs projets, source d'insécurité juridique, limite les possibilités d'entrée sur le marché, et son animation concurrentielle, au seul profit de la rente des producteurs locaux.

358. Les modalités de réforme suivantes peuvent être envisagées :

- Définir précisément les contours de l'extranéité au sens de la réglementation polynésienne. En tout état de cause, le critère de la résidence (et non celui de la nationalité) pourrait être retenu, en conformité avec la pratique internationale. La Polynésie n'a en effet aucun intérêt à s'isoler davantage des circuits d'investissement internationaux en optant pour une définition qui viendrait réduire son attractivité aux yeux des investisseurs potentiels.
- Déterminer le niveau de participation à partir duquel les projets d'investissement doivent être soumis à autorisation. En première analyse, il est possible de retenir le seuil correspondant à la minorité de blocage pour les sociétés anonymes (SA), soit 33,33 % du capital social. C'est en effet à partir de ce niveau de participation que l'opérateur peut exercer un contrôle négatif (sous la forme d'une sorte de droit de veto) sur les décisions stratégiques de l'entreprise concernée. Un seuil plus élevé, correspondant à 50 % du capital social pourrait aussi être envisagé, dans la mesure où ce n'est qu'à partir de ce niveau de participation que l'influence sur la gestion et les décisions de l'entreprise peut se faire positive et active.
- Déterminer les motifs qui peuvent conduire à un refus du projet d'investissement. En tout état de cause, la seule raison valable semble être l'atteinte à la souveraineté économique du territoire. En-deçà du seuil de 50 % du capital social, ce motif n'est pas invocable. Il serait même possible d'envisager d'autoriser tous les investissements productifs, dans la mesure où ils ont nécessairement des retombées économiques locales (emplois directs, consommations intermédiaires, contributions fiscales, consommation finale). Dans cette perspective, qui constituerait un renversement de la grille d'analyse par rapport à la réglementation actuelle, la Polynésie aurait intérêt à instaurer une fiscalité avantageuse à destination de ce type d'investissement, en conformité avec les objectifs de dynamisation de la concurrence et de développement économique du territoire. Seuls les investissements à

visée clairement spéculative seraient dès lors passibles d'une décision de refus, au motif de leur dangerosité et de leur inutilité en matière de développement économique.

- La liste des secteurs concernés par la réglementation relative aux investissements étrangers devrait aussi être soumise à examen. Pour des raisons d'attractivité et des motifs concurrentiels, il n'est en effet pas souhaitable qu'un investissement dans un secteur non stratégique puisse entraîner une décision de refus. Une discussion peut en revanche être engagée sur le bien-fondé du maintien dans la liste de secteurs comme l'immobilier. Les investissements étrangers dans ce secteur pourraient au contraire constituer des opportunités de développement. Potentiellement, la puissance financière des investisseurs étrangers est susceptible de faire atteindre à la production la taille critique, pour laquelle les économies d'échelle et la productivité des facteurs sont maximales, ce qui serait impossible à envisager en l'absence d'investissement étranger.

Propositions :

24. Assouplir la réglementation relative aux investissements étrangers, afin d'accroître la concurrence dans la production locale de biens et services, sauf dans certains secteurs stratégiques, dont le périmètre serait réévalué régulièrement, ou pour les investissements à visée uniquement spéculative.

7. METTRE EN ŒUVRE UNE ÉTUDE D'IMPACT ET UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE DES MESURES RÉGLEMENTAIRES AYANT DES EFFETS SUR LES PRIX DES PRODUITS

359. Le constat central du présent avis est que la question de la vie chère et du manque de qualité et de diversité des produits est une question de politique publique. Pour une part essentielle en effet, elle n'est pas liée à des facteurs exogènes (éloignement), mais bien aux taxes et droits de douane, à la réglementation des prix, ou à la détermination de listes de produits que l'on est en droit ou non d'importer.
360. Or, ces politiques ne semblent pas toujours aptes à remplir les fonctions qui leur sont assignées, faute d'une définition suffisante des objectifs *ex ante* et d'une évaluation suffisante *ex post*.
361. *Ex ante*, au moment de la définition des outils, une règle de politique économique, dite règle de Tinbergen¹⁵³, veut que lorsqu'une politique vise à modifier n variables économiques, elle dispose d'au moins n instruments (taxation, subvention, taux d'intérêt etc.) Cela se justifie par le fait que les cibles doivent être atteintes indépendamment les unes des autres, et qu'aux n degrés de liberté à atteindre (les objectifs), doivent correspondre n contraintes (les instruments). Pour le dire autrement, même si les effets des instruments économiques sont multiples et agissent sur diverses variables, un même outil sera dans l'incapacité de poursuivre efficacement plusieurs objectifs en même temps, sauf si ceux-ci sont directement liés.
362. Or, il semble que faute d'une détermination précise des objectifs attendus, plusieurs des instruments d'administration de l'économie polynésienne souhaitent précisément atteindre des objectifs variés, voire contradictoires. Les parties prenantes elles-mêmes n'ont d'ailleurs pas toujours le même point de vue sur les objectifs visés. Or, taxer les importations par exemple, ne permet pas simultanément et efficacement de garantir à la fois plus d'emploi local, des recettes fiscales, des prix plus faibles et une modification des comportements de consommation. Des arbitrages sont donc nécessaires. Chaque réglementation ayant un effet sur les prix devrait donc être accompagnée d'objectifs clairement définis et évaluable.

¹⁵³ Nikolaas Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy* (1952).

363. Les mesures de politique économique, si elles ont souvent un objectif principal, ont également des effets secondaires sur d'autres variables (en matière de budget ou de redistribution par exemple). Elles peuvent notamment avoir pour effet de modifier la structure concurrentielle d'un marché, comme cela a par exemple été décrit s'agissant de la défiscalisation. Aussi, les effets concurrentiels des textes normatifs intervenant dans le domaine économique devraient être systématiquement abordés dans une étude d'impact.
364. **Ex post**, un principe largement admis en matière de politique publique est la nécessité d'une évaluation objective de son efficacité (capacité à atteindre des objectifs) et de son efficience (rapport entre les coûts engagés et les résultats obtenus). La mesure de la qualité d'une réglementation ne peut en effet en aucun cas être évaluée par la seule mesure budgétaire des moyens mis à disposition (sous forme de dépenses ou de dépenses fiscales). Les réglementations en vigueur en matière d'importation et de distribution ont cependant une tendance à s'empiler, sans être systématiquement et régulièrement évaluées et le cas échéant amendées.
365. Pourtant, toute mesure portant atteinte au principe la liberté des prix et du commerce, et donc du principe constitutionnel de la liberté d'entreprendre, devrait faire l'objet d'évaluations régulières et complètes, sous la forme notamment d'études économiques, afin de savoir si elle doit être conservée, amendée voire supprimée.
366. L'évaluation des mesures protectionnistes notamment ne devrait pas être effectuée seulement en fonction de leur capacité à développer une production pérenne, mais également déterminer leurs effets pour le consommateur. Dans le cas contraire, l'objectif, qui est de permettre aux producteurs locaux d'améliorer leur efficacité n'est pas atteint.

Propositions :

25. Accompanyer chaque texte normatif relatif à l'administration de l'économie polynésienne d'une étude d'impact précise, reprenant ses objectifs, qui doivent être précis et évaluables, les instruments mobilisés et leur capacité à atteindre ces objectifs, ainsi que les effets de la mesure sur la concurrence.
26. Développer une évaluation systématique et régulière de toutes les mesures portant atteinte à la concurrence (réglementation des prix, restrictions aux importations, barrières à l'entrée sur le marché, etc.), notamment au regard de leurs effets sur le niveau des prix ou la qualité de l'offre.

B. LEVER LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE ET FAVORISER L'ENTRÉE DE NOUVEAUX ACTEURS

367. Si les coûts élevés en Polynésie française résultent en partie de facteurs objectifs, liés aux particularités géographiques, ainsi que de barrières réglementaires, la structure concurrentielle des marchés concernés est également en partie à l'origine de ces surcoûts. Les circuits de distribution sont complexifiés par le grand nombre d'acteurs intermédiaires (transitaires, grossistes) ; les délais de livraison et les conditions de stockage sont sources de surcoûts et les acquéreurs sont souvent dispersés et captifs de prix trop élevés. Chacun des acteurs de la chaîne logistique facture des prix plus ou moins élevés qui s'empilent et dont le consommateur final pâtit. S'y ajoute la suprématie de quelques acteurs, dans un grand nombre de marchés de produits et à tous les niveaux de la chaîne de distribution.
368. Dans sa pratique décisionnelle, l'Autorité tient compte de ce contexte. Une petite économie insulaire, comme l'est celle de la Polynésie française, présente structurellement un nombre

important de monopoles ou d'oligopoles, faute pour les producteurs d'atteindre le seuil minimal d'efficience qui permet de réaliser des économies d'échelles¹⁵⁴. Conjugée aux protections de marché, cette caractéristique pourrait d'ailleurs être susceptible de faire naître des comportements collusifs entre opérateurs locaux. De ce fait, la mission des autorités en charge de vérifier le respect du droit de la concurrence est spécifique. Il s'agit notamment de ne pas s'opposer à ce que les entreprises locales réalisent des gains d'efficacité, notamment en coopérant pour réduire le coût d'accès à une prestation (mise sur le marché d'un produit ou importations par exemple). En revanche, une grande attention doit être portée à certains comportements qui peuvent prendre une importance particulière, notamment l'accès aux infrastructures essentielles (en présence de monopoles naturels notamment), les pratiques de refus de vente (compte tenu du poids des importateurs dont beaucoup sont bénéficiaires d'exclusivités *de facto* ou *de jure*) ou l'intégration verticale des entreprises. De ce fait, tant en matière de contrôle des concentrations que de sanction des pratiques anti-concurrentielles, les remèdes comportementaux peuvent prendre une grande importance, notamment ceux qui rendent obligatoire l'accès à un produit ou à une infrastructure à une autre entreprise, concurrente ou nouvelle entrante sur le marché.

369. Mais la puissance publique est également en mesure de prévenir ces situations et de favoriser le dynamisme de l'économie locale, en facilitant l'entrée et le développement de nouveaux acteurs sur le marché, qui constituent une source de pression concurrentielle pour les opérateurs en place (que l'entrée sur le marché soit effective ou seulement potentielle). Les barrières à l'entrée pourraient donc être levées ou atténuées, qu'elles soient de nature réglementaire (instaurées par les pouvoirs publics), économique (liées aux caractéristiques d'un secteur) ou stratégique (liées au comportement des acteurs). L'efficacité des réformes proposées en matière de réglementation sera d'ailleurs fonction du degré de concurrence de l'économie. Elles auront un effet d'autant plus positif sur les prix que le marché local sera concurrentiel, puisque les acteurs seront incités à conquérir des parts de marché par l'innovation ou des baisses de prix.
370. S'agissant des PPN par exemple, aujourd'hui, tous les acteurs pratiquent la marge maximale autorisée, plutôt que chercher à accroître leur part de marché en vendant sous le prix plafond. Le commerçant cherche juste à négocier au mieux sa marge auprès du grossiste, sans même se poser la question du prix qu'il appliquera, alors qu'en réduisant ses marges, il devrait en théorie accroître ses ventes. C'est un signe tangible de l'absence de jeu concurrentiel. En cas de suppression générale des PPN, l'enjeu serait donc de stimuler concomitamment le jeu concurrentiel, afin d'éviter que les distributeurs ne soient en mesure d'augmenter leur marge et leurs prix, au détriment des consommateurs. En effet, le petit commerçant ne s'estimera pas immédiatement en capacité de réduire ses prix, compte tenu des capacités de réplique des acteurs économiques les plus importants, en mesure de lui faire subir des pertes si lui-même réduit ses prix. Des mesures d'accompagnement seront donc nécessaires pour arriver à moyen terme à une réduction du prix des produits libres.
371. L'ouverture du marché devra ainsi nécessairement accompagner, voire constituer un préalable aux réformes réglementaires.

1. DYNAMISER LE MARCHÉ DU FRET

372. Le port est une infrastructure essentielle du territoire, dont l'accès non discriminatoire et à un prix raisonnable est indispensable. Certes, les coûts d'approche en général et le fret en particulier ont une incidence relativement modérée sur le prix des produits (8 % du prix de

¹⁵⁴ Voir notamment C. Montet et F. Venayre, *La concurrence à Tahiti, une utopie* (2013), pp 143-147.

vente TTC). Toutefois, d'une part, cette proportion est susceptible d'être bien supérieure pour certains produits, y compris de première nécessité, dès lors qu'ils présentent un ratio d'encombrement sur valeur ajoutée élevé (matériaux de construction, farine ou sucre par exemple) ; d'autre part, le coût du transport est susceptible de croître à l'avenir, notamment si le port de Papeete, compte tenu des évolutions du fret mondial, demeurerait un port régional secondaire, obligeant l'essentiel des marchandises à transiter par un *hub*, par exemple en Nouvelle-Zélande, source de surcoût et de délais plus longs.

373. La seule solution dans un tel contexte, même si les prix resteront structurellement élevés, compte tenu de l'isolement et de la petite taille du marché polynésien, serait de pérenniser les lignes existantes, voire d'attirer de nouveaux acteurs en permettant aux compagnies qui desservent Papeete de réaliser des économies d'échelles. Or, aujourd'hui, seuls des porte-conteneurs de taille petite ou moyenne peuvent accéder au port, pas toujours à pleine capacité, et ils repartent très majoritairement à vide. Comme l'indiquait la CTC dans son rapport 2018 sur le Port¹⁵⁵ « *alors que l'élargissement du canal de Panama est connu depuis 2007, le Port n'a toujours pas effectué le choix entre le statut de port secondaire ou celui de devenir une plateforme centrale des échanges dans le Pacifique sud, ou encore décider d'une autre option, comme simplement d'adapter ses installations à des navires de taille plus importantes. Les hésitations successives constatées doivent désormais laisser place à des choix stratégiques pérennes* »¹⁵⁶.

Propositions :

27. Faire un choix stratégique, en réalisant les aménagements du Port de Papeete permettant aux compagnies maritimes de réaliser des économies d'échelles, d'assurer la pérennité de la liaison directe et par suite de maîtriser les coûts de transport des produits de grande consommation.
28. Examiner les pistes de développement des recettes du Port pour éviter que le coût ne se répercute sur les importations et in fine sur les prix pour le consommateur, notamment en matière de tarification de ses services (par l'usage de la comptabilité analytique permettant d'adapter les tarifs aux coûts) et de révision des redevances d'occupation du domaine portuaire (à aligner sur les prix du marché immobilier local).

2. ASSURER UNE MISE EN CONCURRENCE PLUS SYSTÉMATIQUE DES MONOPOLES ET DES OLIGOPOLES RÉGLEMENTAIRES

374. Les mesures réglementaires telles que la régulation des prix ou la limitation du nombre d'opérateurs doivent demeurer l'exception, en cas de défaillance de marché manifeste, notamment en situation de monopole naturel et de très faible élasticité de la demande par rapport au prix.
375. Si l'aconage, compte tenu de son rôle stratégique dans le circuit des importations (puisque 90 % du fret est maritime et que le recours à cette prestation est obligatoire) justifie peut-être la mise en place de garde-fous, la protection dont bénéficient les trois opérateurs paraît excessive. Le secteur est caractérisé par un oligopole réglementé depuis 1987, dont le mode de gestion conduit à une multiplication des infrastructures portuaires financées par les contribuables

¹⁵⁵ Chambre territoriale des comptes de Polynésie française, Rapport d'observations définitives, « Port autonome de Papeete », 3 septembre 2018.

¹⁵⁶ A cet égard, le port de La Réunion par exemple est devenu un hub dans l'Océan indien, par lequel transitent les marchandises en provenance d'Asie.

(défiscalisation) et les utilisateurs (tarifs réglementés et très élevés). Par suite, il n'y a ni concurrence pour le marché (trois prestataires historiques reconduits en 2007 pour 20 ans, sans mise en concurrence), ni sur le marché (tarifs réglementés et identiques pour les trois sociétés).

376. Or, lorsque les pouvoirs publics souhaitent réglementer un secteur et assurer la pérennité d'activités de service public, le choix est souvent fait de confier certaines missions à un ou plusieurs opérateurs désignés. L'analyse économique admet une telle réglementation, mais à condition que l'absence de concurrence *sur* le marché soit compensée par une concurrence *pour* le marché. Autrement dit, il est impératif que le ou les opérateur(s) en monopole ou oligopole réglementé soient régulièrement remis en concurrence, afin d'éviter la constitution d'une rente. Ainsi, l'acconage pourrait relever d'une délégation de service public (DSP) attribuée pour une durée limitée (5 à 8 ans), après organisation d'un appel d'offres. Dans cette hypothèse, la question de la propriété des grues devrait être posée. Le changement de délégataire, et donc la concurrence, serait facilité si l'appel d'offres ne portait que sur la gestion de matériels appartenant à l'autorité délégante.

Propositions :

29. Assurer une mise en concurrence des prestataires d'acconage à l'occasion du prochain renouvellement de la convention, avec un départage notamment selon un critère financier (niveau de redevance versée au Port) afin d'assurer une plus grande efficacité de gestion.
30. Transférer au Port la responsabilité des investissements dans les infrastructures d'acconage, qui seraient mises à disposition du délégataire contre paiement d'une redevance.

3. FAVORISER LA MUTUALISATION DES PETITS ACTEURS

377. La petite taille du marché rend crucial l'accès à un prix raisonnable des acteurs économiques à un certain nombre d'infrastructures et de prestations, dont ils pourraient être privés faute d'atteindre une taille critique. C'est une condition pour permettre l'animation du jeu concurrentiel (entrée de nouveaux acteurs, réalisation d'économies d'échelles). Face à ce handicap, la mutualisation peut, dans certaines conditions, apparaître comme une solution satisfaisante, dès lors qu'elle respecte le droit de la concurrence et en particulier l'interdiction des ententes ou des abus de position dominante (échanges sur les prix limités, pas d'accès discriminatoire à la structure etc.).

a) Les producteurs

378. Le secteur agricole bénéficie dans de nombreux États, y compris au sein de l'Union européenne, de certaines exemptions au droit de la concurrence. L'enjeu est en effet de donner du poids à des petits producteurs isolés, face à des acheteurs puissants, par exemple à travers la constitution de coopératives pour la commercialisation commune des productions. Il est également habituel en matière agricole de favoriser la structuration des filières et une certaine mutualisation des fonctions (comme l'achat d'intrants tels que les semences, engrais, alimentation animale ou matériels), à travers des organisations de producteurs. L'accès à certaines infrastructures ou équipements peut également revêtir un aspect crucial (abattoirs, machines agricoles, transport maritime et terrestre etc.)
379. Une initiative a été prise en Polynésie française dans le domaine agricole. Celle-ci est notamment évoquée par la CTC dans son rapport de 2017 sur la politique agricole. Il s'agit de

la création de société anonyme Kai Hotu Rau, dont le pays est actionnaire à 49 %, qui constitue une sorte de centrale d'achats aux petits producteurs, assurant différentes missions (collecte, nettoyage et tri, conditionnement, distribution), jusqu'à la commercialisation de leurs produits à destination de Tahiti (qui accueille 55 % de la production agricole). Son objectif était de professionnaliser la filière et de structurer les petits producteurs et par là-même d'assurer des approvisionnements réguliers aux distributeurs. Après une genèse mouvementée et une mise en sommeil pendant plusieurs années, la société est en activité depuis janvier 2016. Toutefois, elle fait l'objet de critiques assez vives, car elle comprendrait essentiellement des gros producteurs dans son conseil d'administration et aurait une activité réduite (pour l'essentiel la commercialisation de salade en sachet). Les syndicats agricoles consultés privilégient davantage la piste coopérative, car l'intervention d'un acteur privé conduit avant tout à rémunérer un intermédiaire supplémentaire. Une autre piste évoquée consisterait à favoriser la mutualisation entre petits producteurs de l'acheminement depuis les îles.

b) Les détaillants

380. Le nombre important de commerçants indépendants rend délicate la question de leur approvisionnement, qui ne se fait pas nécessairement au meilleur coût. Ainsi, s'agissant des importations, ils ne sont pas en mesure d'affréter des conteneurs entiers (beaucoup moins coûteux que les envois groupés), et, au plan local, de négocier des remises en fonction des volumes achetés. Il leur arrive même de se procurer dans les hypermarchés des produits qu'ils revendent ensuite, avec une marge nécessairement réduite. C'est notamment le cas de commerçants des îles autres que Tahiti. Ces petits commerces seraient probablement en mesure de réduire leurs coûts, soit en important directement, afin de limiter le nombre d'intermédiaires, soit en accroissant leur volumes d'achat et donc leur pouvoir de négociation.
381. Pour ce faire, la mutualisation des achats apparaît comme une solution naturelle pour les petits commerces. Elle aurait pour conséquence que les acteurs concernés acquitteraient les mêmes prix, la concurrence se faisant alors par les marges.
382. Des mouvements en ce sens ont d'ailleurs déjà été engagés en Polynésie française, mais dans la distribution sous enseigne (avec la création de SNP pour certains des magasins sous enseigne U et de Cap pour les enseignes LS Proxi).
383. Des expériences de regroupements à l'achat de petits commerçants indépendants ont été mises en œuvre dans certains DROM, dont la structure de marché est très similaire. Ainsi, à La Réunion, le rapport dit « Bareigts–Fasquelle »¹⁵⁷ avait évoqué la création d'une coopérative pour mutualiser les approvisionnements des petits commerces : *« Cette société, forte d'une centaine d'actionnaires disposant chacun d'une voix, agit pour eux comme une centrale d'achat pour 1 500 références, soit les besoins en approvisionnement d'un point de distribution d'une surface de 100 m², permettant par la négociation collective de faire baisser les prix auxquels s'approvisionnent les petits commerces. Si la création de cette structure est trop récente pour analyser finement son impact sur les prix et la pérennité des petits commerces, vos rapporteurs ne peuvent que saluer cette initiative et suggérer, après qu'un bilan plus complet a été effectué, que cette initiative puisse être déclinée dans l'ensemble des collectivités ultramarines françaises »*. Une expérience similaire a été conduite à Mayotte, avec le soutien des services de l'État. Il s'agit de la création de la coopérative Macodis : *« En 2015, l'OPMR de Mayotte a commandé une étude sur la faisabilité de la création à Mayotte d'une plateforme d'importation et de vente en gros des produits de première nécessité. En effet, la distribution*

¹⁵⁷ Rapport des députés Erika Bareigts et Daniel Fasquelle du 16 décembre 2015 sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer.

de ces produits, notamment alimentaires, est extrêmement concentrée, avec 60 points de vente appartenant à trois groupes, qui réalisent de 90 à 95 % des ventes (le groupe Sodifram en représentant 70 % à lui seul) et plus de 3 000 petits commerces indépendants qui se partagent les 5 à 10 % restants (les "doukas"). Ces derniers se fournissent d'ailleurs majoritairement chez les trois acteurs dominants, souvent au même prix que les particuliers, avec pour conséquence des prix élevés sur des produits de base. En outre, alors que les grands distributeurs maîtrisent la chaîne logistique, affrètent des bateaux entiers et constituent des stocks, les petits, qui n'ont pas de trésorerie, achètent au jour le jour, non pas en fonction du potentiel d'activité de leur point de vente mais de leurs disponibilités financières. Leur marge commerciale est ainsi très réduite (autour de 3 %). Sur la base de cette étude a été créée la coopérative Macodis, qui regroupe plusieurs détaillants (13 à ce jour), afin de mutualiser leurs moyens, de leur donner un pouvoir de négociation, de les affranchir des principaux distributeurs et, in fine, de réduire les prix et d'augmenter la qualité des marchandises courantes. D'après l'accompagnateur de la création de cette coopérative, il s'agit d'un succès qui a conduit à un accroissement des volumes et à une baisse des prix des produits commercialisés par ses adhérents, mais également à un accroissement de la qualité et de la variété, ainsi qu'à une diminution des prix des concurrents »¹⁵⁸.

384. Une telle stratégie, qui consiste à accroître les volumes d'achat des petits détaillants pour autonomiser leurs achats et réduire les prix, pourrait être envisagée en Polynésie française, où l'on retrouve ce dualisme, avec une forte concentration des grandes surfaces alimentaires et des petits détaillants nombreux mais dispersés. Il apparaît que même des volumes modestes (à partir d'un conteneur pour les importations) permettent de réaliser des économies d'échelles conséquentes.

c) Les consommateurs

385. Dans son intervention précitée¹⁵⁹, le délégué interministériel à la concurrence dans les outre-mer a indiqué que l'État réfléchissait à favoriser la création dans les DROM de coopératives de consommateurs, achetant des produits en direct, en dehors des circuits organisés. Une telle hypothèse pourrait représenter un intérêt, notamment dans les secteurs où les prix locaux sont élevés et où les consommateurs procèdent déjà à des achats directs, notamment par l'intermédiaire d'internet, mais de manière dispersée (par exemple les pièces détachées automobiles, les livres ou les articles de loisirs). Ils auraient dans ce cas un intérêt certain à mutualiser leurs commandes pour obtenir de meilleurs tarifs, notamment pour le transport. Certaines entreprises locales proposent déjà des services de réexpédition, afin de permettre l'expédition en Polynésie française depuis des sites internet ne proposant pas de livraisons pour ce territoire et un éventuel groupage des achats, mais elles demeurent marginales.
386. Le développement de ces achats aurait pour conséquence de dynamiser la concurrence sur les marchés de produits concernés. Le commerce en ligne est également un vecteur de développement de l'emploi local, grâce aux activités logistiques qu'il génère.
387. Un accompagnement par le Pays, notamment pour faciliter le groupage des importations individuelles en ligne pourrait être envisagé. Il pourrait prendre la forme d'une facilitation des démarches douanières (avec une démarche unique pour des envois de produits relevant de la même position douanière), les règles d'application de la franchise postale par destinataire

¹⁵⁸ Avis ADLC n° 18-A-09 du 3 octobre 2018 relatif à la situation concurrentielle sur les marchés des matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion.

¹⁵⁹ Audition du 11 avril 2019 par la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale.

restant en l'état. L'Autorité de la concurrence de métropole a préconisé des mesures du même ordre dans un avis récent consacré à l'outre-mer¹⁶⁰.

Propositions :

- 31. Faire le bilan de la société Kai Hotu Rau (activité, représentativité des adhésions) et le cas échéant, réorienter son action.
- 32. Expérimenter d'autres formes de mutualisation, notamment coopératives, davantage destinées à de petits producteurs agricoles, par exemple en matière d'acheminement depuis les îles.
- 33. Mettre à l'étude la mise en place d'une coopérative permettant la mutualisation des achats des petits commerçants.
- 34. Encourager la constitution de coopératives de consommateurs relatives à l'achat en ligne groupé.

4. DISSUADER LA PRÉEMPTION DU FONCIER PAR DES INTÉRÊTS PRIVÉS

- 388. Selon de nombreux opérateurs, la rareté du foncier constitue un frein au développement de nouvelles activités de production, de surfaces commerciales, ou de surfaces d'activité (pour le stockage notamment) et obère le développement de leur activité. Or, cette rareté résulterait en partie de stratégies d'immobilisation et de préemption du foncier par certains acteurs économiques.
- 389. Pour lever cet obstacle au développement, les communes ou le Pays pourraient constituer des réserves foncières ou au moins encadrer l'utilisation de certains terrains, destinées à l'établissement de zones d'activité ou de zones agricoles par exemple. Les outils nécessaires figurent dans le code de l'aménagement et peuvent être utilisés à l'occasion de l'élaboration ou de la révision des plans généraux d'aménagement (PGA). Il s'agit par exemple des emprises réservées (articles D. 111-4 et LP 113-9) ou de la possibilité d'user du droit de préemption L'usage, l'attribution et la location de ces terrains et locaux devraient alors se faire sur la base de critères transparents et non discriminatoires et tenir compte des préoccupations de concurrence, afin de favoriser le développement de nouveaux acteurs.
- 390. La mise en place d'espaces de stockage mutualisés d'initiative publique ou privée serait également profitable, même s'il faudra porter une attention particulière à leur gouvernance, dès lors qu'il s'agit de faire cohabiter des entreprises qui commercialisent des produits différents et éventuellement concurrents. En matière agricole par exemple, la Chambre de l'agriculture et de la pêche lagonaire a évoqué la possibilité de mutualiser le stockage des produits sur les îles, avant leur transport, afin d'améliorer les conditions de conservation et de transport.

Propositions :

- 35. Développer la constitution par le pays ou les communes de réserves foncières ou encadrer l'usage de certains terrains destinés au développement d'activités productives.
- 36. Mettre en œuvre des règles strictes et transparentes d'attribution de ces espaces, en incluant des préoccupations de concurrence.
- 37. Examiner la possibilité de mettre en place des espaces de stockage mutualisés.

¹⁶⁰ Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer.

5. RÉFORMER LA RÉGLEMENTATION DES ACCORDS EXCLUSIFS D'IMPORTATION

391. Le délégué interministériel à la concurrence dans les outre-mer, M. Francis Amand, a proposé devant l'Assemblée nationale le 11 avril dernier que soit mis un terme définitif aux exclusivités d'importation de fait dans les DROM (les exclusivités de droit y sont déjà interdites). Il envisage même d'aller plus loin et de proposer d'une part de simplifier la procédure de sanction, pourtant déjà mise en œuvre à plusieurs reprises et, d'autre part, d'étendre l'interdiction aux exclusivités dans les contrats de franchises et aux exclusivités de licence (pour l'utilisation d'un droit de propriété industrielle tel qu'une marque, une œuvre de l'esprit ou un brevet).
392. A rebours de ce mouvement, la Polynésie française a supprimé cette interdiction en 2018. L'argument avancé à l'appui de cette suppression était le suivant : les exclusivités d'importation, dans une petite économie, sont à l'origine de gains d'efficacité dans la distribution (logistique, promotion). Si elles suppriment la concurrence intra-marque (puisque une marque n'est commercialisée que par un opérateur économique), elles préservent la concurrence inter-marque (entre produits substituables de différents fournisseurs), chaque importateur essayant d'imposer les produits de la marque qu'il détient. En outre, autre argument, si un accord s'avérait problématique, il doit pouvoir être sanctionné par le droit commun de la concurrence, sans que la définition d'une infraction autonome soit nécessaire, puisqu'il relève par nature d'une entente (c'est un accord entre deux acteurs, un fournisseur et un importateur) ou d'une position dominante (si le produit faisant l'objet d'une exclusivité n'est pas substituable). Il suffirait dans ce cas à l'Autorité d'examiner la proportionnalité entre gains d'efficacité de l'exclusivité et risque concurrentiel¹⁶¹.
393. Toutefois, ces arguments tenant à l'existence d'économies d'échelles dans la distribution et au maintien d'une concurrence inter-marque, sont très amoindris dans une petite économie insulaire.
394. ***S'agissant de la concurrence inter-marque***, elle est faible par nature. Dans une petite économie, le nombre de produits substituables de marques concurrentes est réduit. D'après les lignes directrices de la Commission européenne sur l'intégration verticale¹⁶², la concurrence inter-marque est insuffisante si une marque représente plus de 30 % des parts d'un marché, *a fortiori* si la position des différents importateurs sur le marché est plus ou moins similaire en termes de parts de marché, de capacités et de réseau de distribution. Le grossiste a alors une grande latitude pour augmenter ses prix. Or, c'est un cas de figure fréquent en Polynésie française. La Commission préconise dans ce cas de stimuler la concurrence intra-marque, ce qui est incompatible avec le maintien d'accords exclusifs d'importation.
395. ***S'agissant des gains d'efficacité***, ils sont incertains. Si en principe les exclusivités apportent des gains de productivité en matière logistique, ceux-ci peuvent être contrariés par des incitations contraires. Du côté des importateurs, les exclusivités protègent leur marge. Elles ont par conséquent pour effet de dissuader ceux-ci de mettre en concurrence le fournisseur avec lequel ils ont un accord et des exportateurs concurrents commercialisant d'autres marques, alors que ce devrait être précisément la valeur ajoutée d'un importateur que de rechercher le meilleur fournisseur. Du côté des fournisseurs, si la plupart pratiquent la distribution exclusive, ils n'ont pas non plus intérêt à diminuer leurs prix sachant que la marge sera conservée par le grossiste et donc sans effet sur le volume de leurs ventes. Les situations dont donc relativement figées et pénalisent le jeu concurrentiel.

¹⁶¹ Voir sur ce point : Florent Venayre. « Droits exclusifs d'importation outre-mer. Se poser les bonnes questions avant d'interdire ? », *Revue Lamy de la Concurrence*, Editions Lamy/Wolters Kluwer, 2018.

¹⁶² Commission européenne, Lignes directrices sur les restrictions verticales, 2010/C 130/01, § 151 à 167.

396. ***S'agissant de la redistribution d'éventuels gains aux consommateurs***, les incitations sont faibles. Ainsi, même si ces accords verticaux étaient en mesure d'entraîner des gains d'efficacité et donc un coût moindre du circuit d'importation (augmentation du bien-être total), il est en réalité très peu probable que le monopole par produit ait une incitation à redistribuer ces gains au consommateur, faute d'une concurrence inter-marque sur des produits substituables suffisamment forte. Il y a donc une captation du gain par l'amont, sans répercussion à l'aval. Certains importateurs sont en outre distributeurs exclusifs de plusieurs marques pour des produits substituables. Dans ce cas, la concurrence inter-marque est faussée car l'importateur n'a aucun intérêt à répercuter les baisses de prix accordées par l'un de ses fournisseurs, puisqu'une telle diminution aurait pour effet principal de diminuer les ventes d'autres produits dont il est aussi le distributeur exclusif.
397. Ainsi, les accords exclusifs posent des problèmes même hors des cas susceptibles d'être sanctionnés par le droit de la concurrence. Ils faussent le jeu concurrentiel et créent des distorsions importantes dans les incitations des acteurs, par exemple quand ils réduisent les incitations des importateurs à mettre en concurrence les fournisseurs, et ont des effets de structure en figeant le jeu concurrentiel. Et en tout état de cause, la démonstration d'une pratique anti-concurrentielle est complexe, exigeante et la procédure longue compte tenu du standard de preuve à respecter. Par ailleurs, en ne concernant qu'un seul produit à la fois, elle serait de portée limitée.
398. C'est pour ces différentes raisons qu'il a été décidé, dans les outre-mer, d'inverser la charge de la preuve et de faire de telles exclusivités des pratiques interdites *per se*, sauf pour leur bénéficiaire à démontrer qu'elles bénéficient au consommateur (par exemple en termes de prix, de qualité ou de services additionnels). En effet, l'action en la matière apparaît à la fois impérative dans ces territoires compte tenu de la faiblesse structurelle de la concurrence, qui limite la concurrence inter-marque et transforme ces exclusivités en une addition de monopoles. Les effets inflationnistes des accords d'exclusivité en Polynésie française sont d'ailleurs établis par de nombreux témoignages des acteurs de terrain.
399. Il apparaît essentiel à l'Autorité d'évaluer les effets de la suppression de l'interdiction *per se* des accords exclusifs d'importation et, sauf démonstration au cas par cas d'un bénéfice pour l'économie polynésienne et les consommateurs, de rétablir leur interdiction de principe.
400. Si le gouvernement ne souhaitait pas rétablir cette interdiction, il apparaîtrait souhaitable, *a minima*, soit d'interdire le cumul des activités d'importation et de distribution, sauf engagements spécifiques visant à garantir une distribution non discriminatoire des produits concernés, soit d'imposer une séparation comptable et de gestion des groupes ayant les deux activités, à la manière de ce qui se fait dans les industries de réseaux. Mais cette solution apparaît particulièrement complexe et délicate à suivre, pour des entreprises qui peuvent être de taille modeste.
401. Une transparence totale des entreprises sur les accords de droit ou de fait dont ils bénéficient serait également essentielle afin de disposer des moyens d'analyse de ces situations, et de détecter plus efficacement les atteintes à la concurrence qui pourraient en résulter.

Propositions :

38. Contraindre les acteurs à rendre public, ou à tout le moins à communiquer à l'Autorité, l'ensemble de leurs exclusivités d'importation, de droit ou de fait.
39. Interdire le cumul d'activités d'importation de produits couverts par une exclusivité d'importation et de distribution au détail de ces mêmes produits, ou à tout le moins imposer une séparation comptable entre ces activités et interdire pour tout importateur concerné par voie réglementaire la discrimination entre acheteurs (y compris ceux de

leur propre groupe).

40. En tout état de cause, évaluer les effets de la suppression de l'interdiction per se des accords exclusifs d'importation et la rétablir si aucun intérêt pour l'économie polynésienne ou le consommateur n'est démontré.

6. RÉTABLIR L'EXAMEN DES SITUATIONS DE POSITION DOMINANTE SOULEVANT DES PRÉOCCUPATIONS DE CONCURRENCE DU FAIT DE PRIX OU DE MARGES ÉLEVÉS

402. Dans le secteur de la grande distribution à dominante alimentaire, le déséquilibre entre les détaillants est tel que le contrôle *a priori* des surfaces commerciales paraît insuffisant pour assurer un équilibre concurrentiel. Compte tenu de positions locales parfois prééminentes et des fortes barrières à l'entrée, il serait opportun de se donner les moyens de procéder à l'examen des situations de position dominante soulevant des préoccupations de concurrence, dans l'hypothèse où cette situation serait à l'origine de prix ou de marges particulièrement élevés. En effet, des distributeurs en concurrence sont plus susceptibles de redistribuer leur surplus aux consommateurs sous la forme de baisses de prix, afin d'accroître leur part de marché. Rééquilibrer la situation concurrentielle serait donc à l'origine d'un cercle vertueux.
403. Le dispositif des injonctions structurelles, qui peut aller jusqu'à l'imposition de cessions d'actifs aux groupes dominants, y compris en dehors d'un abus de position dominante sanctionné et réitéré, existe dans les DROM et en Nouvelle-Calédonie, dont la structure du marché est proche. En Polynésie française en revanche, les dispositions comparables mises en place en 2015¹⁶³ ont été supprimées en 2018¹⁶⁴. Elle apparaît pourtant comme une revendication forte parmi les importateurs et certains distributeurs polynésiens.
404. Or, même si ce dispositif n'a encore jamais été appliqué, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a considéré dans un avis récent consacré à l'outre-mer qu'il « *apparaît particulièrement adapté pour permettre la remise en cause de situations acquises* » et souhaite même modifier le texte de la loi pour faciliter son usage¹⁶⁵. En tout état de cause, même seulement potentiel, ce dispositif a un effet dissuasif : comme la mise en œuvre des injonctions structurelles implique de démontrer l'existence de prix élevés dans un secteur où un acteur est dominant, il est dans son intérêt de ne pas y pratiquer des prix exorbitants.

Propositions :

41. Rétablir le dispositif d'examen des situations de position dominante soulevant des préoccupations de concurrence dans le commerce de détail et pouvant mener à des injonctions structurelles.

¹⁶³ Loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015.

¹⁶⁴ Loi du pays n° 2018-31 du 9 août 2018.

¹⁶⁵ Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 précité, page 47 et 48.

C. RENFORCER LA CULTURE DE LA CONCURRENCE PAR LA TRANSPARENCE SUR LES PRIX ET L'IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES

405. La culture de la concurrence semble relativement peu développée en Polynésie française. Sur un plan institutionnel, le droit de la concurrence et la création de l'Autorité sont encore récents (2015) et dans le comportement des acteurs, la comparaison des prix, la culture du volume, le signalement des comportements anti-concurrentiels auprès de la DGAE et de l'Autorité ou la mise en concurrence des fournisseurs n'apparaissent pas toujours comme naturels. Or, les prix ne seront en mesure de baisser, la qualité de s'améliorer, ou l'accès au marché d'être facilité, qu'à condition que tous les acteurs du circuit des importations et la distribution soient impliqués dans la recherche de prix bas. Dans le cas contraire, les actions menées risquent de conduire uniquement à une reconstitution de la marge à un autre endroit du circuit, sans effet sur le consommateur. Différentes mesures apparaissent de nature à renforcer cette culture de la concurrence.

1. RENFORCER L'EFFICACITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONTRÔLE ET LA SANCTION DES COMPORTEMENTS LITIGIEUX

406. A l'occasion de l'examen de toute demande d'avis, le service d'instruction recueille un grand nombre d'informations dont certaines peuvent le conduire à s'interroger sur l'existence de comportements anticoncurrentiels. Ces comportements pourraient relever aussi bien du droit des ententes que des abus de position dominante. Ces situations, que dénoncent un certain nombre d'opérateurs, ne sont pas évoquées dans le présent avis car elles relèveraient, le cas échéant, de suites contentieuses appropriées. Un rappel du cadre juridique peut néanmoins s'avérer utile.
407. Le contrôle des pratiques relève d'un organisme indépendant, l'Autorité, s'agissant du droit des ententes et des abus de position dominante et d'un service du pays, la DGAE, s'agissant du respect des dispositions des articles LP 410 et LP 420-1 du code de la concurrence relatifs aux pratiques commerciales restrictives ou déloyales¹⁶⁶. D'autres pratiques peuvent pour leur part être sanctionnées par un juge commercial ou civil. Ainsi, l'article LP 420-21 énumère les pratiques jugées abusives ou discriminatoires, telles que la fausse coopération commerciale, les menaces au déréférencement ou la rupture abusive des relations commerciales. Les assignations civiles relatives à ces pratiques sont diligentées à l'initiative du parquet ou des victimes de ces pratiques, qui peuvent néanmoins saisir la DGAE aux fins d'enquête, dont les conclusions peuvent être déposées devant le tribunal.
408. L'objet des dispositions relatives à la transparence et à la loyauté des relations commerciales était, dans l'esprit de ce texte, comme en témoignent les débats à l'assemblée de la Polynésie française, de rééquilibrer les relations commerciales et les rapports de force, au profit des fournisseurs, face à la pression et au pouvoir de marché de la grande distribution¹⁶⁷. Pour les

¹⁶⁶ L'article LP 410-1^{er} prévoit l'interdiction des remises sur les PPN et PGC sous quelque forme que ce soit. Les articles LP 410-2 à L. 410-8 portent sur la transparence des relations commerciales entre professionnels. L'article LP 420-1 interdit l'imposition, directe ou indirecte, d'un prix de revente minimal d'un produit ou d'un bien.

¹⁶⁷ Voir par exemple le CR de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique du 17 octobre 2014 sur l'examen du projet de loi du pays portant réglementation des pratiques commerciales, page 4/11.

suivre, la cellule concurrence de la DGAE est en charge du contrôle de la réglementation des prix sur l'ensemble de la Polynésie française. D'après la DGAE, ses contrôles visent notamment à s'assurer de la transparence des relations commerciales et de la réalité des services rendus en contrepartie des avantages financiers accordés par les fournisseurs (accords de coopération commerciale). L'administration conduit également des enquêtes sur les interdictions de perception de remises pour les PPN et les PGC ou les délais de paiement. Elle a veillé dans un premier temps, depuis l'adoption de ce texte, à prendre des mesures pédagogiques (rappels de la réglementation, réunions d'information avec des opérateurs tels que les producteurs de produits frais ou les importateurs) et à demander aux opérateurs contrôlés de prendre des mesures correctives. Les contrôles ultérieurs veilleront à s'assurer des corrections apportées par les professionnels sur les difficultés relevées.

409. L'arsenal administratif et juridique est donc désormais en place en Polynésie française. Il apparaît toutefois que le signalement des pratiques illicites, auprès de la DGAE comme de l'Autorité est relativement rare, faute peut-être d'une culture de la concurrence profondément ancrée chez les acteurs économiques. Or, il est de l'intérêt général autant que de l'intérêt des victimes que ces pratiques soient sanctionnées, car elles conduisent à une captation du surplus par quelques entreprises, empêchent le développement d'entreprises existantes et dissuadent les entrepreneurs de lancer de nouvelles activités. Elles ont donc des effets sur le pouvoir d'achat, mais également la croissance et l'emploi.
410. La mise en place d'une plateforme de signalement en ligne des pratiques anti-concurrentielles au sein de chaque structure faciliterait sans doute l'action des victimes et assurerait une meilleure centralisation des informations.
411. La coopération entre la DGAE et l'Autorité, dont les rôles respectifs ne sont pas toujours bien distingués par les entreprises et les consommateurs, pourrait également être renforcée, notamment afin de mieux orienter le signalement des affaires portées à la connaissance de l'autorité indépendante ou du service administratif.

Propositions :

42. Mettre en place, au sein de la DGAE, une plate-forme de signalisation en ligne des pratiques anti-concurrentielles.
43. Mettre en œuvre une charte de coopération entre la DGAE et l'Autorité polynésienne de la concurrence, afin de permettre une transmission systématique des indices et signalements relatifs à des pratiques anti-concurrentielles relevant de l'autre institution.

2. ASSURER UN SUIVI ET UNE PUBLICITÉ DES PRIX

412. Dans les DROM, sept observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) ont été institués par le décret n° 2007-662 du 2 mai 2007, avec pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix et des revenus, et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution. En Nouvelle-Calédonie, un dispositif ambitieux a été mis en œuvre en 2013, l'Observatoire des prix, dont le site internet (<https://observatoiredesprix.nc>) permet une comparaison interactive des prix par magasin. Les relevés de prix trimestriels sont effectués par des agents de la direction des affaires économiques (DAE) et complétés automatiquement par les données transmises par les enseignes de plus de 350 m². Les consommateurs peuvent pour leur part effectuer des signalements en cas d'écarts à travers un numéro vert et une messagerie. La mise à disposition de ces informations a pour ambition de permettre au consommateur « d'acheter mieux » en comparant les prix par établissements.

413. En Polynésie française, une tentative similaire a été initiée en 2016 par la DGAE qui a, pendant un an environ, comparé les prix de divers produits de consommation courante dans une vingtaine de points de vente sur l'île de Tahiti, afin de stimuler le jeu de la concurrence. Toutefois, ce dispositif (la « météo des prix »), qui était auparavant mensuel et public, n'a été que partiellement relancé en mars 2019 et porte sur un nombre réduit de produits, ce qui permet aux acteurs de biaiser le dispositif en pratiquant des prix d'appel sur les produits de la liste.
414. Or, la réduction des coûts d'information du consommateur apparaît nécessaire. En effet, les consommateurs font rarement l'effort par eux-mêmes de comparer les prix et sont relativement peu enclins à changer leurs habitudes. En outre, le poids des PPN, dont les prix sont souvent uniformes (alors qu'ils devraient uniquement constituer un plafond), réduit les incitations à effectuer de telles comparaisons. Aussi, face à une certaine inertie des consommateurs, il est important que l'accès à l'information sur les prix soit facilement accessible et comparable. Les consommateurs seraient alors en mesure de comparer facilement les prix des différentes enseignes, incitant ainsi fabricants et distributeurs à les diminuer.
415. Cette information pourrait prendre la forme d'un comparateur des prix dans les différents magasins, accessible en ligne, simple d'utilisation et régulièrement mis à jour. Pour réduire la charge administrative, les grandes surfaces au moins pourraient communiquer leurs chiffres elles-mêmes et nourrir automatiquement l'application. L'administration aurait, au moins pour ces enseignes, un simple rôle de contrôle. Les consommateurs pourraient pour leur part signaler les écarts entre les prix affichés sur le site et les prix en magasin et contribuer ainsi aux contrôles. Pour les petites surfaces, afin de ne pas alourdir leur charge administrative, des relevés de prix réguliers pourraient être effectués.
416. Certes, en théorie, les effets concurrentiels de la transparence sur les prix sont ambigus, car ils peuvent faciliter la mise en œuvre et la stabilité d'ententes tacites ou explicites entre opérateurs (les autres membres du cartel ayant toute l'information nécessaire pour sanctionner ceux qui s'éloigneraient du prix décidé et prendre des mesures de rétorsion). Un tel argument est toutefois relativement théorique s'agissant des produits de consommation courante, dont les prix font l'objet d'une obligation d'affichage et peuvent donc en réalité déjà être contrôlés par les concurrents, notamment les plus importants, qui ont plus de facilité à mobiliser des personnels dédiés à faire des relevés de prix, alors qu'un tel travail est plus compliqué pour le consommateur ou pour les magasins indépendants. La publication renforcerait dans ce cas le pouvoir des petits acteurs et des consommateurs, qui bénéficieraient de la même information que les grands distributeurs.
417. Une difficulté demeure cependant : celle de définir avec précision la liste. En effet, dans le cas d'un nombre réduit de produits, des comportements stratégiques des détaillants peuvent être déployés, visant par exemple à ne pratiquer des baisses que sur les produits de la liste afin d'attirer les consommateurs, la liste étant ainsi instrumentalisée à des fins publicitaires. La liste doit donc être suffisamment large pour rendre compte de manière objective de la politique de prix des différents magasins ou enseignes.

Propositions :

44. Maintenir et développer l'observatoire des prix (« météo des prix »), en lui donnant une base réglementaire, en prévoyant une fréquence de mise à jour régulière (au moins mensuelle), en élargissant le panel des produits comparés et en facilitant l'accès aux informations (par la création d'un site internet dédié).

3. FAVORISER LE RENFORCEMENT D'UN MOUVEMENT DE CONSOMMATEURS

418. L'organisation des circuits d'importation et de distribution décrits dans cet avis pénalisent le consommateur, qui ne profite ni des meilleurs prix, ni d'une grande diversité de l'offre. En effet, d'une part la réglementation a pour effet de restreindre les importations ou de les rendre plus coûteuses, et, d'autre part, la structure du marché, n'incite pas les acteurs, ni à améliorer leur efficacité, ni à redistribuer le surplus éventuel au consommateur final.
419. Or, les consommateurs polynésiens apparaissent particulièrement résignés face à cet état de fait. Ils ne portent pas de revendications fortes contre la vie chère, comme cela peut être le cas dans les DROM (à La Réunion ou aux Antilles en particulier), semblent accepter les prix élevés et seraient même réticents à changer leurs habitudes de consommation, privilégiant souvent l'opérateur historique ou habituel. Pourtant, si les consommateurs se regroupaient pour dénoncer certaines situations (marges ou prix au détail), ils seraient sans doute en mesure de faire émerger cette préoccupation à l'agenda politique, comme cela a été le cas dans les DROM en 2009, conduisant à l'adoption de la loi Lurel en 2012¹⁶⁸.
420. En particulier, une association de consommateurs résolue et en mesure de conduire des enquêtes sur les pratiques tarifaires serait en mesure d'appeler l'attention des acteurs économiques et des pouvoirs publics. Or, l'institut de la consommation, qui était un établissement public administratif identifié par le public (avec un accueil spécifique et une médiatisation à travers des campagnes d'information notamment télévisées), a été intégré à la DGAE, qui s'occupe également de consommation mais a une visibilité et une latitude d'action sans doute moindre qu'un établissement public.
421. La principale association de consommateurs, Te Tia Ara, pour sa part, a des moyens relativement limités. Elle a toutefois reçu en 2018, pour la première fois, une subvention de 6,5 millions de F CFP du Pays, afin de financer des projets, dont une étude sur le coût des véhicules parue en 2019. L'association regrette néanmoins que les moyens dévolus à l'information des consommateurs soient limités, de même que les soutiens juridiques en cas de litige.
422. Pour améliorer cette situation, un financement pourrait être pérennisé par une ligne budgétaire *ad hoc*. Si le maintien d'un financement par projet apparaît plutôt vertueux pour les finances publiques, il demeure important que la mission d'information du public ou l'aide juridique en cas de litige soit également soutenue. Le soutien budgétaire pourrait éventuellement s'accompagner de la mise à disposition ponctuelle ou plus pérenne par le Pays de personnels dédiés, le cas échéant à temps partiel, ce qui est juridiquement autorisé s'agissant d'une mission d'intérêt général.
423. D'autres pistes peuvent être envisagées pour renforcer l'action de ces associations :
- donner la possibilité aux associations de consommateurs de constater par elles-mêmes des faits matériels, ou *a minima* de les faire constater par des agents assermentés de l'administration, par exemple des affichages de prix dans un commerce ;
 - permettre aux associations de consommateurs de saisir l'APC pour avis (elle le peut déjà en matière de pratiques anti-concurrentielles) ;
 - donner aux associations de consommateurs un droit à la communication de documents ou de renseignements de la part des entreprises à l'occasion de leurs enquêtes, le cas échéant par l'intermédiaire des agents la DGAE.

¹⁶⁸ Loi n° 2012-1270 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

Propositions :

- 45. Assurer un financement direct ou indirect aux associations de consommateurs.
- 46. Doter les associations de consommateurs de pouvoirs plus larges (notamment la possibilité d'effectuer ou de solliciter des constats, la possibilité d'obtenir communication de documents par l'intermédiaire de la DGAE et le droit de saisir l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis).

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, rapporteur, et l'intervention de Mme Gwenaëlle Nouët, rapporteur général, par Jacques Mérot, *président*, Maiana Bambridge et Julien Vucher-Visin, *membres*.

La secrétaire de séance,

Le président,

Sabrina Emen

Jacques Mérot

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

I : EVALUER ET RÉFORMER LA RÉGLEMENTATION DES IMPORTATIONS

Supprimer les barrières non tarifaires aux importations et réviser la politique des quotas agricoles

De manière générale :

1. Supprimer les barrières non tarifaires aux importations (quotas, interdictions...), au profit, le cas échéant, de barrières tarifaires.
2. Conduire une revue « norme par norme » des réglementations applicables en matière de matériaux de construction, de règles de construction, de règles sanitaires, afin d'évaluer pour chacune si elle doit être maintenue intégralement, adaptée ou supprimée pour tenir compte des spécificités de la Polynésie française.

En matière agricole :

3. À titre principal, supprimer les quotas d'importation, le cas échéant en leur substituant des subventions publiques sous conditions au bénéfice des agriculteurs.
4. À titre subsidiaire :
 - Réviser la méthode de détermination des prévisions de consommation, de manière dynamique, afin de permettre un accroissement des quantités consommées.
 - Contrôler de manière rigoureuse les prévisions de production et leur réalisation effective.
 - Contrôler de manière plus attentive le prix de revient des productions agricoles, par exemple à travers la mise en place d'un référentiel de prix.
 - Introduire des éléments qualitatifs (maturité des produits, production biologique) et pas uniquement quantitatifs pour déterminer les quotas.
 - Clarifier et réviser régulièrement la clé de répartition des quotas entre importateurs-grossistes, en la faisant dépendre de la part de la production locale écoulée par chaque importateur, éventuellement combinée avec d'autres objectifs de la politique agricole (agriculture biologique etc.), afin de maintenir une incitation à favoriser la production locale.
 - Introduire de la souplesse dans le dispositif d'importation, permettant d'épuiser l'intégralité des quotas.

Réduire le niveau des droits de douane en particulier pour les pays proches

5. Si nécessaire, réduire les droits de douane en provenance des pays proches dans le cadre d'accords de libre-échange, par un alignement sur les taux applicables aux produits originaires de l'Union européenne.
6. Privilégier la taxation de biens spécifiques (tutélaires, ostentatoires, contraires à la politique de santé...).
7. Supprimer les distorsions entre production locale et importations s'agissant des taxes dont l'objectif est de protéger la santé publique.

Réformer la taxe de développement local

À titre principal :

8. Faire disparaître le caractère permanent de la TDL et la remplacer par une protection temporaire des seules industries naissantes, par exemple de 3 à 5 ans non renouvelables.
9. Envisager une protection plus pérenne des seuls produits stratégiques ou en cas de création de filière.
10. Supprimer la TDL sur les biens dont on veut limiter la consommation (produits sucrés et alcoolisés), quitte à la remplacer par d'autres taxes, afin d'éviter de donner pour ces biens un avantage à la production locale.

À titre subsidiaire, en cas de maintien d'une TDL pérenne :

11. Mettre en place des contreparties à toute mesure de protection, temporaire ou non, 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.
12. Déterminer un « taux de transformation » ou de « valeur ajoutée locale » minimal des produits protégés, la production locale ne pouvant pas consister qu'en de l'assemblage ou d'un nouveau conditionnement de produits importés, sans réelle valeur ajoutée.
13. Simplifier et abaisser les taux à des niveaux qui restent compatibles avec le fonctionnement concurrentiel des marchés (par exemple trois niveaux de protection : un taux normal à 30 % ; un taux exceptionnel à 50 % et un taux réduit à 15 %).
14. Rendre plus précises les positions tarifaires d'assiette de la taxe afin de pouvoir déterminer plus finement les produits taxés et éviter la taxation de produits non fabriqués localement.

Substituer à la réglementation des importations et des prix des dispositifs alternatifs de soutien

15. Accentuer les contrôles du respect de la réglementation des prix, notamment sur les îles autres que Tahiti.
16. A Tahiti et Moorea, cibler les prix réglementés sur une liste plus restreinte de produits.
17. Envisager des dispositifs alternatifs de soutien aux ménages les plus modestes, afin de réduire les effets d'aubaine.
18. En cas de maintien de prix réglementés, privilégier la fixation de prix plafond au moins pour les produits locaux, plutôt que de marges maximales.
19. Intégrer le coût de l'étiquetage des produits alimentaires au prix-rendu-entrepôt des PPN, afin de neutraliser son coût pour les importateurs.
20. Accompagner – notamment par des mécanismes d'aide directe – les agriculteurs dans la réforme de la réglementation des prix.
21. Conditionner de manière générale les aides publiques aux entreprises locales à une ouverture du secteur concerné.

Améliorer le régime de la défiscalisation pour tenir compte des préoccupations concurrentielles

22. Modifier l'article LP 913-4 du code des impôts, qui détermine la liste des critères à prendre en considération pour obtenir le bénéfice de la défiscalisation locale, en ajoutant explicitement l'impact concurrentiel du projet. Compte tenu de son expertise en la matière,

l'avis de l'Autorité pourrait dans ce cas être requis.

23. Supprimer les seuils prévus à l'article LP 916-1 du code des impôts et la discrimination des projets éligibles en fonction du montant de l'investissement, afin de permettre l'entrée sur le marché ou le développement de nouveaux acteurs.

Réformer la réglementation relative aux investissements étrangers

24. Assouplir la réglementation relative aux investissements étrangers, afin d'accroître la concurrence dans la production locale de biens et services, sauf dans certains secteurs stratégiques, dont le périmètre serait évalué régulièrement, ou pour les investissements à visée uniquement spéculative.

Mettre en œuvre une étude d'impact et une évaluation systématique des mesures réglementaires ayant des effets sur les prix des produits

25. Accompagner chaque texte normatif relatif à l'administration de l'économie polynésienne d'une étude d'impact précise, reprenant ses objectifs, qui doivent être précis et évaluables, les instruments mobilisés et leur capacité à atteindre ces objectifs, ainsi que les effets de la mesure sur la concurrence.
26. Développer une évaluation systématique et régulière de toutes les mesures portant atteinte à la concurrence (réglementation des prix, restrictions aux importations, barrières à l'entrée sur le marché, etc.), notamment au regard de leurs effets sur le niveau des prix ou la qualité de l'offre.

II : LEVER LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE ET FAVORISER L'ENTRÉE DE NOUVEAUX ACTEURS
--

Dynamiser le marché du fret

27. Faire un choix stratégique, en réalisant les aménagements du Port de Papeete permettant aux compagnies maritimes de réaliser des économies d'échelles, d'assurer la pérennité de la liaison directe et par suite de maîtriser les coûts de transport des produits de grande consommation.
28. Examiner les pistes de développement des recettes du Port pour éviter que le coût ne se répercute sur les importations et in fine sur les prix pour le consommateur, notamment en matière de tarification de ses services (par l'usage de la comptabilité analytique permettant d'adapter les tarifs aux coûts) et de révision des redevances d'occupation du domaine portuaire (à aligner sur les prix du marché immobilier local).

Assurer une mise en concurrence plus systématique des monopoles et des oligopoles réglementaires

29. Assurer une mise en concurrence des prestataires d'aconage à l'occasion du prochain renouvellement de la convention, avec un départage notamment selon un critère financier (niveau de redevance versée au Port) afin d'assurer une plus grande efficacité de gestion.
30. Transférer au Port la responsabilité des investissements dans les infrastructures d'aconage, qui seraient mises à disposition du délégataire contre paiement d'une redevance.

Favoriser la mutualisation des petits acteurs

31. Faire le bilan de la société Kai Hotu Rau (activité, représentativité des adhésions) et le cas échéant, réorienter son action.
32. Expérimenter d'autres formes de mutualisation, notamment coopératives, davantage destinées à de petits producteurs agricoles, par exemple en matière d'acheminement depuis les îles.
33. Mettre à l'étude la mise en place d'une coopérative permettant la mutualisation des achats des petits commerçants.
34. Encourager la constitution de coopératives de consommateurs relatives à l'achat en ligne groupé.

Dissuader la préemption du foncier par des intérêts privés

35. Développer la constitution par le pays ou les communes de réserves foncières ou encadrer l'usage de certains terrains destinés au développement d'activités productives.
36. Mettre en œuvre des règles strictes et transparentes d'attribution de ces espaces, en incluant des préoccupations de concurrence.
37. Examiner la possibilité de mettre en place des espaces de stockage mutualisés.

Réformer la réglementation des accords exclusifs d'importation

38. Contraindre les acteurs à rendre public, ou à tout le moins à communiquer à l'Autorité, l'ensemble de leurs exclusivités d'importation, de droit ou de fait.
39. Interdire le cumul d'activités d'importation de produits couverts par une exclusivité d'importation et de distribution au détail de ces mêmes produits, ou à tout le moins imposer une séparation comptable entre ces activités et interdire par voie réglementaire la discrimination entre acheteurs (y compris ceux de leur propre groupe).
40. En tout état de cause, évaluer les effets de la suppression de l'interdiction *per se* des accords exclusifs d'importation et la rétablir si aucun intérêt pour l'économie polynésienne ou le consommateur n'est démontré.

Rétablir l'examen des situations de position dominante soulevant des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevées

41. Rétablir le dispositif d'examen des situations de position dominante soulevant des préoccupations de concurrence dans le commerce de détail et pouvant mener à des injonctions structurelles.

III : RENFORCER LA CULTURE DE LA CONCURRENCE PAR LA TRANSPARENCE SUR LES PRIX ET L'IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES
--

Renforcer l'efficacité institutionnelle du contrôle et la sanction des comportements litigieux

42. Mettre en place, au sein de la DGAE, une plate-forme de signalisation en ligne des pratiques anti-concurrentielles.
43. Mettre en œuvre une charte de coopération entre la DGAE et l'Autorité polynésienne de la

concurrence, afin de permettre une transmission systématique des indices et signalements relatifs à des pratiques anti-concurrentielles relevant de l'autre institution.

Assurer un suivi et une publicité des prix

44. Maintenir et développer l'observatoire des prix (« météo des prix »), en lui donnant une base réglementaire, en prévoyant une fréquence de mise à jour régulière (au moins mensuelle), en élargissant le panel des produits comparés et en facilitant l'accès aux informations (par la création d'un site internet dédié).

Favoriser le renforcement d'un mouvement de consommateurs

45. Assurer un financement direct ou indirect aux associations de consommateurs.
46. Doter les associations de consommateurs de pouvoirs plus larges (notamment la possibilité d'effectuer ou de solliciter des constats, la possibilité d'obtenir communication de documents par l'intermédiaire de la DGAE et le droit de saisir l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis).