

**Avis 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**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la décision n° 2016-DAA-01 du 18 février 2016 relative à une saisine d'office pour avis portant sur l'approvisionnement en produits de première nécessité en Polynésie française, enregistrée sous le n° 16/002 A ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la décision n° 2017-RSI-01 du 3 juillet 2017, par laquelle le collège de l'Autorité a souhaité élargir le champ de la saisine afin de réaliser une consultation publique.

Vu le document de consultation publique publié par l'Autorité polynésienne de la concurrence le 11 octobre 2018 ;

Vu les contributions reçues jusqu'au 12 novembre 2018 ;

Le rapporteur général, le commissaire du gouvernement, les représentants de la vice-présidence (DGAE) et des représentants de la fédération générale du commerce (FGC), du syndicat des industriels (SIPOF) et du syndicat des retraités (SDIRAF) entendus lors de la séance du 14 février 2019 ;

Adopte l'avis suivant :

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
TABLEAU DES RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	8
I. LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE	10
A. LES OBJECTIFS VISES PAR LA REGLEMENTATION	11
B. LE CONTENU DE LA REGLEMENTATION.....	13
1. Les produits concernés	13
2. Le régime général des PPN	14
a) La description du régime.....	14
i. <i>La fixation d'un prix de vente maximal</i>	14
▶ <i>Le prix de base</i>	14
▶ <i>La marge</i>	15
ii. <i>L'exonération de droits et taxes</i>	16
iii. <i>La prise en charge du fret</i>	16
b) Les contrôles et les sanctions	17
3. Les régimes spécifiques	18
C. L'EFFICACITE DE LA REGLEMENTATION	19
1. Les écarts de prix constatés entre la Polynésie française et la métropole	20
2. L'indice des prix à la consommation	21
3. L'évolution des prix des produits classés en PPN.....	24
a) Les légumes.....	24
b) Le thon blanc.....	26
II. LA REGLEMENTATION DES PRIX DANS LES PETITES ECONOMIES INSULAIRES DU PACIFIQUE SUD	29
A. LA PREEMINENCE D'UNE REGLEMENTATION.....	29
B. LES ELEMENTS COMMUNS AUX REGLEMENTATIONS EXAMINEES	32
1. Une liste réduite de produits.....	32
2. Un raisonnement en terme de prix plutôt qu'en terme de marges	33
3. Des distinctions par zones locales	33
4. Une répartition des compétences.....	34
5. Le contrôle et les sanctions	34
III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE	36
A. LES RISQUES D'ATTEINTE A LA CONCURRENCE RESULTANT DE LA REGLEMENTATION DES PPN	36
1. Les risques liés à la fixation de prix ou de marges.....	37
a) Les risques induits par un niveau de marge trop élevé	37
b) Les risques induits par un niveau de marge trop bas	39
i. <i>L'effet dissuasif</i>	39
ii. <i>L'effet de contournement</i>	39

iii. <i>L'effet de dégradation</i>	40
iv. <i>L'effet de compensation ou d'enchérissement</i>	41
c) Les risques induits par un niveau de marge fixé en taux	42
2. Les risques liés aux produits concernés	42
a) Une définition trop précise des PPN	43
b) Une origine des PPN trop restrictive	43
3. Les risques liés aux régimes spécifiques : le dispositif relatif aux farines.....	46
a) Les obligations du cahier des charges limitent le nombre de candidats potentiels et restreignent la concurrence ce qui est de nature à favoriser l'apparition de pratiques d'actions concertées.....	46
b) La répartition systématique des lots entre deux grossistes-importateurs conduit à l'affaiblissement de l'intensité concurrentielle entre les candidats	46
c) Les modalités d'organisation de la consultation conduisent à une faible concurrence tarifaire.....	47
B. L'ADEQUATION DE LA REGLEMENTATION SUR LES PPN A L'INTERET GENERAL POURSUIVI	48
1. L'intérêt général poursuivi	48
a) La répartition des compétences	50
b) La motivation de l'intérêt général.....	52
2. Le caractère justifié, adapté et suffisant de la réglementation sur les PPN dans l'hypothèse où elle serait maintenue	55
a) Les produits concernés.....	55
i. <i>L'adaptation de la liste des PPN aux besoins des consommateurs</i>	55
➤ <i>La prise en compte des besoins nutritionnels et sanitaires</i>	55
ii. <i>La distinction en produits locaux et produits importés</i>	57
b) Le régime général des PPN.....	59
i. <i>La fixation d'un prix de vente maximal</i>	60
ii. <i>La fixation de prix proportionnels</i>	61
iii. <i>La prise en charge du fret</i>	61
iv. <i>Les contrôles et les sanctions</i>	64
➤ <i>Les sanctions</i>	64
➤ <i>Le contrôle des prix</i>	65
c) Les régimes spécifiques	66
3. Les autres mesures envisageables pour dynamiser une concurrence en prix.....	66
a) Les mesures générales.....	67
b) Les mesures spécifiques aux archipels éloignés	68
CONCLUSION.....	70
ANNEXES	I
ANNEXE 1	I
ANNEXE 2	VII
ANNEXE 3	XII
ANNEXE 4	XIV

SYNTHESE

Par le présent avis, l'Autorité polynésienne de la concurrence expose les effets de la réglementation sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de produits de première nécessité. Son analyse la conduit à formuler des recommandations visant à supprimer le dispositif réglementaire inefficace des produits de première nécessité ou à défaut de profondément le réformer.

L'Autorité s'est attachée dans un premier temps à décrire la réglementation applicable en cherchant à identifier les objectifs visés tels que l'accès des plus démunis aux produits de base, la lutte contre la cherté de la vie ou le soutien à la production locale.

Après avoir présenté le contenu de la réglementation, elle s'est attachée à en apprécier l'efficacité. Il ressort des enquêtes menées par les instituts de statistiques concernés comparant les prix d'un même panier de produits et services représentatif de la consommation des ménages que l'écart de prix (type indice synthétique de Fisher) entre la Polynésie française et la métropole, en particulier des produits alimentaires, s'est accru traduisant une dégradation entre 2010 (+40 %) et 2016 (+48 %). Le coût du panier alimentaire de type métropolitain en Polynésie française est passé de +75 % à +81 % (indice de Laspeyre). L'écart de prix tous produits et services confondus est largement supérieur à celui observé dans les DOM, quel que soit l'indice retenu.

Ainsi, les modifications réglementaires visant à intégrer ou exclure des produits de la liste des produits réglementés (PPN et PGC) n'ont pas réussi à maîtriser la tendance haussière des prix des produits alimentaires.

L'Autorité a souhaité comparer la pratique de la Polynésie française avec celles des petites économies insulaires du Pacifique sud. Dans la majorité de ces pays, il existe une réglementation dont le cadre est défini par le pouvoir législatif avant d'être précisé par une autorité relevant de l'exécutif. La réglementation retient une liste restreinte de produits, raisonne en prix plafond plutôt qu'en marges plafond, prévoit des différenciations selon les zones locales, ainsi qu'un dispositif de contrôle et de sanction.

L'analyse concurrentielle a identifié les risques d'atteinte à la concurrence résultant de la réglementation des PPN. Une marge trop élevée provoque l'alignement des prix vers un prix de vente maximum, à la fois plafond et plancher, réduisant l'intensité concurrentielle. Fixée à un niveau trop faible, elle présente des risques de réduction de choix pour les consommateurs (effets dissuasifs, de contournement et de dégradation) et de compensation ou d'enchérissement des produits non réglementés. En outre, si le niveau de marge maximale est fixé en taux, les opérateurs ne sont pas incités à acheter ou produire au meilleur prix.

En plus de ces atteintes à la concurrence, une définition trop restrictive des caractéristiques ou de l'origine trop sélective des PPN peut aussi créer des distorsions injustifiées de concurrence entre opérateurs.

Pour ces motifs, **l'Autorité polynésienne de la concurrence recommande de supprimer la réglementation permanente sur les produits de première nécessité.** Elle considère qu'en dehors de contextes sectoriels particuliers (situation de monopole ou d'oligopoles restreints), l'encadrement des prix et des marges devrait devenir en Polynésie française une mesure exceptionnelle, limitée dans le temps, correspondant à des circonstances conjoncturelles exceptionnelles (catastrophes naturelles, crises...), et non exister de manière pérenne.

Dans l'hypothèse où le gouvernement ne retiendrait pas dans l'immédiat cette recommandation, des évolutions de la réglementation définissant le régime des PPN sont recommandées.

Une loi de pays devrait clairement définir l'objectif d'intérêt général poursuivi par la réglementation sur les PPN afin de pouvoir s'assurer que les restrictions de concurrence qu'elle induit sont justifiées, adaptées et proportionnées. Dans ce cadre, la liste des PPN et les règles d'application concernant les prix devraient rester fixées par un arrêté pris en conseil des ministres pour permettre une adéquation rapide avec les circonstances et les besoins de la population.

La liste des produits concernés devrait être réduite à quelques produits alimentaires et non alimentaires de base sur le fondement d'une approche sanitaire et environnementale des besoins réels de la population. L'Autorité recommande également de ne plus faire de distinction entre produits locaux et produits importés dans la liste des PPN et de supprimer les restrictions quantitatives à l'importation quand elles existent.

L'Autorité recommande de fixer des prix plafonds pour les seuls produits de la liste restreinte, en lieu et place de marges, mieux adaptés et proportionnés à la maîtrise des coûts et incitatifs à la recherche de gains de productivité. Ce dispositif appliqué d'emblée pour les produits locaux pourrait ne pas être retenu dans l'immédiat pour les produits importés pour prendre en considération les objections d'une éventuelle complexité dans la mise en œuvre du dispositif. Le prix plafond devrait en outre être ajusté proportionnellement à la taille ou au poids des contenants.

La prise en charge du fret interinsulaire par le territoire semble adaptée pour favoriser l'accès de toute la population aux PPN. Afin d'améliorer la relation interinsulaire, la flottille administrative pourrait être mobilisée notamment en cas d'insuffisance de l'initiative privée.

Le régime de sanction apparaît proportionné mais insuffisamment dissuasif. L'efficacité de la réglementation pourrait être renforcée en facilitant le contrôle des prix en associant d'autres administrations dans les îles éloignées et en permettant le contrôle direct des prix par les consommateurs.

Les effets anticoncurrentiels liés au régime spécifique de la farine appellent sa refonte sur la base de l'expérience positive du riz.

De manière complémentaire, pour dynamiser une concurrence en prix, des mesures telles que le maintien de l'observatoire des prix et le renouvellement de sa diffusion apportant de la transparence sur les prix de vente aux consommateurs, un renforcement des aides à l'ouverture et au maintien de commerces de détail ou le développement de l'obligation des ventes à l'aventure de PPN par les armateurs sont recommandées.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION PRINCIPALE

Suppression de la réglementation sur les produits de première nécessité

1	§ 184	<p>Supprimer la réglementation permanente sur les PPN. L'encadrement des prix et des marges, en dehors de circonstances sectorielles spécifiques (situation de monopole ou d'oligopoles restreints), devrait être une mesure exceptionnelle, limitée dans le temps, correspondant à des circonstances conjoncturelles exceptionnelles (catastrophes naturelles, crises...).</p>
----------	--------------	--

RECOMMANDATIONS SUBSIDIAIRES

En cas de maintien de la réglementation sur les PPN,

<i>Définition de l'intérêt général poursuivi par la réglementation sur les PPN par les autorités compétentes</i>		
2	§ 185	Définir clairement l'objectif d'intérêt général poursuivi afin de pouvoir s'assurer que les restrictions de concurrence induites sont justifiées, adaptées et proportionnées et prévoir les règles de fixation des prix dans une loi du pays.
3		Fixer par arrêté pris en conseil des ministres la liste des PPN et les règles d'application de la fixation des prix pour permettre une adéquation rapide avec les circonstances et les besoins de la population.
<i>Réduction de la liste des PPN à quelques produits</i>		
4	§ 197	Réduire la liste des produits concernés à quelques produits alimentaires et non alimentaires de base sur le fondement d'une approche sanitaire des besoins de la population, dans le respect de la protection de l'environnement.
5	§ 202	Réaliser une étude socio-économique afin d'évaluer l'opportunité d'inclure dans la liste des PPN d'autres produits surgelés.
6	§ 212	Supprimer la distinction entre produits locaux et produits importés dans l'établissement de la liste des PPN et supprimer les restrictions quantitatives à l'importation pour les produits importés concernés.
7		Supprimer la TDL pour les PPN, a minima pour ceux dont l'intensité concurrentielle est insuffisante et la remplacer par des mesures favorisant la baisse des coûts de fabrication des produits locaux.

<i>Fixation d'un prix plafond pour les quelques produits classés PPN</i>		
8	§ 221	Fixer un prix de vente plafond pour les quelques produits classés PPN, en lieu et place d'un taux de marge maximal. La mesure est applicable pour les produits d'origine locale et peut ne pas être immédiate pour les produits importés.
9	§ 225	Ajuster proportionnellement à la taille ou au poids des contenants les prix réglementés des PPN.
<i>Prise en charge du fret (modalités)</i>		
10	§ 229	Outre la prise en charge du fret, étendre les possibilités de transport maritime des PPN par la flottille administrative aux îles insuffisamment desservies par les armateurs privés.
<i>Contrôles et sanctions</i>		
11	§ 238	Renforcer les contrôles et le signalement des infractions sans modifier les sanctions encourues.
12	§ 242	Mettre en place des procédures facilitant le contrôle des prix en s'appuyant sur les consommateurs, notamment pour les îles éloignées.
<i>Régimes spécifiques</i>		
13	§ 246	Supprimer le régime spécifique de la farine.
<i>Dynamisation de la concurrence en prix</i>		
14	§ 255	Maintenir l'observatoire des prix et sa diffusion.
15	§ 259	Obliger les armateurs à vendre à l'aventure un échantillonnage significatif de PPN, sous peine de sanction.

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. Par décision n° 2016-DAA-01 du 18 février 2016, l'Autorité s'est saisie de la question de l'approvisionnement en produits de première nécessité (ci-après « PPN ») en Polynésie française. L'Autorité souhaitait « *procéder à une analyse globale du fonctionnement des dispositifs encadrant les produits de première nécessité* » en examinant notamment les effets de l'encadrement des prix et des marges des produits de première nécessité ainsi que du fonctionnement des régimes spécifiques (riz et farine) sur l'animation concurrentielle.
3. La fixation de prix ou de marge par la réglementation est, en effet, contraire au principe de liberté des prix tel que défini dans le code de la concurrence. L'article LP 100-2 dispose en effet 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* ». Cependant, l'article LP 3- II de la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 modifiée relative à la concurrence et créant le code de la concurrence précise que « *demeurent en vigueur et sont susceptibles de modifications, les réglementations fixant les prix ou les marges des produits et des services* ».
4. L'Autorité rejoignait une préoccupation du conseil des ministres, qui affirmait, dans son compte-rendu du 30 mars 2016, qu'« *avec la création de l'Autorité polynésienne de la concurrence, les dispositifs des produits de première nécessité (PPN) et des produits de grande consommation (PGC) sont devenus des dispositifs dérogatoires au régime de liberté des prix régi par le code de la concurrence en matière de réglementation des prix. Dans ce cadre général, il est nécessaire de faire évoluer ces dispositifs relevant d'une économie administrée vers une économie libérée et ouverte à la concurrence, notamment dans les domaines où la réglementation administrative encadre encore les prix de nombreux produits et services* ».
5. Une séance du collège de l'Autorité s'est tenue le 9 décembre 2016, lors de laquelle des représentants de la Direction Générale des Affaires Economiques (ci-après « DGAE »), des grossistes-importateurs et des distributeurs ont été entendus.
6. A l'issue de cette séance, par décision n° 2017-RSI-01 du 3 juillet 2017, le collège de l'Autorité a souhaité élargir le champ de la saisine afin de réaliser une consultation publique. Trois nouvelles questions étaient ainsi soumises au service de l'instruction afin d'affiner l'analyse :

- quels sont les motivations et les déterminants d'une réglementation des prix des produits, en particulier de première nécessité ?
 - comment sont encadrés les prix et les marges des PPN dans les Etats insulaires (justifications, objectifs, contextes et solutions retenues dans leur(s) réglementation(s)...) ? ;
 - quelles solutions concrètes ou processus de réflexion pourraient être mis en œuvre par le gouvernement polynésien, pour atteindre les objectifs de lutte contre la vie chère et donner accès aux produits alimentaires de base pour les plus démunis ?
7. Cette phase a débouché le 11 octobre 2018 sur la publication d'un document de consultation publique établi par le service d'instruction de l'Autorité polynésienne de la concurrence. Ce document préparatoire présentait les pistes de réflexion et les questions du service d'instruction. La consultation avait pour but de permettre aux opérateurs économiques d'apporter par leurs contributions les observations de nature à éclairer l'Autorité en vue de l'adoption par son collègue d'une position finale équilibrée sur le fonctionnement concurrentiel de l'approvisionnement en produits de première nécessité en Polynésie française. Onze contributions émanant d'industriels polynésiens, d'acteurs du commerce de détails, de représentants de consommateurs mais aussi d'un armateur ont été reçues.
 8. Au terme de cette consultation de l'ensemble des parties prenantes, l'Autorité polynésienne de la concurrence publie le présent avis dans lequel elle formule des observations et des propositions qui concernent l'ensemble de la chaîne de valeur du secteur et qui s'insèrent dans une démarche cohérente d'animation de la concurrence dans un secteur d'activité jusqu'alors fortement régulé.
 9. Cet avis portant spécifiquement sur les effets de la réglementation sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de produits de première nécessité s'inscrit dans une réflexion plus globale concernant les mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française qui donnera lieu à un prochain avis.
 10. Après avoir procédé à une présentation générale des réglementations des prix des PPN en vigueur en Polynésie française (I) et dans les petits Etats insulaires du Pacifique et en Nouvelle-Calédonie (II), l'Autorité analyse les problématiques qu'elles posent au regard de la concurrence (III).

I. LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUX PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE

11. La réglementation applicable aux PPN porte essentiellement sur l'encadrement de leur prix.
12. Cependant, les dispositions qui définissent le régime d'importation des produits soumis au contrôle du commerce extérieur peuvent indirectement affecter le prix de certains PPN. Ainsi en est-il de l'arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999 modifié qui fixe et classe les marchandises à l'importation en quatre catégories :
 - les marchandises suspendues, qui ne peuvent pas être importées (ex : eau de javel, savons et liquides vaisselle de toute provenance ; « corned beef » originaire des PTOM et des pays tiers) ;
 - les marchandises placées sous le régime de l'appel d'offres (farine) ;
 - les marchandises non libérées qui sont contingentées (ex : viande de porc, farine de froment et certains légumes¹ de toute provenance) ou soumises au contrôle du commerce extérieur (ex : lait concentré sucré et beurre) ;
 - les marchandises libérées qui sont importées librement, sans formalités.
13. S'agissant des prix, l'article LP 100-2 du code de la concurrence, défini par la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 modifiée relative à la concurrence, dispose 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* ». Mais ce principe 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* ».
14. De surcroît, l'article LP 3 de la loi du pays précitée prévoit cependant, 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* ».
15. Dans ce cadre, l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié, antérieur à la loi du pays n° 2015-2, fixe le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française².
16. Après avoir examiné les objectifs (A) et le contenu de la réglementation relative aux prix des PPN (B), son efficacité sera évaluée (C).

¹ Quotas ouverts après avis de la conférence agricole consultative.

² La Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose dans son article 90 que « *Sous réserve du domaine des actes prévus par l'article 140 dénommés "lois du pays", le conseil des ministres fixe les règles applicables aux matières suivantes : [...] 6° Prix, tarifs et commerce intérieur* ».

A. LES OBJECTIFS VISES PAR LA REGLEMENTATION

17. Les travaux préparatoires aux nombreuses modifications de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité font état de la poursuite de différents objectifs, parfois difficilement conciliables. Les rapports de présentation en conseil des ministres des projets d'arrêtés exposant les principaux motifs qui justifient la modification du texte, permettent de dégager les objectifs principaux suivants :
 - rendre accessibles des produits de base pour les plus démunis ;
 - lutter contre la cherté de la vie au bénéfice de l'ensemble des consommateurs polynésiens ;
 - soutenir directement ou indirectement la production locale.
18. ***S'agissant de l'accessibilité des plus démunis aux produits de base***, les recherches et les consultations menées n'ont pas permis de retrouver cet objectif dans la réglementation de 1992. Cependant, selon certains importateurs, le but de cette réglementation était bien de rendre accessibles aux catégories sociales les moins favorisées des produits de base nécessaires à leur alimentation.
19. Dans le même sens, le rapport de présentation en conseil des ministres de l'arrêté n° 489 CM du 10 avril 2007³, mentionne que « *créés en 1978, les PPN ont été conçus comme des produits alimentaires de consommation courante destinés aux particuliers. L'objectif de cette réglementation était de garantir, par un encadrement strict des marges des professionnels, un prix stable de sorte que les personnes aux revenus les plus faibles aient accès en permanence à des produits essentiels à l'alimentation humaine* ». A nouveau, le rapport de présentation en conseil des ministres de l'arrêté n° 2158 CM du 23 novembre 2009⁴ précise en liminaire qu'« *afin de préserver le pouvoir d'achat des consommateurs, notamment des consommateurs à faibles revenus, le service des affaires économiques a travaillé à partir des données de la dernière enquête « budget des familles » réalisée par l'ISPF* » et qu'« *il a été possible de connaître la structure des dépenses du quart des familles dont les revenus sont les plus modestes* ».
20. ***S'agissant de la lutte contre la cherté de la vie***, à l'occasion d'une modification substantielle de la liste en 2013, le rapport de présentation en conseil des ministres du projet d'arrêté indiquait que les ajouts devaient « *répondre aux préoccupations des polynésiens concernant la vie chère* »⁵.
21. ***S'agissant du soutien direct ou indirect à la production locale***, le rapport de présentation en conseil des ministres de l'arrêté n° 1473 CM du 16 octobre 2008⁶ précise qu'en « *l'état actuel*

³ Arrêté n° 489 CM du 10 avril 2007 modifiant l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

⁴ Arrêté n° 2158 CM du 23 novembre 2009 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général relatif aux prix des produits au stade de la production en Polynésie française (texte rapporté par l'arrêté n° 2350 CM du 16 décembre 2009).

⁵ Rapport de présentation en conseil des ministres de l'arrêté n° 117 CM du 29 janvier 2013 modifiant l'arrêté n° 2114 CM du 17 novembre 2009 modifié relatif à la prise en charge par la Polynésie française du fret de produits fabriqués ou transformés dans les îles autres que Tahiti et modifiant l'arrêté n° 171 CM du 07 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

⁶ Arrêté n° 1473 CM du 16 octobre 2008 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

de la réglementation, ne sont pas PPN les produits destinés à satisfaire les besoins d'une activité professionnelle. Toutefois en pratique, il est impossible au stade de l'importation des produits de savoir s'ils sont destinés à un professionnel ou à un consommateur. Il est donc souhaitable de prendre acte de cet état de fait en élargissant la notion de PPN. Cette requalification de la définition d'un PPN élargie aux professionnels préserve l'accès des ménages à ces produits de bases par le levier prix tout en permettant aux professionnels d'en bénéficier ». Par ailleurs, force est de constater que la liste des PPN contient des produits exclusivement à destination de professionnels, tels que les levures vivantes et poudres à lever préparées pour les boulangers et les produits à usage agricole⁷.

22. D'autres objectifs ont également été retenus pour justifier une inclusion temporaire dans la liste de certains produits. Ainsi en octobre 2008, les ampoules à basse consommation ont été intégrées à la liste des PPN⁸, pour traduire « les principes d'économie d'énergie évoqués lors du séminaire sur l'énergie »⁹. De la même manière, des considérations sanitaires ont temporairement été mises en avant. Ainsi, certains répulsifs¹⁰, insecticides et moustiquaires ont été classés pendant quelques mois, entre fin 2014 et mi-2015, en PPN lors de l'épidémie de chikungunya car « le ministère de la santé a souhaité l'introduction dans la liste des PPN des produits qu'il juge efficace destinés à la lutte anti-vectorielle »¹¹.
23. Cette approche multi objectifs est résumée dans le rapport de l'institut d'émission outre-mer (ci-après « IEOM ») de 2017. Ce dernier précise dans le chapitre relatif aux prix partiellement réglementés qu'« en Polynésie française, les prix font l'objet d'un encadrement afin de pallier le manque de concurrence quand elle ne peut s'exercer dans des conditions normales pour le consommateur, maintenir les prix des biens de première nécessité à un niveau socialement acceptable et maîtriser les prix des intrants de certaines productions locales »¹².

⁷ Acides humiques ; matières fertilisantes d'origine minérale, chimique ou organique, contenant 3 éléments fertilisants (azote, phosphore, potassium) ; amendements à base d'algues (maërl, lithothamme, ...) et chaux à usage agricole.

⁸ Bien que les ampoules à basse consommation aient été retirées de la liste pendant un temps, les LED ont été introduites récemment par arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

⁹ Rapport de présentation en conseil des ministres de l'arrêté n° 1473 CM du 16 octobre 2008 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 07 février 1992 modifié.

¹⁰ Les plaquettes d'insecticides pour diffuseurs électriques et les diffuseurs et recharges liquides d'insecticides.

¹¹ Rapport de présentation en conseil des ministres de l'arrêté n° 1872 CM du 16 décembre 2014 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 07 février 1992 modifié.

¹² [Rapport annuel 2017 IEOM Polynésie française.](#)

B. LE CONTENU DE LA REGLEMENTATION

24. L'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française distingue trois catégories de produits (article 1) :
- les PPN, qui bénéficient de la prise en charge du fret maritime interinsulaire relatif à leur acheminement dans les îles autres que Tahiti, sont exonérés de la TVA et de la plupart des droits et taxes, et leur marge est limitée ;
 - les produits de grande consommation (ci-après « PGC »), dont le taux de marge est limité (celui-ci pouvant varier selon les zones¹³). Les PGC sont soumis à une fiscalité de droit commun et ne bénéficient pas de prise en charge du fret. Pour tenir compte des coûts d'acheminement vers les îles, les prix de vente maximaux sont majorés d'un coefficient multiplicateur variant selon les îles ;
 - les produits libres, non visés par la réglementation.

1. LES PRODUITS CONCERNES

25. S'agissant des PPN, l'article 2 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié précise que *« sont considérés comme produits de première nécessité, les produits alimentaires ou industriels importés figurant à l'annexe 1 du présent texte. Sont également considérés comme produits de première nécessité, les produits locaux mentionnés comme tels à l'annexe 1 du présent texte »*.
26. L'arrêté ne définit donc pas ce qu'est un PPN, ni n'en précise les critères de détermination, mais contient, en son annexe 1, une liste de près de 70 PPN¹⁴, qui évolue fréquemment (en atteste le nombre de modifications de l'arrêté), répartis dans les catégories suivantes (*cf.* annexe 1 du présent avis pour la liste des PPN) :
- viandes et poissons ;
 - laits, laitages et dérivés du lait ;
 - légumes secs et légumes en conserves ;
 - fruits et légumes, frais, entiers, non épluchés ;
 - céréales et pâtes ;
 - préparations alimentaires ;
 - autres produits alimentaires ;
 - produits non alimentaires.
27. Dès 1992, la liste contenait des produits alimentaires et non alimentaires et tous les produits visés n'étaient pas seulement à destination du consommateur final¹⁵.

¹³ Selon l'article 10 *bis* de l'arrêté n° 171 CM précité, les zones 1 et 2 sont définies comme suit :
- *zone 1* : Tahiti, Moorea, Raiatea, Bora Bora, Huahine, Tahaa, Rangiroa, Nuku Hiva, Hiva Oa ;
- *zone 2* : toutes les autres îles.

¹⁴ Nombre rapporté à une cinquantaine par arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

¹⁵ Notamment, la poudre à lever destinée aux boulangers et les engrais destinés aux agriculteurs.

28. La qualité de PPN peut être limitée à un format de vente (ex : l'eau de source en conditionnement de 1,5 litre, le lait en conditionnement de 1 litre, le sucre en poudre en conditionnement de 1 kg), à certaines caractéristiques (ex : lessive solide sauf tablettes) et/ou à une origine locale (ex : le thon blanc, les yaourts, les légumes, l'eau de source, l'eau de javel, le savon de ménage, le liquide vaisselle, le papier hygiénique). De la même manière, la marge maximale peut varier selon les marques (ex : le « corned beef » de marque Maohi n'a pas la même marge maximale que les autres marques locales) ou selon les utilisateurs (ex : les levures vivantes et poudres à lever préparées n'ont pas les mêmes marges maximales si elles sont vendues à des boulangers ou à d'autres utilisateurs ; les fertilisants, les amendements à base d'algues et la chaux ne sont des PPN que s'ils sont à usage agricole).

2. LE REGIME GENERAL DES PPN

29. Le régime général applicable aux PPN s'articule autour de trois instruments cumulatifs distincts :
- un mécanisme de fixation d'un prix limite de vente ;
 - une exonération de droits et taxes ;
 - une prise en charge du fret de ces produits à destination des îles.
30. S'y ajoutent des obligations d'affichage, l'article 22 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité, prévoyant qu'« *indépendamment des règles générales édictées en matière d'information du consommateur, la publicité des prix (marquage, étiquetage, affichage suivant le cas) des produits de première nécessité devra être assurée :*
- *soit par le biais de supports de couleur rouge vif ;*
 - *soit par l'inscription des prix au marqueur rouge ;*
 - *soit par tout autre dispositif préalablement validé par le service administratif en charge de la réglementation des prix ».*
31. Un régime de sanction est prévu en cas d'infraction.

a) LA DESCRIPTION DU REGIME

i. La fixation d'un prix de vente maximal

32. A Tahiti, les prix limites de vente des PPN résultent de l'addition d'un prix de base et d'une marge maximale (article 3 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié).
33. En dehors de Tahiti, les prix de vente limites des PPN sont majorés d'un coefficient multiplicateur de 1,02 par rapport « *aux prix de vente publics Tahiti* » (article 5 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié).
34. L'article 4 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié précise que ces dispositions « *ne sont pas applicables aux produits de première nécessité soumis à la procédure d'appel d'offres ou à un régime de taxation de prix spécifique. Les prix de ces produits sont fixés de manière uniforme sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française* ». En conséquence, la majoration prévue en dehors de Tahiti, ne leur est pas applicable.

➤ Le prix de base

35. Pour les produits locaux, le prix de base correspond au prix de production des produits.

36. Pour les produits importés, celui-ci correspond au prix rendu entrepôt de l'importateur. Selon la décision n° 761 AE du 13 octobre 1978 modifiée¹⁶, le prix rendu entrepôt (ci-après « PRE ») « est établi hors droits et taxes à l'importation. Il est calculé, pour chaque produit importé, en effectuant la somme des éléments suivants limitativement énumérés :
- a) prix FOB¹⁷ port (ou aéroport) d'embarquement ;
 - b) montant réel de l'assurance (...);
 - c) coût du transport (fret) entre le point du premier embarquement et le point d'arrivée sur le territoire de la Polynésie française¹⁸ ;
 - d) frais de débarquement, de manutention et de transport du lieu de débarquement à l'entrepôt de l'importateur ;
 - e) frais couvrant les opérations de transit et de dédouanement [...] » (article 2).
37. Les composants a), b) et c) correspondent en fait au prix CAF (Coût + Assurance + Fret), celui-ci devant être établi net de tous rabais, remises ou ristournes obtenus quelles que soient les modalités retenues pour l'obtention desdits rabais, remises ou ristournes (sauf escompte).

PRE = Prix d'achat + Assurance + Fret + Frais de débarquement-manutention + Frais de transit
--

ou

PRE = Prix CAF + Frais de débarquement-manutention + Frais de transit

38. Les éléments déterminant le prix rendu entrepôt de l'importateur doivent être certifiés par des documents commerciaux ou officiels (factures, connaissements, déclarations de dédouanement, etc.) justifiant des coûts payés ou payables par l'importateur. Tout élément non justifié et tout dépassement du montant réglementaire ne peuvent être pris en compte.
39. Les importateurs sont soumis à une procédure de dépôt préalable des justificatifs ou des structures de prix, à savoir qu'ils : « sont tenus, avant toute commercialisation et au plus tard dans un délai de 15 jours suivant leur entrée en entrepôt de déposer, au Service des Affaires Economiques, le décompte d'établissement justifié du prix de détail Tahiti de ces produits (y compris donc le prix CAF de l'importateur et les prix de gros et de détail) » (article 6 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité). Cette obligation de dépôt, qui était prévue dans des termes proches dans la décision n° 762 AE du 13 octobre 1978 fixant le régime général relatif au prix des produits au stade de la production dans le territoire, n'est plus exigée pour les PPN produits localement¹⁹.

➤ *La marge*

40. Au prix de base, est ajoutée une marge maximale. L'annexe 1 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité identifie ainsi pour chaque PPN la marge maximale qui lui est applicable. Cette marge est fixée en valeur pour l'ensemble de produits alimentaires, à l'exception de la plupart des fruits et légumes frais (tous sauf les tomates et les pommes) et des viandes bovines et ovines. Les produits non alimentaires ont une marge maximale fixée en taux (cf. annexe 1 du présent avis).

¹⁶ Décision n° 761 AE du 13 octobre 1978 fixant le régime général relatif à la détermination du prix des produits au stade de l'importation dans le territoire.

¹⁷ FOB = Free On Board.

¹⁸ Il est précisé que « Sauf dérogation accordée par le directeur général des affaires économiques, le coût du fret avion ne sera pas pris en compte au-delà de 30 % du prix FOB ».

¹⁹ Arrêté n° 680 CM du 24 avril 2014 portant abrogation de divers textes relatifs à la réglementation des prix et des marges.

41. Pour les produit locaux, la marge maximale est la marge brute de détail alors que pour les produits importés il s'agit de la marge brute globale de commercialisation (article 3 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité).
42. L'article 18 de l'arrêté précise que : « *les marges fixées [...] conservent un caractère maximal, quel que soit le nombre d'intermédiaires intervenant dans le circuit de distribution. Le partage de la marge résulte de la libre négociation entre les parties. La marge de détail appliquée à un produit importé similaire à un produit de fabrication locale réglementé (produit de première nécessité, produit de grande consommation) ne peut, en aucun cas, être supérieure à la marge réglementaire applicable au produit réglementé fabriqué localement. [...] Dans le cas où l'importateur procède directement à la vente au détail, la marge de détail s'applique sur le prix rendu entrepôt (PRE) [...] augmenté des droits et taxes à l'importation* ».
43. Concernant les modalités de fixation de la marge au moment du classement d'un produit en PPN, la DGAE a indiqué qu'une enquête sur la structure du prix du produit concerné était menée afin de calculer la marge réelle des grossistes et distributeurs et qu'une réduction était ensuite établie. Cependant, la DGAE n'a pas précisé le méthodologie mise en place pour y parvenir.

ii. L'exonération de droits et taxes

44. La délibération n° 83-143 AT du 26 août 1983 modifiée portant exonération de tous droits et taxes en faveur des produits de première nécessité a acté l'exonération des PPN de « *tous droits et taxes y compris des taxes parafiscales, ainsi que des taxes de péage portuaires et aéroportuaires, à l'exception de la taxe de développement local* ».
45. Les PPN sont donc notamment exonérés des droits et taxes à l'importation et de la TVA. Les PPN importés sont cependant soumis à la taxe de développement local (ci-après « TDL »). Cette exception a été introduite par la délibération n° 99-230 APF du 16 décembre 1999 approuvant le budget général du territoire pour l'exercice 2000.
46. Le montant total des exonérations de droits et taxes à l'importation représentait environ 1 431 MF CFP en 2018²⁰. Du fait de l'allongement de la liste des PPN, ce montant, qui était de 163,3 MF CFP en 2006, a donc quasiment décuplé en 12 ans (+776 %). Le montant moyen d'exonération par an par habitant est ainsi passé de 600 F CFP en 2006 à environ 5 055 F CFP en 2018.

iii. La prise en charge du fret

47. L'article 8 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 dispose que « *le coût du fret maritime interinsulaire supporté par les produits de première nécessité est pris en charge par le territoire dès lors que ces produits sont destinés à des coopératives de consommateurs ou à des commerçants régulièrement constitués et déclarés auprès des autorités administratives* ».
48. Cette disposition a été introduite par la délibération n° 95-118 AT du 24 août 1995²¹ « *afin de favoriser le développement économique et social des îles du territoire autres que Tahiti* »

²⁰ Source Sofix – code avantage 390 (tous droits et taxes sauf participation informatique douanière, taxe de consommation pour la prévention et taxe de développement local).

²¹ Délibération n° 95-118 AT du 24 août 1995 relative à la prise en charge par le territoire du fret du coprah et des produits de première nécessité.

(article 1^{er}) ; elle « *participe amplement à la politique de désenclavement et de développement des archipels* »²².

49. Dans la mesure où seuls les PPN destinés à des coopératives de consommateurs ou à des commerçants régulièrement constitués sont concernés, la disposition exclut du bénéfice de la prise en charge du fret les particuliers, les autres professionnels (en dehors de l'exception de l'alinéa 2²³) ainsi que les associations de consommateurs qui s'approvisionneraient directement.
50. Du fait de l'allongement de la liste des PPN, le coût de la prise en charge du fret par le territoire a significativement augmenté. Il était en effet de 287,4 MF CFP en 2010 et est passé à 469 MF CFP en 2015 (+63 % en 5 ans).
51. L'article 9 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précise que « *les armateurs transporteurs sont remboursés des montants de fret dus dans les conditions prévues par les textes en vigueur et sur la base des tarifs de fret applicables au moment du chargement* ».
52. Pour autant aucun contrôle des volumes transportés par les armateurs n'est effectué. La Chambre territoriale des comptes (ci-après « CTC ») a ainsi relevé que « *les services de la DGAE ont identifié le risque de surfacturation en cas de majoration des volumes déclarés par rapport à ceux réellement transportés. Pour autant, aucun contrôle n'est effectué sur place* »²⁴.

b) LES CONTROLES ET LES SANCTIONS

53. L'article 14 de l'arrêté n° 1036 CM du 21 juillet 2011 modifié portant création, organisation et fonctionnement du service administratif dénommé « direction générale des affaires économiques » dispose que la cellule « prix et concurrence » de cette direction « *effectue les enquêtes et contrôles relatifs à la publicité des prix, aux prix et aux marges, aux manifestations commerciales, aux observatoires suivis par la direction, ainsi que ceux relatifs au commerce des boissons* ». La DGAE dispose donc d'une compétence étendue, non restreinte aux seuls contrôles des prix.
54. L'article 31 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation dans le territoire sanctionne d'une *contravention de 5e classe*, soit 178 997 F CFP par infraction pour les personnes physiques, le fait :
 - de vendre ou de proposer à la vente un produit de première nécessité à un prix supérieur au prix limite de vente ;
 - pour un importateur, de ne pas déposer ou de déposer hors délai, le décompte ou l'état quantitatif des stocks ;
 - de pratiquer sur un produit importé similaire à un produit réglementé fabriqué localement, une marge non conforme ;
 - de vendre ou de proposer à la vente un produit visé par le présent arrêté à un prix moyen calculé en fonction des stocks arrivés ;
 - de vendre ou de proposer à la vente un produit avec un marquage, un étiquetage ou un affichage ne respectant pas les obligations réglementaires...

²² Rapport n° 123-95 présentant le projet de délibération.

²³ « *Le fret maritime supporté pour la farine, les poudres à lever, le sel, les engrais et les produits chimiques à usage agricole, destinés à des professionnels et visés à l'annexe I, est également pris en charge par le territoire* ».

²⁴ Rapport de la CTC sur le développement des archipels et soutien aux communes (Exercices 2010 à 2014), 2014.

55. En application des dispositions de l'article 131-41 du code pénal, le taux maximal de l'amende applicable aux personnes morales est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques, soit 894 985 F CFP par infraction.
56. Des amendes administratives de 30 000 F CFP sont également prévues, notamment lorsqu'un importateur ne dépose pas à la DGAE le décompte ou l'état des stocks ou s'il dépose le décompte après le délai de 15 jours fixé par la réglementation (article 32 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié).
57. Par ailleurs, selon l'arrêté n° 433 CM du 30 mars 2011 modifié²⁵, des sanctions administratives peuvent être prononcées en cas de manquement à la réglementation économique. L'article 1^{er} de l'arrêté susmentionné prévoit que « *tout produit commercialisé au stade de la vente au détail en Polynésie française faisant l'objet d'une hausse illicite de prix peut être taxé à la baisse par décision de l'autorité compétente sur proposition des agents de la direction des affaires économiques ayant constaté la hausse illicite. Est définie comme une hausse illicite de prix tout dépassement du prix réglementé par le conseil des ministres* ». Il y est précisé que la taxation à la baisse se traduit par l'interdiction de vendre un produit à un prix supérieur à son prix de revient pendant une période pouvant varier de 7 jours à 15 jours. Cette période est fixée par l'autorité compétente sur proposition des agents ayant constaté la hausse illicite de prix, elle varie en fonction du comportement l'auteur pendant le déroulement du contrôle, de sa bonne foi, du nombre de hausses de prix constatées et de leur importance.
58. Contraventions de 5^{ème} classe et taxation à la baisse ne peuvent se cumuler, l'article 2 de l'arrêté concerné précise en effet que « *l'application de cette procédure est exclusive de toute autre poursuite pénale au titre des infractions constituées par les hausses de prix constatées* ».

3. LES REGIMES SPECIFIQUES

59. En Polynésie française, deux PPN, la viande de porc local et la farine de froment (blé) ou méteil, présentée en emballage de plus de 2 kg (à procédure d'appel d'offre), font l'objet d'un régime spécifique²⁶.
60. S'agissant de la viande de porc local, l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998 modifié relatif au prix de la viande de porc précise que « *dans les îles de Tahiti et de Moorea, les prix à tous les stades de la production et de la distribution de la viande de porc sont établis dans les conditions définies par le présent arrêté* » (article 1). En revanche, « *dans les îles autres que Tahiti et Moorea, le prix de vente du porc au stade du producteur et de la viande de porc à tous les stades de la commercialisation est librement établi* » (article 6). Pour les îles de Tahiti et de Moorea, l'arrêté fixe donc les prix de vente maximaux à tous les stades de la production et de la distribution. Les prix de vente maximaux fixés en 1998 ont été modifiés en 2007²⁷ puis en 2013²⁸ et n'ont pas subi de modification depuis.

²⁵ Arrêté n° 433 CM du 30 mars 2011 modifié portant institution de sanctions administratives en matière de contrôle des prix en Polynésie française.

²⁶ La farine de froment (blé) ou méteil, présentée en emballage de plus de 2 kg, hors procédure d'appel d'offres, n'est pas un PPN mais un PGC, soumis également à un régime spécifique, l'arrêté n° 1974 CM du 26 décembre 2012 en fixant des prix de vente maximaux et le contingentement.

²⁷ Arrêté n° 1181 CM du 17 août 2007 portant modification de l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998 relatif au prix de la viande de porc.

²⁸ Arrêté n° 373 CM du 26 mars 2013 portant modification de l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998 relatif au prix de la viande de porc.

61. S'agissant de la farine de froment importée conditionnée en emballage de plus de 2 kg, l'arrêté n° 252 CM du 23 février 2018, abrogeant l'arrêté n° 179 CM du 18 février 1994 modifié, dispose que « *les importations en Polynésie française des farines de froment de toutes origines et provenances relevant du numéro de nomenclature douanière 11.01.00.90 sont soumises à une procédure d'appel d'offres. Ces farines soumises à une procédure d'appel d'offres sont destinées uniquement à la fabrication des pains à prix réglementés* » (article 1). De plus, « *le ou les attributaires sont seuls autorisés à importer les farines placées sous le régime de l'appel d'offres. Préalablement à leur importation, elles sont soumises à l'obtention d'une licence d'importation* » (article 2). L'arrêté n° 726 CM du 23 avril 2018 fixe quant à lui le prix de vente de la farine. Ainsi, « *le prix de gros maximal de la farine de froment dans le cadre de l'appel d'offres, au stade de l'importateur attributaire du marché, est fixé à 19,30 F CFP par kilogramme pour l'ensemble des boulangers de Polynésie française* » (article 2) ; « *Les prix de gros maximaux de la farine précitée, au stade de l'importateur attributaire du marché, sont fixés en F CFP par kilogramme, comme suit :*
- pour les autres utilisateurs ou revendeurs des îles autres que Tahiti et Moorea : 19,30 ;
- pour les navires exerçant une activité commerciale dite de "vente à l'aventure" : 19,30.
Le prix de revente "à l'aventure" ou par les commerces des îles de la farine précitée ne peut excéder 23,30 F CFP par kilogramme » (article 2). Les articles 6 et suivants de l'arrêté précisent que si le prix de gros de la farine ainsi défini est inférieur au prix de soumission de l'attributaire du marché, l'écart lui est remboursé par le territoire.
62. Avant 2016, deux arrêtés spécifiques n° 179 CM et n° 180 CM du 18 février 1994²⁹, pris le même jour, instituaient respectivement une procédure d'appel d'offres à l'importation des farines de froment panifiables et une autre à l'importation des riz semi-blanchis, à grains longs, présentés en emballage immédiats de 1 kilo ou moins. Désormais, seule la farine reste concernée par cette procédure, l'arrêté n° 344 CM du 31 mars 2016 ayant abrogé l'arrêté n° 2557 CM du 30 décembre 2009 fixant les prix et les marges du riz semi-blanchi ou blanchi, non parfumé, à grains longs, autre que le riz aromatisé, plaçant donc le riz dans le régime général des PPN (*cf.* annexe 2 pour une présentation plus détaillée de ces dispositifs).

C. L'EFFICACITE DE LA REGLEMENTATION

63. Le maintien de la réglementation sur les prix et les marges en Polynésie française et ses nombreuses modifications, en dérogation au principe de liberté de prix, n'a pas démontré son efficacité sur le plan économique. En effet, la réglementation n'a pas permis de stabiliser les écarts de prix constatés en Polynésie française par rapport à la métropole depuis 2010 (1), ni de faire baisser les prix de ces produits sur le territoire (2). De la même manière, on constate, à travers l'exemple de certains produits, que la classification d'un produit en PPN ne conduit pas systématiquement à une baisse de son prix (3).

²⁹ Arrêté n° 179 CM du 18 février 1994 instituant une procédure d'appel d'offres à l'importation des farines de froment, relevant du numéro de nomenclature douanière 11.01.00.20 (abrogé) et arrêté n° 180 CM du 18 février 1994 instituant une procédure d'appel d'offres à l'importation des riz semi-blanchis, à grains longs, présentés en emballage immédiats de 1 kilo ou moins et autrement présentés, relevant des numéros de nomenclature douanière 10.06.30.20 et 10.06.30.50 (*abrogé*).

1. LES ECARTS DE PRIX CONSTATES ENTRE LA POLYNESIE FRANCAISE ET LA METROPOLE

64. En 2010 et 2015, l'Insee³⁰ a conduit deux importantes enquêtes pour effectuer une mesure des écarts de prix entre la France métropolitaine et les DOM. Ces mêmes enquêtes ont été réalisées aux mêmes périodes par l'Isee³¹ en Nouvelle Calédonie et par l'ISPF³² 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.
65. L'objectif de ces enquêtes est de comparer les prix d'un même panier de produits et services, représentatif de la consommation des ménages. La mesure porte donc sur des écarts de prix entre produits comparables³³, 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 (indice de Laspeyre). Enfin, une mesure synthétique (du type indice de Fisher) permet de combiner ces deux approches et de tenir compte à la fois de la structure de consommation observée en Polynésie française et de celle observée en France métropolitaine.
66. Il ressort de ces études qu'en retenant les habitudes de consommation métropolitaines, 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. Réciproquement, un 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 % de moins en 2010. Avec la vision synthétique (du type indice de 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 largement dégradée depuis 2010.
67. Si l'on compare 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 DOM, quel que soit l'indice retenu.

³⁰ Institut national de la statistique et des études économiques.

³¹ Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle Calédonie.

³² Institut de la statistique de Polynésie française.

³³ 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).

Écarts de prix entre l'Outre-mer et la métropole

	année	Indice de Laspeyre		Type indice de Fisher
		Outre-mer/Métropole Panier métropolitain	Métropole/Outre-mer Panier Outre-mer	Outre-mer / métropole
Polynésie française	2010	51,2	- 4,7	25,9
	2016	55,0	-19	38,5
Nouvelle-Calédonie	2010	48,6	- 17,3	34,0
	2015	44,1	-18,5	33,0
Martinique	2010	6,9	- 2,9	9,7
	2015	17	-7	12,3
Guadeloupe	2010	14,8	- 2,2	8,3
	2015	17	-8	12,5
Guyane	2010	19,6	- 6,4	13,0
	2015	16	-7	11,6
La Réunion	2010	12,4	- 0,4	6,2
	2015	11	-4	7,1

Source : Insee, Isee, ISPF

68. S'agissant des produits alimentaires, l'écart avec la métropole est encore plus significatif et s'est aggravé depuis 2010 : en retenant les habitudes de consommation polynésiennes, un Polynésien paierait 18 % de moins son panier type de produits alimentaires s'il l'achetait en métropole en 2016. Cet écart qui était de 11 % en 2010 s'est accru traduisant une hausse des prix de l'alimentaire plus rapide en Polynésie française qu'en métropole. Avec la vision synthétique (de type indice de Fisher), les prix des produits alimentaires en Polynésie française sont globalement plus élevés en 2016 de 48 % qu'en métropole.

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

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

Source : Insee, ISPF

69. Or, les PPN sont très majoritairement des produits alimentaires. L'évolution de leur prix influe substantiellement sur la perception de la vie chère. Ainsi que l'indique l'ISPF³⁴ : « *Plus un achat est effectué régulièrement, plus le consommateur est sensible aux évolutions de son prix. Les achats les plus fréquents concernent l'alimentaire, quelle que soit la zone géographique où l'on se trouve. C'est pourquoi, l'évolution des prix des produits de l'alimentation sert souvent de prisme pour la perception de l'écart global des prix* ».

2. L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION

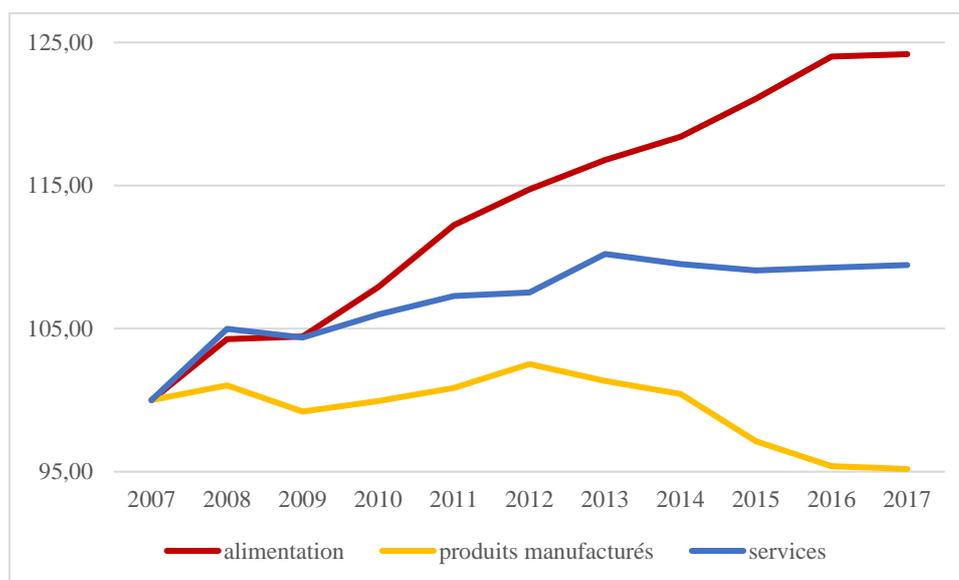
70. L'indice des prix à la consommation (ci-après « IPC ») est l'instrument de mesure de l'inflation. Il permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix des produits

³⁴ ISPF « Points forts de la Polynésie française : La Polynésie française 39 % plus chère que la métropole » – Juin 2016.

consommés par les ménages. C'est une mesure synthétique de l'évolution de prix des produits, à qualité constante.

71. Tel qu'il a été structuré, l'IPC peut être décomposé en trois indices relatifs à l'alimentation, aux produits manufacturés et aux services. L'examen de chacune de ses composantes fait apparaître des évolutions distinctes avec notamment un fort accroissement de l'indice « alimentation ». En effet, si l'IPC des produits manufacturés a baissé de près de 5 points en 10 ans, les deux autres indices – services et alimentation – ont connu une hausse sur la même période. Ainsi, l'IPC relatif à l'alimentation a connu une croissance de près de 25 points entre décembre 2007 (base 100) et décembre 2017 (124,18 points), soit en moyenne près de 2,5 points par an.

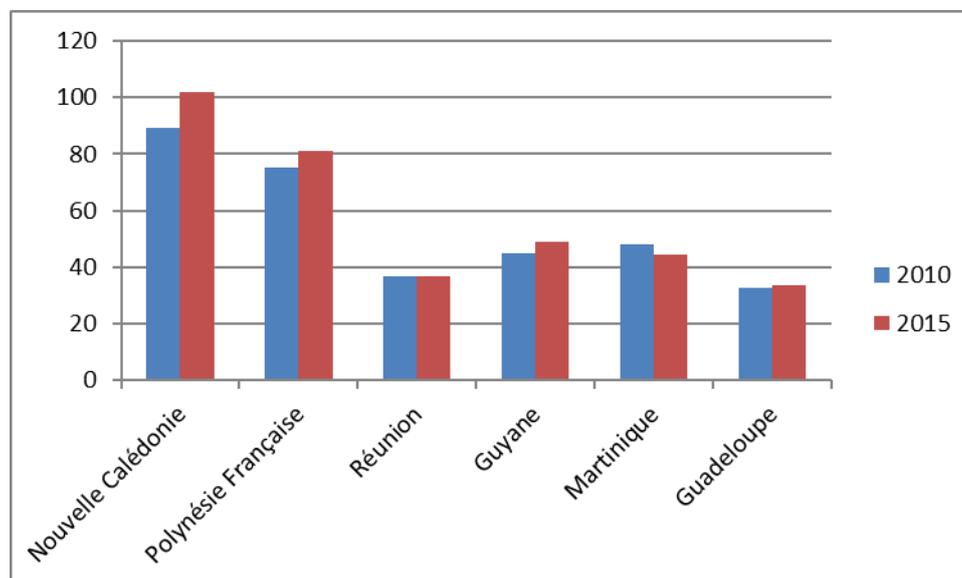
Evolution des IPC depuis 2007
(base 100 en décembre 2007)



Source ISPF

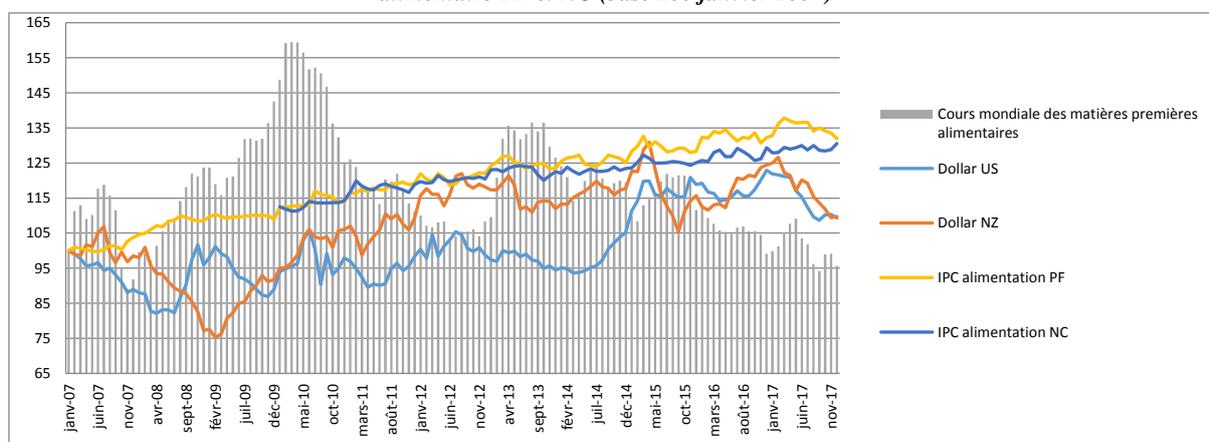
72. Les études de 2010 et 2015 sur la comparaison spatiale des prix centrée sur l'alimentation, font apparaître une accélération des écarts de prix entre la métropole et la Polynésie française. Cette évolution défavorable de l'IPC polynésien Alimentation s'inscrit paradoxalement dans un contexte, d'une part, d'un accroissement de la liste des produits à prix ou marges réglementés et, d'autre part, d'un fort développement dans l'implantation des grandes surfaces et d'un accroissement significatif des surfaces de vente proposées à la distribution.
73. Une partie de ce décrochage peut être expliquée par les variations des prix des matières premières, du fret et des taux de change (principalement pour les produits néo-zélandais). Mais on constate cependant que 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.
74. Il faut aussi noter que l'évolution de l'IPC spécifique à l'alimentation est identique en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie sur la période 2010-2017 ce qui explique le décrochage sur ces deux territoires pour les niveaux de prix de l'alimentaire par rapport à ceux de la métropole. L'étude sur la comparaison spatiale des prix de l'ISPF confirme ce surcoût de l'alimentaire dans les territoires d'outre-mer par rapport à la métropole. Ainsi l'écart qui est de 81% pour un ménage métropolitain qui consomme son panier alimentaire en Polynésie française, est de 48% en Martinique, 42 % en Guadeloupe, 45% en Guyane et 37% à la Réunion. Il est même de 108 % en Nouvelle Calédonie.

Evolution de l'écart de prix pour un métropolitain qui consomme en Outre-mer
entre 2010 et 2015
(base 100 en décembre 2008)



Source : Comparaison spatiale des prix : INSEE – ISPF- ISEE

Comparaison de l'évolution des taux de change, du cours mondial des matières premières alimentaires avec l'IPC alimentaire PF et NC (base 100 janvier 2007)



Source World Bank Commodity Price Data – ISPF- ISEE

75. Ainsi, entre 2008 et 2013, les modifications réglementaires visant à intégrer ou exclure des produits de la liste des produits réglementés (PPN et PGC) n'ont pas réussi à maîtriser la tendance haussière des prix des produits alimentaires.
76. Or, le poids des produits alimentaires et boissons non alcoolisées est beaucoup plus important dans le budget des ménages polynésiens (25 %) que dans celui des ménages métropolitains, guyanais, antillais et réunionnais (entre 15 % et 18 %). Il l'est d'autant plus pour les populations les moins aisées en Polynésie française. Selon l'ISPF : « *La consommation en produit alimentaires et boissons non alcoolisées (01) est de 5 points plus élevée pour l'indice ouvrier*

que pour l'indice général »³⁵. Ce poids important de l'alimentaire dans l'indice général des prix en Polynésie française lui donne une force contributive importante à l'évolution de l'inflation.

3. L'EVOLUTION DES PRIX DES PRODUITS CLASSES EN PPN

77. Les variations de prix dépendent des changements des conditions de l'offre (production) et de la demande (consommation), ainsi que d'éventuels changements de l'intensité concurrentielle sur les marchés. La classification d'un produit en PPN et l'exemption de TVA correspondante peuvent avoir été décidées dans le but de contribuer à faire baisser son prix pour le consommateur. Mais la mesure n'aboutit pas nécessairement à ce résultat car, d'une part, d'autres éléments déterminant les conditions d'offre et de demande peuvent changer en même temps et, d'autre part, la baisse de la TVA peut être absorbée par les commerçants et autres fournisseurs de services au lieu d'être transférée aux consommateurs finals³⁶. L'examen de l'évolution de la réglementation concernant les légumes et le thon blanc permet d'illustrer ce constat.

a) LES LEGUMES

78. Dans le but de faire baisser leur prix pour « *répondre aux préoccupations des polynésiens concernant la vie chère* », les légumes classés en PGC ont été inscrits sur la liste des PPN en février 2013³⁷. La marge globale de commercialisation n'a pas été modifiée et reste fixée à 35 %. Selon le rapport de présentation en conseil des ministres³⁸, la mesure devait induire « *une baisse des prix en magasin de 5 % correspondant à l'exonération de TVA* » et le passage en PPN visait aussi à donner une « *priorité à l'écoulement de la production locale* ».
79. Cependant, le changement de classification en PPN n'a pas eu l'effet escompté. Sur les principaux légumes frais qui représentent plus de 75 % des dépenses des ménages polynésiens en légume frais³⁹, l'évolution des prix depuis 2007 a été contrastée.

³⁵ ISPF « Points forts de la Polynésie française : Bilan des prix 2015 » – Juillet 2016.

³⁶ Comme cela a été observé en métropole lors de la baisse de la TVA pour la restauration ou pour les produits d'hygiène féminine.

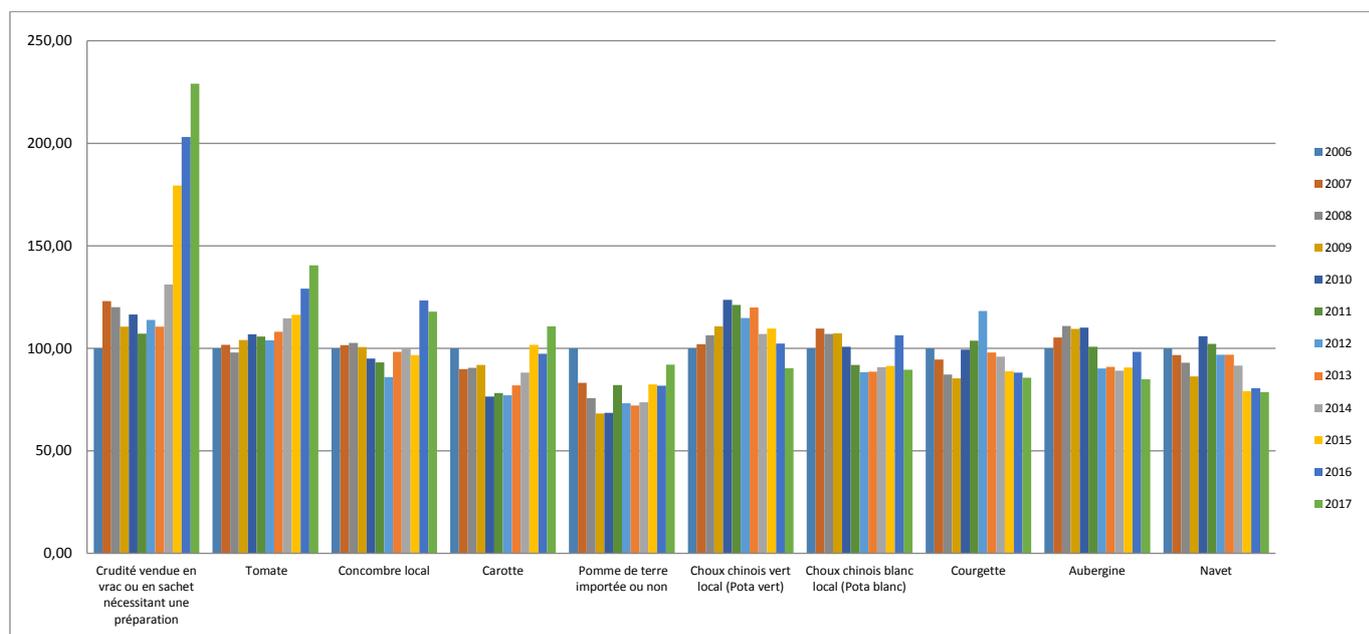
³⁷ Arrêté n° 148 CM du 7 février 2013 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 07 février 1992 modifié.

³⁸ [Article Tahiti infos du 12 février 2013](#).

³⁹ ISPF, enquête Budget des familles.

Evolution annuelle des prix des principaux légumes frais consommés en PF

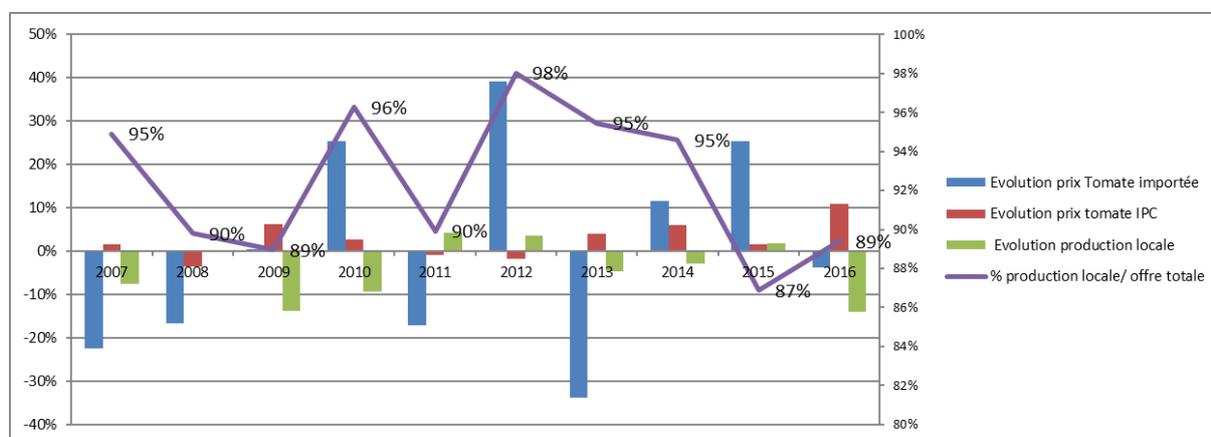
Base 100 en 2006



Source ISPF : IPC

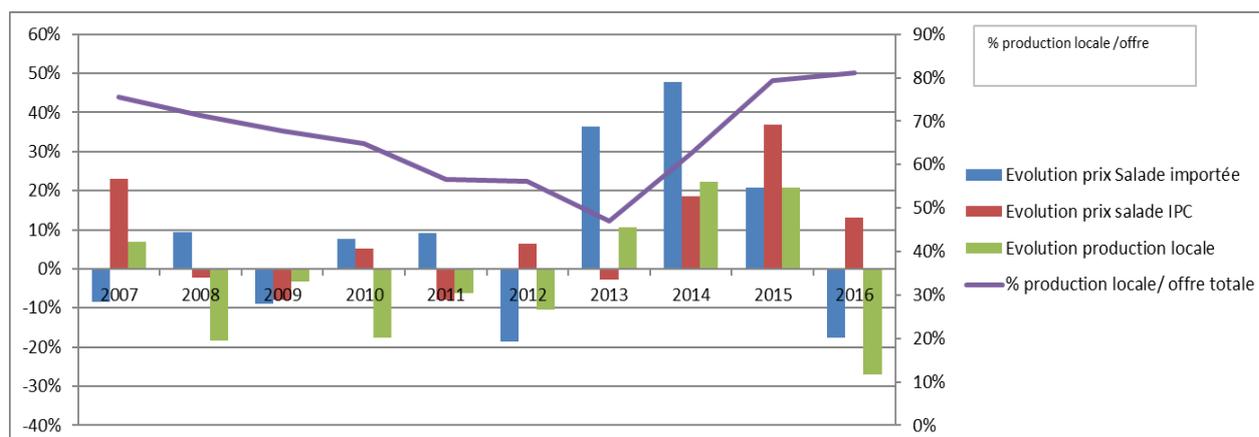
80. Ainsi, si les prix des choux chinois, courgettes et aubergines ont baissé entre 2006 et 2016 en Polynésie française, ceux de la salade (+ 100 %), de la tomate (+ 30 %) et du concombre (+ 12 %) ont progressé alors même qu'ils ont été exonérés de la TVA avec leur passage en PPN.
81. En ce qui concerne la tomate, les prix des tomates importées évoluent chaque année depuis 2009 et leur part dans l'offre totale est restée peu importante depuis 10 ans. Le prix de la tomate relevé par l'ISPF est donc principalement constitué de tomates produites localement. Le prix moyen a connu 5 années de hausse entre 2009 et 2016, et cette progression est continue depuis 2013 (+ 30 % entre 2012 et 2017) avec une production locale en recul de 15 % sur la même période.
82. Pour le prix de la salade, la hausse des prix observée sur la période 2006 – 2016 est concentrée sur la période 2014-2016 alors même que les volumes de production ont progressé.

Evolution annuelle des prix des tomates importées, des prix de vente et de la production locale



Source ISPF : IPC

Evolution annuelle des prix des salades importées, des prix de vente et de la production locale



Source ISPF : IPC

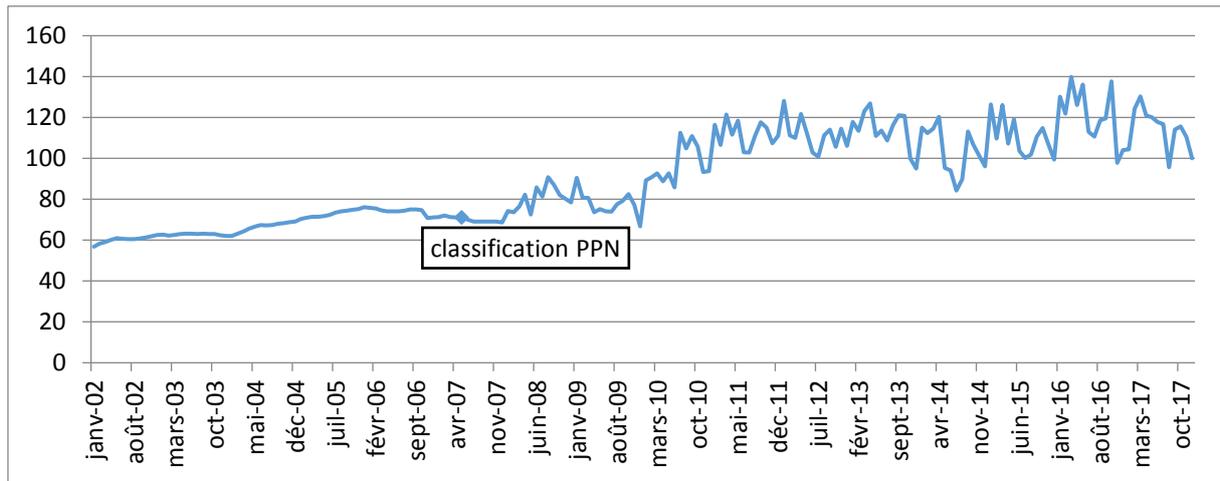
b) LE THON BLANC

83. Le thon Germon ou thon blanc, qui représente entre 53 et 58 % des quantités pêchées⁴⁰ en Polynésie française, a été classé en PPN en avril 2007⁴¹. Tout en convenant qu'il faudra « *surveiller attentivement les effets de cette réglementation sur l'évolution des prix qui sont par nature très fluctuants dans ce secteur* », le rapport de présentation en conseil des ministres escomptait que « *l'insertion dans la liste des PPN aura[it] toutefois pour effet de faire baisser les prix mais également et surtout de les lisser sur l'année en réduisant les fortes amplitudes de prix constatées précédemment* ».
84. Or, à compter du classement du thon en PPN en 2007, le prix au détail du poisson frais (composé essentiellement de thon) n'a cessé d'augmenter, notamment depuis 2009 et ce avec des amplitudes de prix qui se sont accrues.

⁴⁰ 53,9 % de la production en 2014, 53,98 % en 2015, 57,36 % en 2016 (source : bulletins statistiques Direction des ressources maritimes et minières – ci-après « DRMM »). En 2017, le thon blanc ne représente plus que 40,25 % des quantités pêchées (- 34 % entre 2016 et 2017).

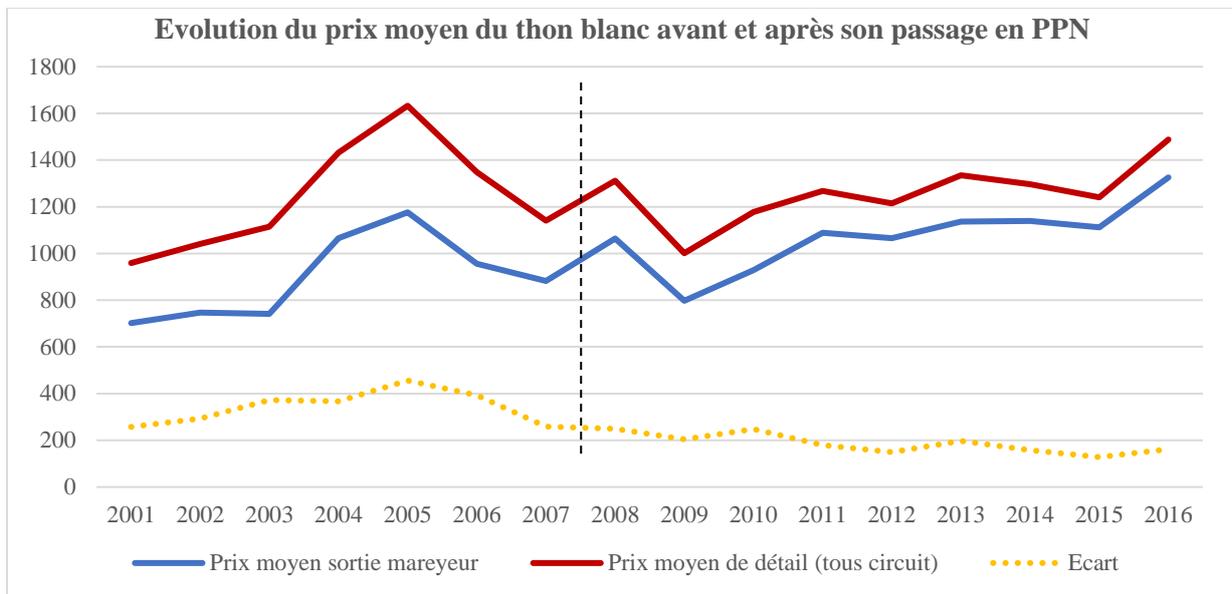
⁴¹ Par arrêté n° 489 CM du 10 avril 2007 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 07 février 1992 modifié.

Evolution du prix moyen des poissons frais



Source ISPF : IPC

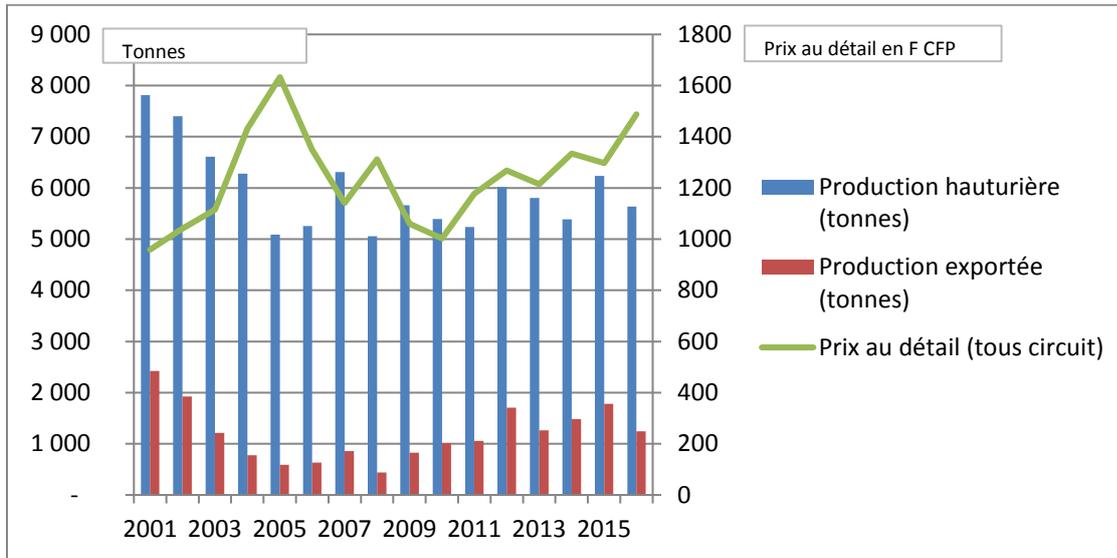
85. Le prix moyen du thon, sorti mareyeur, était inférieur à 1 000 F CFP/kg en 2008 et 2009, compris entre 1 065 et 1 130 F/kg entre 2011 et 2015 et a atteint 1 330 F CFP/kg en 2016.



Source : DGAE - Moyenne des prix moyens de chaque mareyeur et détaillant du panel

86. Les mareyeurs interrogés ont indiqué que ces hausses seraient dues à la faiblesse des quantités de poissons pêchés et que la marge qu'ils pratiquaient réellement était inférieure à 200 F CFP.

Evolution du volume de la production hauturière, des exportations et du prix au détail du thon



Source : DGAE - Moyenne des prix moyens de chaque mareyeur et détaillant du panel ; ISPF ; Douanes ; DRMM

87. Si le prix du thon est dépendant des quantités pêchées, la hausse tendancielle du prix du thon trouve aussi son explication dans le mécanisme de formation du prix choisi pour ce produit. Ainsi, le prix de vente des mareyeurs du thon blanc local en morceaux frais ou congelés, classé en PPN, résulte du prix d'achat aux armateurs auquel est appliqué un coefficient de perte de 1,8 censé couvrir les pertes issues de la découpe et du vidage du poisson, et de la marge du mareyeur limitée à 200 F CFP/kg. Pour obtenir le prix de vente au consommateur, il faut ajouter la marge maximale du détaillant, également fixée à 200 F CFP/kg. En cas de vente directe du pêcheur au détaillant, la marge globale du détaillant est alors limitée à 300 F CFP/kg. De ce fait, le mécanisme du coefficient multiplicateur induit que plus le prix d'achat du thon est élevé, plus le coefficient de perte le renchérit.

	Prix d'achat Mareyeur	Après application du coefficient de perte	Après application de la marge mareyeur	Après application de la marge détaillant	Marge détaillant en %			
Cas n°1	200	X 1,8	360	+ 200 F	560	+200 F	760	35,7 %
Cas n°2	400		720		920		1120	21,7 %
Cas n°3	600		1080		1280		1480	15,6 %

88. L'augmentation des prix de gros et de détail du thon résulte aussi d'autres causes parmi lesquelles la vente de gré à gré entre les armateurs et les mareyeurs en esquivant la formation du prix à la criée par enchères inversées⁴², la concentration du secteur du mareyage qui a fait passer le nombre de sociétés d'une dizaine au cours de la première décennie des années 2000 à 5 sociétés en 2016 et l'intégration verticale des principales sociétés.

⁴² Selon la direction des ressources marines et minières (DRMM), les ventes à la criée ne représentaient que 4,8 % de la production commerciale débarquée par les palangriers en 2014, 2,6 % en 2015, 3,7 % en 2016 et 2,5 % en 2017.

II. LA REGLEMENTATION DES PRIX DANS LES PETITES ECONOMIES INSULAIRES DU PACIFIQUE SUD

89. Dans la plupart des petites économies insulaires du Pacifique Sud, on trouve une réglementation des prix (A) dont l'examen révèle un certain nombre de points communs (B). Examinées à titre de comparaison, ces réglementations n'ont pas nécessairement vocation à servir de modèle pour les propositions d'évolution de la réglementation polynésienne.

A. LA PREEMINENCE D'UNE REGLEMENTATION

90. Dans la majorité des petites économies insulaires du Pacifique Sud examinées, une réglementation des prix est présente alors même que certaines se sont dotés d'un droit de la concurrence (*cf.* annexe 4 pour présentation détaillée de ces réglementations) :

- ***Nouvelle-Calédonie*** : la délibération modifiée n° 14 du 6 octobre 2004 pose le principe de la liberté des prix des biens, produits et services marchands, sauf en cas de dispositions contraires prévues par les textes. Certains produits⁴³ et services⁴⁴ font l'objet d'une réglementation spécifique, outre les produits de première nécessité⁴⁵ et les produits de grande consommation. Elle dispose également d'un droit de la concurrence ;
- ***Papouasie Nouvelle Guinée*** : le contrôle et la surveillance des prix sont régis par le « Price Regulation Act » (Chapter 320) dont la première version date de 1948. Actuellement, seuls les prix des carburants et de certains services⁴⁶ sont encore fixés réglementairement, ceux des « basic goods » (riz, sucre et farine⁴⁷) étant uniquement surveillés compte tenu de leur importance dans les dépenses des ménages à bas revenus et de la forte concentration des marchés. Ce faible encadrement tarifaire est le fruit d'une importante réforme menée au début des années 2000. La Papouasie Nouvelle Guinée dispose d'un droit de la concurrence depuis 2002, le « Independent Consumer and Competition Commission Act », instaurant une autorité compétente en matière de droit de la concurrence, de droit de la consommation mais aussi de contrôle des prix ;
- ***Fidji*** : en 2010, cet Etat a introduit un nouveau droit de la concurrence, le « Commerce Commission Decree » qui réunit en un seul document les différents textes relatifs à la concurrence. Ce document confie à une autorité, la « Fiji Commerce Commission », la mise en œuvre de la réglementation sur la concurrence, sur la consommation et sur les prix. Même si le nombre de produits régulés a fortement diminué depuis 2010, les prix d'une vingtaine

⁴³ Tabac, essence et gazole, fruits et légumes...

⁴⁴ Taxis, établissements hôteliers...

⁴⁵ Viandes (poulet), lait, certains fromages, café soluble, margarines, cacao, riz, semoule, huiles, raviolis, sucre, certains légumes surgelés et en boîte, bougies, insecticides, aliments pour bébé, pâtes, beurre, farines.

⁴⁶ Taxi, eau et assainissement.

⁴⁷ Ainsi que celui de l'acconage et de la manutention portuaire.

de catégories de « basic food items »⁴⁸ sont encore fixés, de même que d'autres types de produits et services⁴⁹ ;

- **Samoa** : Depuis le « Competition and Consumer Act » de 2016 un droit de la concurrence a été instauré, l'objectif étant de supprimer le contrôle des prix. La « Samoa Competition and Consumer Commission » sera chargée d'appliquer le droit de la concurrence et de proposer au gouvernement la réintroduction d'un contrôle des prix uniquement en l'absence de concurrence effective⁵⁰. En 2017, une vingtaine de catégories de produits⁵¹ ont toujours leur prix ou leur marge fixés⁵².
- **Vanuatu** : Si cet Etat dispose d'une loi sur le contrôle de prix, « Laws of the Republic of Vanuatu – Chapter 86 Price control » de 1988, il semble que celle-ci n'a jamais été mise en œuvre. Cet Etat ne dispose pas de droit de la concurrence ;
- **Îles Salomon** : Les prix d'une quinzaine catégories de produits⁵³ sont règlementés par le « Chapter 64 – Price control » de 1982 révisé en 1996. Cet Etat ne dispose pas d'un droit de la concurrence même si le « Consumer Protection Act » contient des dispositions générales sur le refus de vente, les ventes liées ou exclusives, la discrimination tarifaire et la « monopolization » ;
- **Tonga** : en vertu du « Price and Wage Control Act – chapter 113 » de 2016, sont susceptibles d'être règlementés par la « Competent Authority », les prix d'une dizaine de produits alimentaires⁵⁴ ainsi que des produits à usage agricole et mécanique. Cet Etat ne dispose pas d'un droit de la concurrence ;
- **Îles Cook** : en vertu du « Control of Prices – Act » de 1966 modifié en 1973, les prix peuvent être contrôlés aux îles Cook. Depuis 2008, la liste des prix règlementés a fortement diminué pour se limiter aujourd'hui aux carburants (diesel, essence, GPL) et au pain. Cet Etat ne dispose pas d'un droit de la concurrence ;
- **Tuvalu** : selon le « Price Control act » de 1990 révisé en 2008, le prix de 22 catégories de produits⁵⁵ peut être règlementé par un « Board ». Cet Etat ne dispose pas d'un droit de la concurrence ;

⁴⁸ Beurre, margarine, farine, riz, sel, sucre, lait, lait infantile, huile, thé, corned-beef, poisson (en conserve), pâtes, légumes (frais et secs), pétrole, produits pharmaceutiques.

⁴⁹ Services aéroportuaires, gâteaux, pains, ciment, gaz, transport maritime, produits pétroliers, services postaux, eaux, télécommunications...

⁵⁰ En février 2019, cette commission n'était pas entrée en activité.

⁵¹ Le sucre, le sel, le riz, les pâtes, la farine, le lait, le beurre, les tortillons anti-moustique, les poissons en conserve, le corned beef, des viandes et volailles congelées, le pain, les pommes de terre, les oignons, la bière, les cigarettes et les hydrocarbures.

⁵² En vertu du §143, le dernier Price Order, le General Price Order (n°2) 2017 du 3 avril 2017, adopté avant l'entrée en vigueur du CCA, et maintenu pour 4 ans.

⁵³ Le lait, certaines préparations à base de viande (dont le « corned beef »), le poisson en conserve, le sucre, la farine, le savon, la lessive, le riz, l'huile de cuisson, le curry en poudre, les biscuits de mer, le pain, le gaz, les produits issus du pétrole, l'électricité et l'eau.

⁵⁴ Le lait en poudre, le sucre, la farine, les beurre et margarine, le thé, le riz, les café et cacao, toutes les huiles, le sel.

⁵⁵ Riz, farine, sucre, biscuit, kérosène, pétrole, savons, papier toilette, lessive en poudre, détergent, huile de tout type, « corned beef » et « corned mutton », beurre tout type, lait en poudre, café, thé, Milo (chocolat en poudre), matériaux de construction (ciment, bois de charpente, peinture, couverture métallique), poisson et produits de la pêche, vélos, piles, lampes et lanternes.

- **Kiribati** : Les prix de quelques catégories de produits⁵⁶ sont règlementés par le « Chapter 75 – Prices » de 1981 complété par le « Prices Regulation Order » de 1979. Cet Etat ne dispose pas d'un droit de la concurrence.
91. Selon le rapport Minter Ellison « A Model Regulatory and Policy Framework for Forum Island Countries » de 2010, la réglementation des prix prévaut dans cette région, bien souvent « *en réaction à des problèmes de concurrence, à savoir les prix élevés dans l'alimentaire et des matières premières dus à une forte concentration dans l'approvisionnement de ces produits* »⁵⁷. Même si, comme pour la Polynésie française, l'objectif poursuivi par la réglementation est rarement clairement indiqué dans le texte, il est possible de l'établir pour certains Etats (cf. annexe 3 pour une explication des déterminants des réglementations sur les prix dans le monde).
92. Ainsi, en Papouasie Nouvelle Guinée, un document intitulé « Consumer and Competition Framework Review » (CCFR) indique que le contrôle des prix a pour vocation directe de régler un problème de fixation de prix excessifs par une entreprise ou un groupe d'entreprises ayant une puissance de marché. Aux Fidji, la réglementation a pour objet de corriger les défaillances du marché, d'empêcher l'utilisation d'un pouvoir de marché, de promouvoir la concurrence en tenant compte du fait que des opérateurs de taille distincte peuvent avoir des coûts d'approvisionnement similaires, pour que les produits soient facilement disponibles et à des prix homogènes quelle que soit la dispersion géographique et comme instrument de lutte contre l'inflation⁵⁸. Aux Samoa, depuis l'adoption du CCA, la réglementation des prix n'est possible qu'en cas d'impossibilité de mettre en place une concurrence effective sur un marché précis. Aux Tonga, l'objectif visé serait la prise en compte du pouvoir du marché pour apprécier l'intérêt d'une inscription sur la liste des produits réglementés⁵⁹ et le pouvoir d'achat des plus bas salaires. A Kiribati, l'objet initial du texte était de permettre l'accès de la population aux produits de base pour leur survie et d'uniformiser les prix de ces produits sur toutes les îles⁶⁰.
93. Les petites économies insulaires du Pacifique Sud ont cependant opté pour des dispositifs différents. Des éléments communs et des spécificités sont à noter, notamment sur l'existence d'une entité spécifique en charge et/ou le maintien de la compétence du ministre en charge de l'économie, sur l'utilisation d'une approche globale incluant la réglementation des salaires et loyers, et sur les distinctions géographiques pouvant être opérées entre îles principales et éloignées, entre archipels ou entre zones urbaines et rurales. Les solutions adoptées tiennent notamment compte de l'éloignement et de l'étroitesse relatifs et de leur proximité avec les marchés régionaux notamment Australie/Nouvelle Zélande et Asie.

⁵⁶ Savon, « corned beef », farine, kérosène, riz, sucre et tabac à rouler.

⁵⁷ “Such controls, which remain prevalent in the region, are in many cases a reaction to a perceived competition problem, namely high food and commodity prices driven by concentration in markets for supply of such products”.

⁵⁸ Interview du 8 février 2016 de Bobby Maharaj, chief executive of the Fiji Commerce Commission. <http://fijisun.com.fj/2016/02/08/price-regulation/>.

⁵⁹ “The representative of Tonga said that Tonga applied price controls on basic necessities to protect consumers, in particular low income families. Maximum prices were set for these goods to prevent wholesale and retail suppliers from taking advantage of local monopoly conditions resulting from the small size of the economy” in Report of the working party on the accession of Tonga to the WTO (WT/ACC/TON/17WT/MIN(05)/4), 2 December 2005.

⁶⁰ « The nature of Price control ordinance were much related to the safeguard and support of the social well-beings in which people could enjoy and afford the most basic commodities for their survival with their families and also assist in standardizing the prices of basic commodities on all the islands. [...] The core rationales for the existence of a Price Ordinance (cap 75) include the followings: - To empower the Minister to make Orders regulating the prices of certain commodities to the lowest level possible, - To enable consumers, especially those with low cash income to be able to purchase their basic needs, - To assist in standardizing the prices of basic commodities on all islands,» §3.5.1, Kiribati National Food Summit, février 2010.

B. LES ELEMENTS COMMUNS AUX REGLEMENTATIONS EXAMINEES

1. UNE LISTE REDUITE DE PRODUITS

94. Dans les petites économies insulaires étudiées, les produits non alimentaires réglementés sont rares et seuls les produits insecticides et les hydrocarbures sont communément réglementés.
95. S'agissant des produits alimentaires, le tableau ci-après présente les catégories ou méta catégories communes en comparaison avec la liste des PPN polynésiens sans prendre en compte les distinctions d'origine locale ou importée (ex : le café, les fruits et légumes,...), de contenance (ex : 500 grammes ou 1 kg), de modes de fabrication (ex : lait liquide, en poudre, concentré, etc.⁶¹) ou de parfum (ex : le riz, l'huile).

Tableau récapitulatif des principales catégories de produits alimentaires à prix réglementés dans le Pacifique Sud en comparaison avec la liste des PPN polynésiens⁶²

	Polynésie française	Nouvelle Calédonie	Fidji	Samoa	Tonga	Tuvalu	Solomon islands	Kiribati	Cook islands	Papouasie Nouvelle Guinée
Farine	X	X	X	X	X	X	X	X		m
Riz	X	X	X	X	X	X	X	X		m
Pâtes alimentaires	X	X		X						
Semoule	PGC	X								
Sel	X		X	X	X					
Sucre	X	X	X	X	X	X	X	X		m
Lait (tout type)	X	X	X	X	X	X	X			
Aliment / lait pour bébé	X	X	X		X			X		
Beurre / Margarine	X	X	X	X	X	X				
Yaourts	X	X								
Fromage fondu	X	X			X					
Œufs	PGC	X								
Huile (tout type)	X	X	X		X	X	X			
Café	X	X			X	X				
Thé	X		X		X	X				
Cacao	X	X			X	X				
Pain	X	X	X	X			X		X	
Biscuit sec, de mer	X		X			X	X			
Corned Beef /prép° à base de viande	X	X	X	X		X	X	X		
Viandes / volailles congelés	X	X		X			X			
Poissons (en conserve ou frais)	X		X	X		X	X			
Légumes secs	X		X							
Légumes en conserve	X	X								
Fruits et légumes frais	X		X	X						
Fruits et légumes surgelés	PGC	X								

Source : examen des textes applicables dans ces territoires en 2018

96. En dehors de la Papouasie Nouvelle Guinée, des îles Cook et de Kiribati, qui règlementent très peu le prix des produits alimentaires, la farine, le riz, le sucre et le lait sont les produits qui sont règlementés dans toutes les économies examinées. Le prix du poisson (frais ou en conserve), des préparations à base de viande (« corned beef ») et des huiles est aussi presque systématiquement encadré. En revanche, les fruits et légumes surgelés ou en conserve, les œufs, la semoule et les yaourts ont leur prix moins fréquemment règlementé.

⁶¹ Le lait infantile a été intégré dans la présente analyse à la méta catégorie « Aliment pour bébé ».

⁶² Certains produits ont leur prix règlementé dans ces pays mais n'entrent pas dans la liste des PPN polynésiens, comme par exemple le curry aux Îles Salomon, la bière à Samoa ou les raviolis en Nouvelle-Calédonie.

2. UN RAISONNEMENT EN TERME DE PRIX PLUTOT QU'EN TERME DE MARGES

97. Hormis les îles Salomon, la Nouvelle-Calédonie (pour la majorité des produits) et, dans une certaine mesure Fidji (qui fixe des marges mais publie les prix auxquels l'application de ces marges correspondent), les autres économies insulaires examinées fixent des prix maximaux, plutôt que des marges (avec un rythme de revalorisation trimestrielle, semestrielle ou annuelle) pour faciliter les modalités de contrôle de la licéité du prix. Avec la communication et la publication obligatoires sur le lieu de vente du prix fixé réglementairement, chaque consommateur est le premier contrôleur⁶³. En effet, ces prix réglementés font l'objet *a minima* d'une publication dans le journal officiel de chacun de ces Etats et d'un affichage obligatoire sur le lieu de vente. Ceci assure la transparence et la parfaite information du consommateur de telle sorte que celui-ci a une parfaite connaissance des prix maximaux applicables aux produits concernés et peut être ainsi la première instance de contrôle de la réglementation.
98. Les produits réglementés ne sont généralement pas exonérés de droits à l'importation et de TVA. Les réglementations étudiées mettent en avant la notion de « landed costs », proche du PRE ou prix de base polynésien, auxquels s'ajoutent les droits et taxes.
99. Au titre des simplifications mises en place par les différents dispositifs, plusieurs territoires utilisent la notion de « proportionate prices », c'est-à-dire la fixation d'un prix unitaire au kilo ou au litre avec obligation d'un ajustement proportionnel du prix en cas de quantité inférieure ou supérieure (ex : Kiribati⁶⁴, Tuvalu, Fidji, Samoa⁶⁵). D'autres, comme Fidji, ont substitué des dénominations génériques à celles faisant figurer des marques et indiquent désormais « all brands ».

3. DES DISTINCTIONS PAR ZONES LOCALES

100. La plupart des dispositifs de réglementation des prix mis en place tient compte des contraintes géographiques avec, lorsque cela est le cas, une distinction selon les archipels, et, parfois, des découpages intra-îles précis tenant compte de la zone – urbaine ou rurale – et des modalités de transport – proximité des axes routiers. Il est également tenu compte à la fois de l'éloignement avec l'île-capitale (ou en distinguant entre îles densément peuplées et îles éloignées) mais aussi de la localisation en zones urbaines ou rurales du lieu de vente. Il n'y a donc pas de recherche d'uniformisation tarifaire sur l'ensemble du territoire et les dispositifs tendent ainsi à mieux rémunérer les opérateurs éloignés et/ou à prendre en compte les coûts d'acheminement vers ces points de vente⁶⁶.
101. Ainsi à Fidji, les prix de gros et de détail de chaque produit sont fixés à des niveaux distincts selon l'île (Viti Levu, Vanua Levu ou îles éloignées) et la zone, urbaine ou rurale. Aux Samoa,

⁶³ Dans le cas de la fixation d'une marge maximale, le consommateur ne peut, au moment de l'achat ou après celui-ci, apprécier la licéité du prix car il n'a pas la donnée de base, le PRE, lui permettant d'effectuer le calcul.

⁶⁴ “Where the quantity of the commodity sold or offered for sale is greater or less than the quantity specified in an order [...], such commodity shall, [...], be sold or offered for sale at the proportionately increased or diminished price as the case may be”, article 6 du chapitre 75 de Kiribati rédigé à l'identique au §10 du PCA de Tuvalu et au §50 du Commerce commission Decree de Fidji.

⁶⁵ “where the goods [...] are specified by reference to as specific measure, the maximum ex-factory, wholesale and retail price at which those goods may be sold shall be adjusted proportionately on any greater or smaller measure”, article 3 du GPO du 3 avril 2017.

⁶⁶ Comme par exemple aux îles Salomon : “Maximum retail prices are generally determined by adding prescribed mark-ups to the sum of the wholesale price and the cost of transport (cost into store)”, document de l'OMC, Solomon islands, WTO (1999), Chapter III(4)(iv).

la grille des prix réglementés distingue les zones urbaines et les zones rurales ainsi que les îles et archipels. Aux îles Cook, le « price order » peut être d'application générale ou limitée à une localité ou île ou à quelques localités ou quelques îles. Aux îles Salomon, les produits réglementés ne sont pas toujours les mêmes selon les zones. Ainsi, le prix du pain n'est réglementé qu'à Honiara, l'île principale.

4. UNE REPARTITION DES COMPETENCES

102. Contrairement à la Polynésie française, dans la totalité des économies examinées, les principe et cadre de la réglementation des prix sont fixés par un texte relevant du pouvoir législatif.
103. S'agissant de la liste des produits concernés, celle-ci est parfois contenue dans le texte législatif (Nouvelle-Calédonie, Kiribati, Îles Salomon, Tuvalu) mais plus souvent dans un texte réglementaire (« Order » - Papouasie Nouvelle Guinée, Fidji, Samoa, Tonga, Vanuatu).
104. Puis, le gouvernement, un ministre ou une autorité compétente est chargé de la fixation du prix ou de la marge. Aux îles Salomon, le Parlement dispose d'un pouvoir d'annulation du « Price Control Order » établi par le ministre dans un délai de 20 jours après sa publication.
105. Enfin, plusieurs dispositifs ont mis en place une procédure d'établissement des prix transparente et consultative, notamment en sollicitant les représentants des commerçants, des industriels et des consommateurs, afin de fixer les prix maximaux.

5. LE CONTROLE ET LES SANCTIONS

106. S'agissant de l'entité en charge du contrôle, les options utilisées par les différents États insulaires vont de la mise en place d'une structure entièrement dédiée au contrôle des prix à l'instauration d'un comité ou d'une commission ayant une action plus globale articulant loyauté des pratiques commerciales, lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et réglementation des prix. Les entités peuvent être purement consultatives ou disposer de capacités d'action propres limitées ou non à la seule réglementation des prix. Ainsi, certains États insulaires ont opté pour la création d'un *Price Control Board*, *Price Advisory Committee*, *Price Tribunal*, etc... entité intégralement dédiée par la loi au contrôle des prix.
107. Les pouvoirs d'enquête associés aux différentes entités sont relativement semblables : droit d'accès aux locaux, aux stocks, à tout document comptable et commercial et droit d'auditionner toute personne. De la même manière, l'opposition à fonction peut être sanctionnée.
108. Les peines et sanctions encourues sont différentes selon les économies examinées. Le non-respect d'un prix maximal peut conduire généralement au paiement d'une amende et à une peine d'emprisonnement. Les peines d'emprisonnement encourues sont par exemple : i) au Tonga : 2 ans d'emprisonnement pour toute infraction au « Price & Wage Control Act » ; ii) aux îles Salomon : 5 mois d'emprisonnement pour toute vente au-dessus du prix réglementé ; iii) à Vanuatu : 1 an d'emprisonnement.
109. Parallèlement, certaines réglementations prévoient des sanctions de remboursement : i) à Kiribati : le remboursement du trop-versé (écart entre le prix payé et le prix maximal) ; ii) aux Samoa : le remboursement intégral du prix du produit concerné.
110. Il n'est cependant pas permis d'apprécier la mise en application et l'effectivité des condamnations. En effet, les statistiques relatives au nombre d'infractions relevées et aux

amendes prononcées sont inconnues. L'effectivité des contrôles dans ces environnements insulaires semble mal aisée. Comme l'écrit le président de la « Fiji Commerce Commission » : « *dans les petites économies, les interrelations, les liens et la prévalence d'une culture du silence rendent difficile l'application de la loi sur la concurrence. Les calendriers de contrôles des inspecteurs des prix sont connus en avance par les commerçants, les témoignages contre des commerçants sont durs à obtenir parce qu'il y a toujours quelqu'un qui connaît le commerçant, est lié à lui ou à quelqu'un de sa famille qui travaille dans le commerce. De la même manière, les signalements faits à la police ne sont pas traduits devant une cour parce que le commerçant a des connexions avec les forces de police, son dossier est perdu et la police ne veut pas poursuivre parce qu'il pense que le dossier est faible. Ces problèmes sont particuliers aux pays insulaires du Pacifique à cause d'une société tribale absente dans les économies plus développée et grande* »⁶⁷.

⁶⁷ “*In small economies, the inter-relationships and connectedness and the prevalence of a culture of silence makes enforcement of competition law a daunting task. Price inspectors random survey timetable re known in advance by traders; witness from members of the public against a trader is difficult to obtain because someone knows the trader, are related to each other or has some relative working in the traders business. Similarly, cases reported to police is not lodged in the court because the defendant as connections in the police force, hence, the file is lost, or police doesn't want to take it forward because they think it is a weak case. These problems are peculiar to PICs because of the small connected society which is absent in more developed and large economies*” in “Competition Policy and Principled Approach to Regulation in Small economies : some challenges and impediments” de Mahendra Reddy, Working paper series n°6/13, juin 2013.

III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

111. Lorsqu'elle se saisit pour avis sur le fonctionnement et la réglementation d'un secteur, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de cette réglementation restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur. Comme l'Autorité a déjà eu l'occasion de le rappeler dans plusieurs de ses avis⁶⁸, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative* ». Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.
112. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impactent le fonctionnement de l'économie, notamment lorsqu'ils ont pour objet de régir la fourniture de services publics, de modifier la répartition de ressources entre différentes catégories de la population, de protéger le consentement des consommateurs ou de remédier à des imperfections de marchés. Le rôle de l'Autorité polynésienne de la concurrence est, dans ces circonstances, d'informer le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française des effets sur la concurrence de l'intervention publique, et de leur recommander le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.
113. En l'espèce, la réglementation relative au prix des produits de première nécessité porte directement atteinte à la liberté d'entreprendre, principe à valeur constitutionnelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'elle vient limiter la liberté des entreprises de fixer leurs prix ou leurs marges.
114. Dès lors, l'Autorité s'attache à déterminer si la réglementation en cause a des effets sensibles sur les marchés polynésiens susceptibles de restreindre la concurrence. Elle vérifie que ces dispositions sont justifiées, adaptées et proportionnées à l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis par ailleurs. Si tel n'est pas le cas, elle recherche s'il existe une solution moins restrictive de concurrence.

A. LES RISQUES D'ATTEINTE A LA CONCURRENCE RESULTANT DE LA REGLEMENTATION DES PPN

115. Selon les auteurs du rapport Minter Ellison « *A Model Regulatory and Policy Framework for Forum Island Countries* » de 2010, qui ont examiné les législations et interrogé de nombreux acteurs économiques dans le Pacifique Sud, la réglementation des prix souffre de nombreux problèmes. Elle représente d'abord un fardeau administratif (*administratively burdensome*) et peu de pays consultés se sentent en capacité de fixer le juste prix notamment sur la mesure des coûts et du retour sur investissement. Elle présente, à terme, des risques identifiés, tels la

⁶⁸ Notamment, les avis APC n° 2016-A-03 du 9 décembre 2016 sur le projet de loi du pays réglementant les activités professionnelles liées à la production et à la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française et n° 2017-A0-02 du 19 juin 2017 sur le projet de loi du pays portant réglementation de l'activité de transport routier particulier avec chauffeur au moyen de véhicules de moins de dix places assises.

création de rentes de monopole, la faible incitation à améliorer l'efficacité économique et, *a fortiori* la hausse des prix. Des opérateurs privés interrogés dans le cadre du rapport avaient également déclaré avoir augmenté leurs prix au-delà de ce qu'ils auraient normalement pratiqué, pour suivre les prix réglementés⁶⁹. Ce constat rejoint celui des autorités de concurrence qui considèrent traditionnellement que la régulation des prix et des marges pour un nombre significatif de produits présente plusieurs risques anticoncurrentiels quasi-systématiques, quels que soient les marchés concernés⁷⁰.

116. Il a donc été examiné si ces constats sont observés en Polynésie française. Du fait de la faiblesse de données statistiques notamment sur le taux de présence en rayon des PPN, les différents effets présentés ci-dessous sont difficilement quantifiables. Des exemples concernant des produits usuels permettent néanmoins d'en apprécier l'importance mais également le dommage causé par une réduction de l'intensité concurrentielle, par une diminution de l'offre proposée au consommateur final, par une baisse de la qualité des produits ou bien encore par une hausse des prix.

1. LES RISQUES LIÉS A LA FIXATION DE PRIX OU DE MARGES

117. Définir un niveau de prix ou de marge maximale est généralement voué à l'échec : si le prix réglementé est fixé à un niveau trop élevé (a), les prix de détail risquent de s'aligner sur cette référence rendue publique. Si, à l'inverse, le prix réglementé est fixé à un niveau trop faible (b) des risques de réduction de choix pour les consommateurs ou des effets se traduisant par un relèvement des marges sur les produits dont le prix est fixé librement sont possibles. En tout état de cause, si le niveau de marge maximale est fixé en taux, les opérateurs ne sont pas incités à acheter ou produire au meilleur prix (c).
118. Les différents effets ont fait l'objet de démonstration théorique et de vérifications empiriques depuis de nombreuses années, que ce soit sur des produits alimentaires ou non alimentaires. Un inventaire loin d'être exhaustif est présenté dans l'article « *The Problem of Price Controls* » de Fiona Scott-Morton⁷¹.

a) LES RISQUES INDUITS PAR UN NIVEAU DE MARGE TROP ÉLEVÉ

119. L'expérience montre que si le prix réglementé est fixé à un niveau trop élevé, la fixation d'un prix maximal ou d'un plafonnement des marges en valeur conduit indirectement à la fixation d'un prix uniforme sur l'ensemble du territoire quel que soit le maillon de la chaîne

⁶⁹ « *Importantly, feedback from private sector stakeholders during our consultations suggested – anecdotally at least – that some traders were caused to increase prices from what otherwise would be offered, in order to meet controlled price levels* », page 32.

⁷⁰ Ces risques ont fait l'objet d'une présentation succincte dans le « Rapport de l'Autorité de la concurrence relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie » de septembre 2012. Ce rapport de l'ADLC, et la problématique en cause, ont été analysés dans « Audit du système économique de Nouvelle-Calédonie : Plaidoyer pour un droit de la concurrence moderne et efficace » de Christian Montet, Florent Venayre, Revue Lamy de la Concurrence, 2013, 36 (Juillet-Septembre), pp.164-170.

⁷¹ « *The Problem of Price Controls* » de Fiona Scott-Morton, Regulation n°50 – spring 2001, pp. 50 à 54. Est notamment évoqué le cas de la réglementation des prix des téléviseurs en Pologne dans les années 1980 ayant conduit à l'inscription sur liste d'attente des demandeurs et à des effets d'aubaine importants (indisponibilité, effets d'éviction) (« *The Welfare Costs of Price Controls for Cars and Color Televisions in Poland: Contrasting Estimates of Rent-Seeking from Recent Experience* », par David Tarr. World Bank Economic Review, Vol.8, No. 3 (1994)).

commerciale et *in fine* quel que soit le magasin au détail (effet taquet). Cela est particulièrement vrai, si la concurrence sur le marché de détail est limitée.

120. En effet, si la réglementation polynésienne impose une marge globale de commercialisation (ci-après « MGC ») maximale, la plupart des opérateurs estime qu'il n'y a aucun intérêt de descendre en deçà de la marge ainsi fixée. Le taux (ou la valeur) fixé agit de ce fait à la fois comme un plafond et un plancher et détermine dans la plupart des cas le prix des produits PPN.
121. La fixation du prix au niveau de la marge maximale autorisée est largement répandue. L'exploitation des données des prix de produits PPN de la DGAE montre que dans 80 % des cas le prix pratiqué est un prix comportant quasiment la marge maximale. Dans moins de 5 % des cas, les prix sont inférieurs de plus de 15 % au prix maximal⁷². Ainsi, la fixation d'une MGC conduit indirectement à la fixation d'un prix uniforme sur l'ensemble du territoire.
122. Par ailleurs, à la différence des autres produits, les prix des PPN s'éloignent peu de la moyenne constatée, quelle que soit la taille du magasin. Ainsi, les relevés de prix, sur un panier-type de la ménagère, réalisés par la DGAE dans des supérettes (entre 120 et 400 m²) et des hypermarchés ont fait apparaître un coefficient de variation moyen sur la dizaine de PPN concernés de 2,2 % en 2015 et de 1,9 % en 2014. Sur les autres produits non PPN (mais comprenant les PGC), cet écart était de 9,1 % en 2015.
123. Dès lors, l'augmentation du nombre de produits PPN dans la liste réglementaire (et dans une moindre mesure des PGC) conduit à une homogénéisation des prix d'un nombre grandissant de produits dans tous les magasins, cette uniformisation réduisant l'intensité concurrentielle.
124. Si la concurrence est vive sur le marché, la fixation d'une marge trop élevée ou plus globalement l'inclusion du produit dans la liste des PPN peut également avoir des effets négatifs dans la mesure où les PPN sont exonérés de TVA. Si l'effet est nul pour les consommateurs, tel n'est pas le cas pour les finances publiques. Par exemple, s'agissant de la viande bovine importée, l'arrêté n° 148 CM du 7 février 2013 a inséré à compter du 1^{er} mars 2013 les rumstecks et entrecôtes de bœuf dans la liste des PPN, produits auparavant classés en PGC. Selon le rapport de présentation en conseil des ministres, « *le passage en PPN de ces types de viandes, avec une marge globale de commercialisation limitée à 40 % du prix rendu entrepôt au lieu de 45 % pour les produits actuellement en PGC (entrecôte, rumsteck, gigot), induira une baisse de prix d'environ 10 %* » due à la réduction de 5 points de la marge et à la suppression des 5 points de TVA. Or, le rapport de l'Observatoire des prix, établi par la DGAE jusqu'en juin 2013 fait apparaître que le taux de MGC réellement pratiqué de 2011 à 2013 était compris entre 32 et 37 %⁷³ (28 % en 2014) pour les entrecôtes et les rumstecks dont la taxation moyenne représentait 7 % du prix. Les marges pratiquées étaient ainsi inférieures au taux de marge maximale prévu par la réglementation. La fixation de la MGC en 2013 n'a donc eu aucune incidence sur le prix pour le consommateur mais le passage de PGC en PPN a engendré une perte de produit fiscal (TVA) pour la collectivité d'environ 30 MF CFP par an.

⁷² Base de données de près de 1 300 données de prix fournie par la DGAE. Les principaux produits vendus à un prix inférieur d'au moins 15 % au prix maximal autorisé (compte tenu de la MGC maximale autorisée) sont les pâtes alimentaires, le poulet importé en morceaux, la viande bovine importée et la margarine. Ces produits, exclusivement importés (la base ne comportant aucune donnée sur des PPN produits localement), sont soumis à une forte concurrence notamment entre marques nationales et marques de distributeur.

⁷³ Suivi des structures de prix de 5 références de rumstecks et de 3 références d'entrecôte en provenance de Nouvelle-Zélande.

b) LES RISQUES INDUITS PAR UN NIVEAU DE MARGE TROP BAS

125. Si la marge globale de commercialisation des PPN (en valeur ou en taux) est fixée à un niveau trop faible, les acteurs du marché sont incités à réduire leur approvisionnement en produits PPN (i), à privilégier des produits non PPN leur garantissant des marges plus confortables (ii), à s'approvisionner en PPN à bas coût, pour maximiser leur marge (iii), et à opérer un « rattrapage » de marge sur les produits dont le prix est fixé librement (iv).
126. L'imposition d'une marge maximale trop faible peut résulter d'une mauvaise évaluation des coûts des opérateurs. Elle peut aussi être la conséquence d'une augmentation des coûts d'achat consécutive à une hausse du dollar (US, NZ ou AUD) ou du prix d'achat auprès du fournisseur étranger⁷⁴. Elle peut encore être consécutive à la stagnation pendant des années de la marge qui devient insuffisante pour couvrir des charges spécifiques (disposer d'une gamme variée, produits fragiles au stockage et à la mise en rayon, durée de conservation limitée générant de nombreux invendus et pertes...). Cela est rappelé par le ministre de l'économie qui indiquait ainsi en février 2011 que les marges de nombreux PPN « ont été fixées il y a de nombreuses années, et le prix rendu entrepôt de ces produits a parfois augmenté fortement sans que la marge globale de commercialisation ait été revue »⁷⁵.

i. L'effet dissuasif

127. Une marge trop faible peut dissuader le grossiste-importateur de s'approvisionner, totalement, partiellement ou prioritairement en PPN. Ce phénomène d'éviction est d'autant plus important sur les produits dont la marge maximale est fixée en valeur en F CFP et ne variant pas, indépendamment de la valeur du produit.
128. Ce risque d'amoindrissement de la disponibilité de certains produits a été identifié par la collectivité. Le ministre de l'économie indiquait ainsi en février 2011 que « des marges trop basses nuisent à la disponibilité des produits, les importateurs et distributeurs ayant tendance à délaisser de tels produits »⁷⁶. A titre d'exemple, un importateur a abandonné l'approvisionnement et la commercialisation des petits pots pour bébé d'un des plus grands fabricants au monde. Ce qui n'a laissé qu'une seule marque de fabricant aux côtés des marques de distributeurs dans les rayons.
129. La faiblesse de la marge sur un produit peut aussi avoir pour effet de différer son réapprovisionnement en cas de rupture de stock. A titre d'exemple, un grossiste a réduit son approvisionnement de beurre présenté en boîtes métalliques hermétiquement fermées considérant qu'il prenait beaucoup de place en stock et occasionnait des pertes et des invendus en raison de son caractère périssable.

ii. L'effet de contournement

130. Une marge trop faible peut favoriser les pratiques d'adaptation des grossistes-importateurs en se détournant vers des produits semblables, analogues ou présentant des caractéristiques proches mais n'appartenant pas à la liste des PPN. Ce comportement est favorisé par des

⁷⁴ Par exemple, si un produit est acheté 4\$/kg avec un taux de change de 1\$=80 F CFP, le prix FOB sera de 320 F CFP/kg. Avec une marge globale de commercialisation fixée à 80 F CFP/kg, le taux de marge maximal est alors de 20 % (80/400). Si le prix d'achat augmente à 5\$ et que le taux de change est passé à 1\$=100F CFP, le taux de marge à se répartir entre grossiste-importateur et distributeur sera abaissé à 13,8 % (80/580).

⁷⁵ Rapport de présentation en conseil des ministres n° 50/MRE du 17 février 2011.

⁷⁶ Rapport de présentation en conseil des ministres n° 50/MRE du 17 février 2011.

définitions trop précises et des dénominations restrictives des produits inscrits sur la liste des PPN.

131. En effet, la trop grande précision sur l'indication des contenances de certains produits a conduit les grossistes-importateurs à trouver des parades à l'encadrement des prix en modifiant la présentation ou le conditionnement des produits. Ils s'approvisionnent et commercialisent alors des produits à marge libre, faisant disparaître ou réduisant le nombre des PPN des rayons. Ainsi, par exemple, la liste des PPN comprend les lessives sous la dénomination « *Préparations pour la lessive du linge, en poudre, en copeaux ou toute autre forme solide sauf les tablettes* ». Depuis 2013⁷⁷, la MGC est plafonnée à 33,3 % pour tout conditionnement compris entre 1 et 5 kg. Dès lors, peuvent être vendues à prix libres les lessives liquides, les lessives vendues en conditionnement plus grand ainsi que les lessives vendues en doses biodégradables, en capsules ou en tablettes. Ces produits d'entretien commercialisés sous les mêmes marques et remplissant les mêmes fonctions que les PPN, se sont multipliés dans les magasins au détriment des lessives PPN.

iii. L'effet de dégradation

132. Une marge trop faible sur le PPN, lorsqu'elle est fixée en valeur, incite les grossistes-importateurs et les détaillants à privilégier l'approvisionnement en produits d'un coût moins élevé qui d'une manière générale est le corollaire d'une moindre exigence de qualité. En effet, si la MGC est fixée à 110 F CFP/kg, celle-ci représentera un taux de marge de 20 % à répartir entre grossiste et distributeur pour un produit acheté par le grossiste 550 F CFP/kg alors qu'elle représentera un taux de 50 % pour un produit acheté 220 F CFP/kg. Cet effet est particulièrement important lorsque le classement en PPN fait abstraction des différences de qualité qui peuvent exister au sein d'une catégorie de produits.
133. La plupart des opérateurs confirment que l'approvisionnement en produit à bas prix, souvent synonyme de moindre qualité mais dégageant des marges relatives supérieures, est privilégié. En période de crise, la baisse de pouvoir d'achat incite les consommateurs à privilégier les achats à bas prix et conduit à ce que ces produits soient écoulés plus facilement, renforçant ainsi l'effet d'éviction.
134. Ainsi par exemple, un poulet bio ou un poulet de Bresse AOC sont soumis à la même MGC qu'un poulet élevé en batterie. De la même manière, un beurre bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou un beurre de classe supérieure (ex : Baratte) sera soumis à la même MGC qu'un beurre d'entrée de gamme. Les opérateurs – grossistes et détaillants - sont enclins à privilégier l'approvisionnement en produits les moins chers possibles, indépendamment de toute considération qualitative.

Taux de marge du beurre selon sa qualité

Beurre frais sans sel 500 gr	Prix d'achat à l'importation (PRE)	Marge maximale fixée réglementairement (110 F/kg)	Taux de marge
Haut de gamme	400	55	13,75 %
Milieu de gamme	300		18,33 %
Bas de gamme	200		27,50 %

⁷⁷ Arrêté n° 148 CM du 7 février 2013 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 07 février 1992 modifié. Jusqu'en 2013, seules les lessives conditionnées en baril de 5 kg étaient des PPN, les conditionnements inférieurs étant des PGC.

iv. L'effet de compensation ou d'enchérissement

135. L'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie a mis en avant le fait que l'uniformisation tarifaire, telle qu'elle a été démontrée précédemment, en cas de prix maximal ou de plafonnement des marges « *a pour double conséquence de réduire la concurrence sur les produits réglementés entre opérateurs et de les inciter à un « rattrapage » sur les produits dont le prix peut être fixé librement* »⁷⁸.
136. L'existence de ce comportement en Polynésie française a été reconnue par les opérateurs interrogés au cours de l'instruction ou appelés à témoigner lors des séances du 9 décembre 2016 et du 14 février 2019. Sans méconnaître le mécanisme de formation des prix et marges, sur le moyen ou long terme, des produits libres en fonction de ce que déterminent les forces des marchés même dans le cadre d'une concurrence imparfaite, des marges trop faibles sur les PPN incitent, selon eux, les grossistes-importateurs et les détaillants à reporter sur les marges et, partant, sur les prix des produits libres, le « manque à gagner » de façon à couvrir au mieux leurs charges d'exploitation.
137. Ainsi, sans préjudice des effets du fonctionnement normal des marchés, ce comportement peut avoir pour conséquence d'enchérir les produits dont le prix n'est pas réglementé. L'incitation à la compensation est plus grande lorsque la marge est fixée en valeur absolue et qu'elle est insuffisante pour couvrir les coûts que lorsqu'elle est fixée en valeur relative et qu'elle s'applique à un produit dont le prix d'achat est plus élevé. Dès lors, lorsque la liste des PPN s'élargit et que les possibilités de compensation s'accroissent, ce comportement est susceptible de produire un effet qui pourrait être qualifié d'enchérissement des produits non réglementés.
138. Aussi, pour les détaillants disposant d'une surface de vente de taille réduite et d'une proportion élevée de PPN dans leurs rayons, le mécanisme de compensation est plus difficile à mettre en œuvre, le report ne pouvant se faire que sur un ensemble de produits libres en quantité limitée. Au contraire, le report de marge est plus aisé à réaliser dans les surfaces de vente plus importantes, les rayons comprenant davantage de références de produits libres en rayon. Le report de marge dépend également de la structure de la clientèle (et donc de la capacité des clients à l'absorber) à laquelle s'adressent les magasins et de la demande en produits libres.
139. Au niveau empirique, il ressort de l'analyse des données fournies par la DGAE, que la structure des marges et des prix des produits libres et des produits réglementés (PPN et PGC) révèle 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 44,8 % pour les produits libres contre 21,6 % pour les PPN. De même, sur la période 2010-2016, les taux de marge (rapport de la marge brute aux coûts d'approvisionnement) pratiqués sont sensiblement plus élevés pour les produits libres (81,2 % en moyenne) que pour les PPN (27,5 %).

Comparaison des structures de prix selon les différents types de produits (moyennes 2010-2016)

	produits libres	PPN	PGC
Coût d'approvisionnement	55,1	78,4	65
Marge commerciale (taux de marque)	44,8	21,6	35
Prix de vente au détail TTC	100	100	100

Comparaison des taux de marge selon les différents types de produits (moyennes 2010-2016)

⁷⁸ Avis de l'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie n° 2018-A-02 du 17 mai 2018 relatif au projet de loi du pays modifiant les dispositions de l'article Lp. 442-2 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie et, au projet de loi du pays modifiant les articles Lp. 411-2 et Lp. 412-4 du code de commerce, certaines dispositions de la loi du pays n°2016-15 du 30 septembre 2016 ainsi que les dispositions spécifiques de remboursement des taxes sur les stocks, § 163 et suivants.

Type de produits	Taux de marge
Produits libres	81,20%
PPN	27,50%
PGC	53,90%

Source : DGAE⁷⁹

140. Si une part de la différence entre marges réalisées sur les produits libres et sur les PPN s'explique par la nature même des PPN et la réglementation qui encadre les marges qui s'y appliquent (effet à la baisse du taux de marge réalisée sur les PPN), il n'est pas exclu qu'une autre part de cette différence résulte du mécanisme de compensation décrit précédemment (effet à la hausse du taux de marge réalisée sur les produits libres). Seule une étude économique pourrait permettre d'identifier les facteurs explicatifs de la différence de taux de marge réalisés sur les produits libres et sur les PPN. Une telle étude permettrait également de tester la persistance du phénomène sur une longue période.

c) LES RISQUES INDUITS PAR UN NIVEAU DE MARGE FIXE EN TAUX

141. L'expérience montre que la fixation de marges maximales en taux (en pourcentage), plutôt qu'en valeur absolue, encourage les producteurs à ne pas maîtriser leurs coûts de production et les importateurs à choisir des fournisseurs pratiquant des prix de vente élevés afin de maximiser leurs revenus lors de la commercialisation (le volume de marge, à taux de marge commerciale constant, étant proportionnel au prix d'achat au fournisseur). Cela est particulièrement vrai, si la concurrence sur le marché est limitée. Comme l'Autorité de la concurrence métropolitaine⁸⁰ l'a souligné, « fournisseurs et distributeurs ont alors un intérêt commun à pratiquer des prix élevés, ils accroissent alors leurs volumes de marges tout en respectant les niveaux de marges commerciales imposés ». Cette conjonction ou communauté d'intérêts fait naître une « rente PPN ».
142. En Polynésie française, les produits non alimentaires, certains légumes et certaines viandes ont leur marge maximale fixée en taux. Ainsi, les marges maximales de 8 légumes sont fixées en marge globale de commercialisation⁸¹ : le prix de vente H.T. au détail ne peut dépasser de 35 % le prix de vente du producteur, cette marge étant attribuée au détaillant et partagée le cas échéant avec le grossiste. Le taux de marge est fixé à 20 ou 25 % pour les produits d'hygiène et de propreté. Or, la concurrence sur ces marchés est limitée dans la mesure où ces produits ne sont PPN que s'ils sont produits localement et/ou font l'objet de restrictions d'importation⁸².

2. LES RISQUES LIÉS AUX PRODUITS CONCERNÉS

143. Outre les atteintes à la concurrence liées au niveau de prix ou de marge fixé par la réglementation, une définition trop restrictive des produits PPN couverts par la réglementation produit également des effets anticoncurrentiels si elle conduit à réduire substantiellement

⁷⁹ Base de données de la DGAE relative aux fiches de structure de prix de produits importés établies entre 2010 et 2016 ; panel d'environ 3 300 produits : 313 PPN, 1 635 PGC et 1 326 produits libres.

⁸⁰ Rapport de l'Autorité de la concurrence métropolitaine relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie - 21 septembre 2012.

⁸¹ Seule la tomate voit sa marge maximale fixée en valeur absolue (120F CFP/kg) pour le seul détaillant.

⁸² La quasi-totalité des légumes PPN font l'objet de contingentement et les produits d'hygiène PPN ont été « suspendus » à l'importation (arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999 précité).

l'intensité de la concurrence ou à créer des distorsions injustifiées de concurrence entre opérateurs concurrents.

144. Tel est notamment le cas lorsque les caractéristiques des PPN sont définies trop limitativement ou lorsque l'origine des produits est trop sélective.

a) UNE DEFINITION TROP PRECISE DES PPN

145. Une trop grande précision sur les contenances des PPN peut limiter drastiquement les sources d'approvisionnement et réduire substantiellement l'intensité de la concurrence (en plus de l'effet de contournement détaillé *supra*).
146. Par exemple, jusqu'en 2011, étaient classées dans la liste des PPN les cuisses de poulet congelées de 5 et 30 livres. Cette précision des formats empêchait l'approvisionnement en cuisses de poulet congelées dans des régions du monde utilisant d'autres unités de mesure, par exemple en Uruguay ou en Argentine où les conditionnements sont réalisés en kilogrammes et non en livres. En conséquence, seuls deux opérateurs, appartenant au même groupe étaient en mesure d'importer des cuisses de poulet en conditionnement de 5 livres, situation résultant de l'impossibilité d'achat du produit auprès du producteur américain par d'autres importateurs. La rédaction restrictive de la réglementation a donc réduit à un importateur l'approvisionnement pour ce PPN.
147. Si les autres importateurs n'étaient pas empêchés de s'approvisionner en cuisses de poulet congelées d'un autre poids, leurs produits, non classés PPN, n'étaient pas exonérés de droits et taxes à l'importation, ni de TVA.

b) UNE ORIGINE DES PPN TROP RESTRICTIVE

148. En Polynésie française, des produits similaires, répondant au même besoin des consommateurs, peuvent être soumis à des régimes juridiques différents pour leur commercialisation selon qu'ils sont produits localement ou importés.
149. En effet, certains produits ne sont PPN que s'ils sont produits localement. Dans ces circonstances, les producteurs locaux sont incités à pratiquer des prix de vente à la production éloignés de leurs coûts réels⁸³ ou à ne pas optimiser leurs coûts de production, les produits importés étant rendus moins compétitifs.
150. Par exemple, en application de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité, l'eau de source de production locale en bouteille de 1,5 litre est un PPN dont la marge maximale de détail est fixée à 15 F CFP/l. Les eaux minérales et de sources importées en bouteille de 1,5 litre sont des PGC dont la marge globale de commercialisation maximale est fixée à 35 % en zone 2 et dont le prix est libre en zone 1⁸⁴. Elles n'ont en revanche pas de restriction à l'importation. Les eaux en bouteille importées souffrent d'un désavantage concurrentiel dans la mesure où elles supportent

⁸³ Cette incitation est d'autant plus forte que les coûts réels de production des produits locaux ne sont pas connus des autorités chargées du contrôle des prix. En effet, depuis l'abrogation de la décision n° 762 AE du 13 octobre 1978, la DGAE reconnaît ne pas connaître les coûts réels de fabrication en matière de produits industriels notamment.

⁸⁴ Selon l'article 10 bis de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992, les zones 1 et 2 sont définies comme suit :
- zone 1 : Tahiti, Moorea, Raiatea, Bora Bora, Huahine, Tahaa, Rangiroa, Nuku Hiva, Hiva Oa ;
- zone 2 : toutes les autres îles.

Article abrogé par l'arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

des coûts additionnels, par rapport au produit local : coûts du transport international, droits et taxes à l'importation, TDL (37 %), TVA, coût éventuel du transport interinsulaire.

Régimes de marge et de droits et taxes selon l'origine du produit

Eau de source - Bouteille de 1,5 l	locale	Importées
Statut	PPN	PGC pour la bouteille de 1,5 litre
Régime de taxation à l'importation	-	Droits de douanes, TEAP, PID, taxes portuaires ou aéroportuaires, TDL
TVA	Non	Oui
Prise en charge du fret	par le territoire	Aucune
Coefficient de majoration revente dans les îles autres que Tahiti	1,02	Pas de coefficient
Marge applicable	Marge de détail plafonnée à 15F/l	Marge de 35 % en zone 2 marge libre en zone 1 ⁸⁵

151. Ces incitations à pratiquer des prix à la production élevés sont encore plus grandes lorsque les produits sont interdits ou subissent des restrictions à l'importation. Or, en Polynésie française, lorsque le régime des PPN est réservé aux produits locaux, les produits importés font souvent l'objet de restrictions d'importation. Ainsi, la quasi-totalité des légumes PPN font l'objet de contingentement, les produits d'entretien PPN (eau de javel, savon de ménage, liquide vaisselle) et le thon blanc⁸⁶ ont été « suspendus » à l'importation, l'importation de yaourts est interdite quand l'origine des produits est un PTOM ou un pays tiers (arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999 précité). C'est aussi le cas de la viande de porc qui fait l'objet d'un régime spécifique limitant fortement les importations.
152. **Exemple des tomates** : En vertu de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité, les tomates entières fraîches locales (à l'exclusion des tomates cerises) sont des PPN dont la marge maximale de détail est fixée à 120 F CFP/kg. Par ailleurs, l'arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999 précité dispose que les tomates sont classées dans la catégorie des marchandises non libérées contingentées. Cela signifie que leur importation est interdite sauf quand la production locale ne parvient pas à subvenir quantitativement aux besoins de la population (pénurie). Les tomates importées sont alors autorisées, mais contingentées mensuellement par arrêtés pris en conseil des ministres, et vendues à un prix libre. Les tomates locales bénéficient donc d'avantages de compétitivité en n'étant pas soumis à la TVA et en ne supportant pas les coûts du transport international (notamment aérien). Pour autant une comparaison des prix de base des tomates importées et des tomates locales fait apparaître des écarts sensibles, défavorables à ces dernières. En effet, la comparaison entre les prix moyens producteur pour la tomate locale et la valeur CAF augmentée des droits et taxes à l'importation pour la tomate importée montre que les tomates importées ont un prix de gros inférieur.

⁸⁵ Cependant, en application du 2^{ème} alinéa de l'article 18 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992, la marge de détail appliquée à un produit importé similaire à un produit de fabrication locale réglementé (produit de première nécessité, produit de grande consommation) ne peut, en aucun cas, être supérieure à la marge réglementaire applicable au produit réglementé fabriqué localement.

⁸⁶ Supprimé de la liste des PPN par l'arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

Comparaison de prix entre les tomates locales et les tomates importées

en F CFP	TOMATE LOCALE PPN		TOMATE IMPORTEE NON PPN		Différence de prix avant distribution
	Prix moyen producteur		(valeur CAF+DTI) / kg	Valeur CAF/kg	
2013	408		298	268,4	37 %
2014	437,7		332,7	295	31,5 %
2015	457,3		417,7	370	9,5 %

Source : relevés DGAE / ISPF

153. **Exemple des produits d'entretien** : En vertu de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité, l'eau de javel et le liquide vaisselle de production locale sont des PPN dont la marge maximale de détail est fixée respectivement à 25 et 20 %. Par ailleurs, l'arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999 précité dispose que ces deux produits sont classés dans la catégorie des marchandises suspendues à l'importation. Cela signifie que leur importation est interdite.

Régimes de marge et de droits et taxes selon l'origine du produit

Liquide vaisselle Eau de javel	Locaux	Importés
Statut	PPN	Interdit à l'importation Arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999
Régime de taxation à l'import	Pas de droits et taxes à l'importation car produits localement	
TVA	Non	
Prise en charge du fret	par le territoire	
Marge applicable	Marge de détail plafonnée : 20 % pour le liquide vaisselle / 25 % pour l'eau de javel	

154. Le rapport de présentation de l'arrêté n° 489 CM du 10 avril 2007⁸⁷ précise que leur introduction dans la liste devait favoriser leur écoulement : « Pour les produits non alimentaires, le choix s'est porté sur des produits d'entretien courants fabriqués localement qui, à l'exception du papier hygiénique frappé d'une TDL, sont interdits d'importation. Il s'agit de l'eau de javel, du papier hygiénique, du savon ordinaire de type « savon de Marseille » et du liquide pour vaisselle, ce qui dénote une volonté de donner un coup de pouce à la production locale qui verra ainsi le marché des îles s'ouvrir du fait de la prise en charge du fret. A ces produits, sont ajoutés les préservatifs (féminins comme masculin) et la lessive en poudre de 5 kg. Les produits non alimentaires fabriqués localement sont proposés à titre d'essai et en cas de succès, la liste des PPN non alimentaires pourra être élargie à d'autres produits de consommation et d'usage courants fabriqués localement et à des produits importés. Le défi à relever pour la production locale sera de parvenir à produire des quantités suffisantes pour alimenter tous les commerces de Polynésie française, tout au long de l'année et avec un qualité constante ».
155. Il convient par ailleurs de rappeler que la plupart de ces productions locales bénéficient aussi d'importants dispositifs d'exonération de matières premières au titre de la délibération n° 88-

⁸⁷ Arrêté n° 489 CM du 10 avril 2007 modifiant l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

158 AT du 23 novembre 1988 modifiée portant suspension provisoire dans le tarif douanier, du droit de douane et du droit fiscal d'entrée applicables à certaines matières premières importées par des entreprises locales de production⁸⁸ ou d'autres exonérations touchant à l'industrie⁸⁹ et de transformation et peuvent bénéficier des dispositifs de défiscalisation au titre de l'investissement productif.

3. LES RISQUES LIES AUX REGIMES SPECIFIQUES : LE DISPOSITIF RELATIF AUX FARINES

156. Comme cela a été développé au paragraphe 61 et en annexe 2 du présent document, la farine de froment importée conditionnée en emballage de plus de 2 kg est un PPN à régime spécifique. L'arrêté n° 726 CM du 23 avril 2018 fixe le prix de vente de la farine alors que l'arrêté n° 252 CM du 23 février 2018 dispose que l'importation des farines de froment est soumise à une procédure d'appel d'offres et à l'obtention d'une licence d'importation.

a) LES OBLIGATIONS DU CAHIER DES CHARGES LIMITENT LE NOMBRE DE CANDIDATS POTENTIELS ET RESTREIGNENT LA CONCURRENCE CE QUI EST DE NATURE A FAVORISER L'APPARITION DE PRATIQUES D'ACTIONS CONCERTÉES

157. Le cahier des prescriptions spéciales applicable à l'importation et à la distribution au stade de gros de la farine soumise à procédure d'appel d'offres précise : i) qu'au niveau des conditions de transport maritime, « *deux compagnies maritimes différentes doivent être empruntées* » ; ii) que « *le stock de réserve [...] est fixé à 550 tonnes pour chacun des lots* » ; iii) qu'un calendrier des importations de farine réparties sur le semestre doit être communiqué à la DGAE avant la première importation ; iv) que « *les importations devront être régulièrement réparties en fonction de l'évolution de la consommation et afin de respecter le stock de réserve* » ; v) que les premières ventes ne devront pas intervenir avant la liquidation totale des stocks du marché d'appel d'offres du semestre précédent ; et vi) qu'« *une garantie s'élevant à 9 000 000 F CFP (neuf millions de francs CFP)* » doit être prise pour chacun des lots.

158. Les exigences de stockage et les contraintes administratives supposent donc de disposer d'une surface de stockage, de capacités financières et de ressources humaines suffisantes pour répondre à toutes les exigences du marché. Or, les opérateurs interrogés ont souligné que ces contraintes ont restreint à trois pendant de nombreuses années le nombre d'opérateurs ayant les capacités de répondre. L'un d'eux ayant choisi de se retirer, l'intensité concurrentielle s'est réduite.

b) LA REPARTITION SYSTEMATIQUE DES LOTS ENTRE DEUX GROSSISTES-IMPORTATEURS CONDUIT A L'AFFAIBLISSEMENT DE L'INTENSITE CONCURRENTIELLE ENTRE LES CANDIDATS

159. Les différences de qualité entre les farines panifiables importées expliquent le recours systématique à deux importateurs. Ainsi, en novembre 2009, pour l'appel d'offres couvrant l'année 2010, la commission d'attribution « *estime qu'il est préférable de ne pas attribuer les trois lots au même soumissionnaire, même si ses propositions de prix sont meilleures* » car

⁸⁸ Le montant des exonérations au titre de cette délibération s'est élevé à 163 MF CFP en 2015.

⁸⁹ Délibération n° 93-52 AT du 10 juin 1993 modifiée portant suspension de la perception du droit de douane et du droit fiscal d'entrée applicables à l'importation de certains produits destinés à une transformation sur place. Délibération n° 96-120 APF du 10 octobre 1996 portant exonération des droits et taxes de douane en faveur des emballages vides et matériels d'emballage importés en Polynésie française pour une activité d'exportation.

« avec deux farines différentes, les boulangers ont la possibilité de faire des mélanges dans l'hypothèse où ils rencontreraient des problèmes avec la farine ».

160. La répartition des lots entre deux opérateurs est également souhaitée par la profession, notamment dans un courrier de mai 2013 relatif à l'appel d'offres pour le second semestre dans lequel le président du syndicat des boulangers exprime son désaccord quant à la constitution d'un lot unique. Il y est rappelé que *« les boulangers de Polynésie française ont vécu des situations difficiles quant au choix d'un seul importateur de farine. Les délais de livraison ne sont pas respectés et assez souvent nous frôlons la rupture de stock. De plus, nous insistons sur les problèmes de qualité que nous avons rencontrés, surtout lorsque nous tombons sur un arrivage de mauvaise qualité. En travaillant avec deux importateurs, nous aurons toujours la possibilité de faire un mélange avec la farine de l'autre importateur. Notre requête auprès de notre gouvernement serait alors de vous demander de lancer un appel d'offres à plusieurs importateurs de farine et non à un seul et d'en retenir 2 afin que nous puissions pallier aux problèmes cités ci-dessus ».*

c) LES MODALITES D'ORGANISATION DE LA CONSULTATION CONDUISENT A UNE FAIBLE CONCURRENCE TARIFAIRE

161. La forte volatilité du cours du blé (et donc de la farine) conduit paradoxalement à une réduction de la concurrence tarifaire entre les opérateurs concernés.
162. D'une part, selon les grossistes-importateurs interrogés, la procédure d'appel d'offres sur un semestre ou une année et cette forte volatilité leur impose d'attendre la date limite de dépôt pour répondre. Un importateur a notamment fait valoir que, parfois, entre la date de dépôt et la date d'attribution, une variation du prix pouvait intervenir mais ne serait pas garantie par le fournisseur en question.
163. D'autre part, la fixation d'un prix moyen de soumission (moyenne des prix des soumissionnaires) conjuguée aux rigidités évoquées du marché conduit le soumissionnaire à ne pas s'interroger sur le prix à proposer et en tout état de cause à ne pas proposer le prix le plus bas. En effet, indépendamment de l'existence ou non d'éventuelles actions concertées, l'utilisation d'une moyenne de prix et de deux lots identiques tend à orienter les candidats vers la fixation du prix le plus élevé. Si un candidat (A) hésite entre proposer un prix de 55 F CFP, très compétitif, et un prix de 60 F CFP, les différents scénarii l'orientent vers la proposition du prix le plus élevé. En effet, dans l'hypothèse où son concurrent (B) proposerait un prix de 55 F CFP sur un lot, il serait sûr d'obtenir le deuxième lot à attribuer et donc peut se permettre de mettre un prix élevé. Il relève par la même occasion la moyenne qui s'établirait à 57,50 F CFP $((60+55) / 2)$. Les deux soumissionnaires, ayant le même raisonnement et ayant intérêt à ce que la moyenne de leur prix soit la plus élevée, sont ainsi enclins à proposer chacun le prix le plus élevé (60 F CFP).

B. L'ADEQUATION DE LA REGLEMENTATION SUR LES PPN A L'INTERET GENERAL POURSUIVI

164. Dans la mesure où la réglementation relative aux PPN porte directement atteinte à la liberté d'entreprendre, en ce qu'elle vient limiter la liberté des entreprises d'importer certains produits et de fixer leurs prix ou leurs marges, et où elle a, comme cela vient d'être développé un effet sensible sur les marchés polynésiens susceptibles de restreindre la concurrence, il convient de s'assurer qu'elle poursuit des objectifs d'intérêt général (1°) et que ses dispositions sont justifiées, adaptées et proportionnées à l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis (2°). Dans le cas contraire, des solutions moins restrictives de concurrence seront explorées.

1. L'INTERET GENERAL POURSUIVI

165. La loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 modifiée relative à la concurrence a posé, à l'article LP 100-2 du code de la concurrence, le principe de la libre détermination des prix par le jeu de la concurrence. Toutefois, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, des départements et collectivités d'outre-mer français et de la France métropolitaine, ce principe n'a pas une valeur absolue mais souffre d'exceptions. La Polynésie française se réserve le droit d'intervenir soit par loi du pays, soit dans les secteurs ou zones caractérisés par une absence structurelle de concurrence, soit de manière conjoncturelle, en cas de hausses ou de baisses excessives de prix dues à des situations exceptionnelles ou manifestation anormales (cf. § 13). Par ailleurs, le II de l'article LP. 3 de la loi du pays n° 2015-2 précitée précise que les réglementations antérieures, fixant les prix ou les marges des produits et des services, restent en vigueur et peuvent être modifiées.
166. En présence d'une réglementation équivalente en droit national, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a précisé, dans son avis n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer, que la réglementation des prix doit demeurer une mesure exceptionnelle, décidée vis-à-vis de secteurs clairement identifiés et visant des problèmes de tarification ou d'approvisionnement précis. Elle met en avant le fait que le « *risque d'une définition erronée des prix de vente, de revente ou des marges s'avère en effet trop élevé, compte tenu de la complexité des circuits d'approvisionnement, de la multiplicité des intermédiaires et de la diversité des produits. Une simple péréquation des prix domiens avec les prix en métropole ne fait par exemple guère de sens au vu de l'importance et de la variété des coûts spécifiques aux DOM (frais d'approche, stockage, intermédiation, etc.)* »⁹⁰. De même, dans son rapport relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie du 21 septembre 2012, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a rappelé que « *la réglementation des prix des produits alimentaires et des denrées essentielles n'est pas une bonne solution, compte tenu des ressources nécessaires pour la contrôler, mais aussi et surtout en raison de la difficulté de déterminer de façon appropriée le prix de vente des produits qui seront réglementés par les pouvoirs publics. Et une détermination des prix erronée peut produire des effets pervers, notamment dans le cas où ce prix aurait été fixé à un niveau de prix trop élevé, en créant une rente au profit des différents acteurs de la chaîne de production et de distribution et au détriment du consommateur* ».

⁹⁰ Avis de l'autorité de la concurrence métropolitaine n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer, § 119.

167. Le législateur et l’Autorité de la concurrence métropolitaine ont donc mis en avant le fait que, de manière générale une réglementation des prix n’est pas à privilégier et que celle-ci doit rester exceptionnelle et n’est justifiée que dans les situations suivantes, définies à l’avance :
- la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d’approvisionnement (insuffisance de la concurrence effective) ;
 - il est nécessaire de répondre, de manière conjoncturelle, pour une durée temporaire, à des hausses ou baisses excessives de prix dues à des circonstances exceptionnelles ou manifestement anormales ;
 - il est nécessaire, afin d’assurer l’égalité des citoyens devant la loi, de fixer de façon uniforme les tarifs de services d’intérêt général, c’est-à-dire de services fournis sans contrepartie économique.
168. Ces cas particuliers constituent donc bien des exceptions au principe de liberté des prix, exceptions encadrées par la réglementation. D’autant que le Conseil constitutionnel contrôle, au regard de la liberté d’entreprendre, des législations portant atteinte à la liberté des prix⁹¹. Ainsi, il a considéré que les restrictions à la liberté des prix constituent des barrières réglementaires à l’entrée qui restreignent la concurrence sur le marché⁹². Pour ce faire, il a rappelé que « *la liberté d’entreprendre découle de l’article 4 de la Déclaration de 1789 ; qu’il est loisible au législateur d’apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l’intérêt général, à la condition qu’il n’en résulte pas d’atteintes disproportionnées au regard de l’objectif poursuivi* ».
169. Dans ce cadre, le juge constitutionnel vérifie si les atteintes à la liberté d’entreprendre sont justifiées par l’intérêt général ou la protection d’autres exigences constitutionnelles, et si elles sont proportionnées à cet objectif. Ces justifications peuvent être nombreuses, ainsi le monopole d’importation des viandes en Nouvelle-Calédonie se justifie par l’insularité, mais aussi par les « *besoins d’approvisionnement du marché local* »⁹³ et le seuil de chiffre d’affaires du contrôle des concentrations en Nouvelle-Calédonie par les « *particularités économiques de la Nouvelle-Calédonie et les insuffisances de la concurrence sur de nombreux marchés* »⁹⁴. Le Conseil constitutionnel n’exerce qu’un contrôle restreint à l’erreur manifeste d’appréciation du législateur. Pour autant, il veille à ce que l’atteinte portée ne soit pas inadéquate ou excessive, en examinant la relation qui existe entre l’objectif poursuivi et les moyens mis en œuvre pour y parvenir.
170. Selon une partie de la doctrine, le principe de la liberté d’entreprendre permet d’inclure des préoccupations de concurrence dans le contrôle de législations portant atteinte à la liberté des prix, ainsi « *le Conseil constitutionnel constitutionnalise la liberté des prix* »⁹⁵. Dans le même sens, « *lors de son examen de la loi du pays relative au plafonnement des prix et des produits et prestations de service en 2013*⁹⁶, le Conseil d’Etat a également considéré que si une loi de portée générale réglementant les prix restreint notablement les « principes à valeur

⁹¹ Par exemple, Cons. Const., 23 mai 2013, n° 2013-670 DC, Loi portant diverses dispositions en matière d’infrastructures et de services de transports, JORF du 29 mai 2013, p. 8807.

⁹² Conseil de la concurrence, Les barrières à l’entrée, Rapp. annuel 2006, p. 139.

⁹³ Cons. Const., 22 juin 2012, n° 2012-258 QPC, *Ets Bargibant SA*.

⁹⁴ Cons. Const., 1^{er} octobre 2013, n° 2013-3 LP, Loi du pays relative à la concurrence en Nouvelle-Calédonie.

⁹⁵ A. Sée, La question prioritaire de constitutionnalité et les libertés économiques, Rev. Jur. de l’économie publique, n° 718, avril 2014, étude n° 5.

⁹⁶ Loi du pays de Nouvelle-Calédonie n° 2013-7 du 27 septembre 2013 relative au plafonnement des prix et des produits et prestations de service.

constitutionnelle de la liberté contractuelle et de la liberté du commerce et de l'industrie qui découlent de la liberté d'entreprendre garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », cette restriction paraît cependant justifiée « par un objectif d'intérêt général suffisant, en l'espèce la modération des prix et la protection du pouvoir d'achat des consommateurs ». A l'époque, l'atteinte à la liberté d'entreprendre pouvait se justifier par l'insuffisance d'une concurrence effective sur les marchés des produits et services de grande consommation que traduit la situation de « vie chère » en Nouvelle-Calédonie »⁹⁷. De plus, le Conseil d'Etat a admis que le contrôle des surfaces commerciales prévu par la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 relative à la concurrence, « ne revêt pas un caractère disproportionné, eu égard aux particularités économiques et géographiques de la Polynésie française et au haut degré de concentration caractérisant ces commerces sur ce territoire » et que « les particularités économiques et géographiques de la Polynésie française ressortant des pièces versées au dossier seraient de nature à établir la nécessité du régime d'autorisation administrative préalable institué par les dispositions contestées de la " loi du pays " attaquée, pour atteindre les objectifs de préservation de la concurrence et de protection du consommateur que ces dispositions poursuivent »⁹⁸.

171. La phase de consultation publique a fait apparaître que les consommateurs et les industriels sont plutôt favorables au maintien d'un encadrement des prix et des marges alors que des détaillants estiment que cet encadrement devrait se limiter i) aux situations de monopole (notamment électricité et transport interinsulaire), ii) aux circonstances conjoncturelles (crises, catastrophes naturelles...) et iii) éventuellement aux îles éloignées (hors Tahiti et Moorea). Pour Tahiti et Moorea, l'intensité de la concurrence entre les commerces de détail ne justifierait plus l'encadrement des prix. Selon certains, si la fin de l'encadrement des prix entraînerait dans un premier temps une augmentation des prix (du fait de la fin des exonérations de droits et taxes notamment), un rééquilibrage général des prix sur l'ensemble des produits en résulterait, à terme. En outre, cette dérèglementation pourrait éventuellement se faire par étape, sous réserve qu'un minimum de produits soient concernés pour produire l'effet escompté.

a) LA REPARTITION DES COMPETENCES

172. L'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales. Ainsi, les principes fondamentaux relatifs à une réglementation des prix relèvent de la compétence législative. A cet égard, le Conseil constitutionnel a admis « *qu'il est loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »⁹⁹.

⁹⁷ Avis de l'autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie n° 2018-A-02 du 17 mai 2018 relatif au projet de loi du pays modifiant les dispositions de l'article Lp. 442-2 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie et, au projet de loi du pays modifiant les articles Lp. 411-2 et Lp. 412-4 du code de commerce, certaines dispositions de la loi du pays n°2016-15 du 30 septembre 2016 ainsi que les dispositions spécifiques de remboursement des taxes sur les stocks.

⁹⁸ Conseil d'État, 19 décembre 2014, n° 383318.

⁹⁹ Cons. Const., 23 mai 2013, n° 2013-670 DC, Loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, JORF du 29 mai 2013, p. 8807.

173. Le Conseil d'Etat s'est à plusieurs reprises prononcé en faveur du caractère réglementaire du domaine des prix, qui ne porte pas atteinte à ces principes fondamentaux¹⁰⁰ suivant la position du Conseil constitutionnel¹⁰¹.
174. Il ressort du partage de compétence instauré par la Constitution tel qu'appliqué par les juridictions constitutionnelle et administrative que les principes d'une telle réglementation (notamment la définition de la notion de PPN et ses justifications) doivent être prévus par la loi (loi du pays en Polynésie française) et que les règles d'application de la fixation des prix incombent au pouvoir réglementaire (arrêté pris en conseil des ministres en Polynésie française¹⁰²).
175. Par ailleurs, l'examen des dispositifs dans les petites économies insulaires du Pacifique Sud montre que certaines d'entre elles ont fait le choix de laisser au pouvoir législatif le soin de déterminer la liste des PPN, laissant au pouvoir exécutif la fixation des tarifs ou des marges. Si le système polynésien (arrêté pris en conseil des ministres) permet de plus facilement adapter la liste des PPN aux circonstances et aux besoins de la population, la reprise de la compétence par l'assemblée de la Polynésie française aurait pour mérite une certaine stabilité juridique de nature à rassurer et à assurer une visibilité à moyen terme pour les opérateurs sur la commercialisation de leurs produits. Le domaine des prix ayant par nature un caractère réglementaire, les législations intervenant dans ce domaine soulèvent cependant la question de leur constitutionnalité formelle¹⁰³. Le Conseil constitutionnel a toutefois validé l'intervention du législateur dans le domaine des prix¹⁰⁴. En tout état de cause, ce transfert de compétence n'empêcherait pas toute action du gouvernement, l'article LP 100-2 du code de la concurrence permettant au conseil des ministres de réglementer les prix « *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* » ou en cas de survenance des événements (« *une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé* ») conduisant à des hausses ou des baisses excessives de prix.
176. Lors de la phase de consultation publique, les représentants des consommateurs ont indiqué que l'encadrement de la notion de PPN et des justifications permettant une telle réglementation par une loi du pays ouvrirait un débat public et une information des représentants de la société civile. En revanche, les acteurs de la distribution au détail ont souligné que la fixation par l'assemblée de la Polynésie française de la liste des PPN ne permettrait pas de lever l'incertitude économique quant aux conditions d'approvisionnement et d'écoulement et engendrerait une rigidité excessive ne permettant pas une adéquation rapide avec les circonstances et les besoins de la population, notamment en cas de constat d'échec de la réglementation.

¹⁰⁰ CE, 20 octobre 1965, *Lambert* : Rec. CE 1965, p. 526.

¹⁰¹ Cons. Const., 8 septembre 1961, n° 61-3 *FNR* : AJDA 1961, II, p. 543.

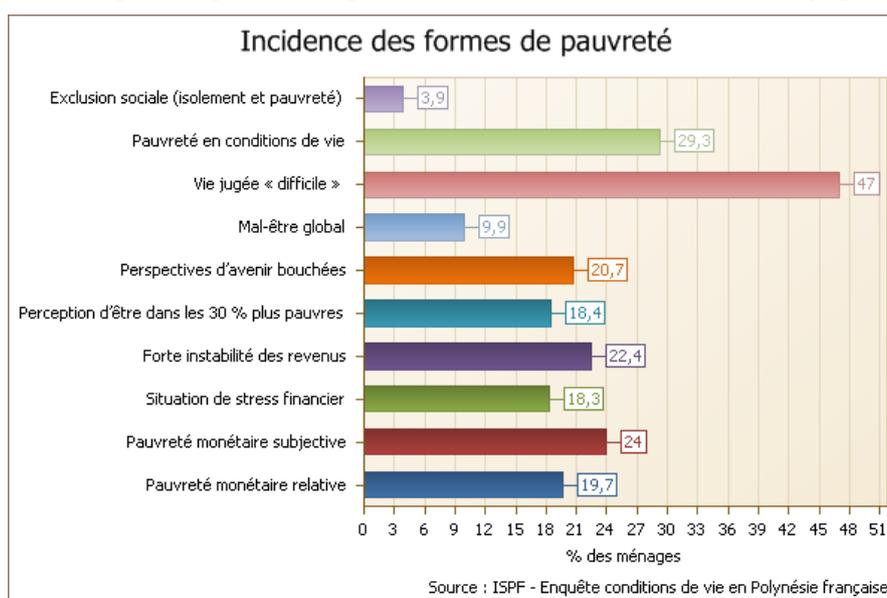
¹⁰² La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose dans son article 90 que « *Sous réserve du domaine des actes prévus par l'article 140 dénommés "lois du pays", le conseil des ministres fixe les règles applicables aux matières suivantes : [...] 6° Prix, tarifs et commerce intérieur* ».

¹⁰³ J. J. Biolay, *Transparence tarifaire et pratiques relatives aux prix – organisation de la concurrence par les prix*, fasc. n° 285, juris-classeur Droit commercial, § 21.

¹⁰⁴ Cons. Const., 30 juillet 1982, n° 82-143 DC : JO 31 juillet 1982, p. 2470.

b) LA MOTIVATION DE L'INTERET GENERAL

177. L'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié ne contient aucune indication sur l'intérêt général qu'il poursuit. Comme cela a été développé aux paragraphes 17 et suivants, les travaux préparatoires aux nombreuses modifications de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité font état de la recherche de différents objectifs : i) rendre accessibles des produits de base pour les plus démunis ; ii) lutter contre la cherté de la vie au bénéfice de l'ensemble des consommateurs polynésiens ; iii) soutenir directement ou indirectement la production locale...
178. Par ailleurs, si l'objectif était de rendre accessibles des produits de base pour les plus démunis, la réglementation ne devrait être dirigée qu'au bénéfice de cette catégorie de consommateurs, ce qui n'est pas le cas actuellement. Si tel devait être l'objectif de la réglementation les études renforçant la connaissance de la pauvreté devraient être pleinement exploitées pour éclairer les décisions visant à réviser l'économie du dispositif. En effet, depuis l'enquête sur les conditions de vie en Polynésie française (ci-après ECVPF), l'approche de la pauvreté, qu'elle soit monétaire ou en conditions de vie, est plus précise¹⁰⁵. L'enquête mettait notamment en évidence, tant en ce qui concerne la pauvreté en conditions de vie, (manques fondamentaux dans le logement ou dans la vie de tous les jours) que monétaire, qu'elle touchait plus les ménages en milieu rural qu'en milieu urbain. L'ISPF notait que « *la pauvreté monétaire relative est révélatrice d'une distribution très inégalitaire des revenus entre les ménages polynésiens : l'indice de Gini, un indicateur synthétique mesurant les inégalités monétaires, est de 0,40, 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* ». L'ISPF précisait que « *l'analyse du degré de bien-être exprimé par les ménages montre que chacune des dimensions de la pauvreté a un impact sur le niveau de satisfaction global du ménage. Plus précisément, le niveau de bien-être global des ménages des Îles du Vent est relativement élevé, mais il recule à chaque fois qu'une forme de pauvreté se manifeste (pauvreté monétaire, stress financier, privations de biens ou d'usages essentiels, absence de perspectives d'avenir, instabilité des revenus...)* ».
179. L'accessibilité aux biens de première nécessité est une sous-composante de ces dimensions, notamment les deux plus importantes (pauvreté en conditions de vie et vie jugée difficile).



¹⁰⁵ http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-06/010051341.pdf.

180. La position de la Direction des Affaires Sociales, exprimée dans une publication de l'ISPF, résume à elle seule l'existence de multiples situations de précarité : « *La Polynésie française rayonnant sur une superficie grande comme l'Europe offre à ses habitants des situations contrastées aussi bien au niveau des ressources que des modes de vie. Dans les archipels (Marquises, Tuamotu, Gambier, Australes), selon les données de l'ISPF, 4 ménages sur 10 seraient en dessous du seuil de pauvreté relative (ensemble Polynésie : 18,6 %). Et pourtant, ces ménages vivent dans des fare corrects, ont une alimentation sur la base de l'auto production, de la pêche et des échanges. Ils ne peuvent se comparer à ceux qui vivent dans la zone urbaine de Tahiti au même niveau de ressources monétaires.*

Les potentialités d'achat de biens sont limitées par l'absence de diversité que peuvent offrir les supermarchés, ce qui ne peut que favoriser le troc sur place et incite à des échanges par bateau entre les familles vivant sur place et celles résidant à Tahiti »¹⁰⁶.

181. Ainsi, non seulement la réglementation sur les PPN touche l'ensemble des consommateurs polynésiens mais en plus, elle ne remplit pas sa fonction d'accès de ces produits aux plus démunis. En effet, par quintile de revenus¹⁰⁷, et en centrant l'analyse sur des PPN parmi les plus représentatifs, des réalités différentes apparaissent : les tomates fraîches sont principalement achetées par les ménages les plus aisés. Ainsi les ménages qui disposent de plus de 116 000 F CFP par unité de consommation et par mois (40 % des ménages) achètent 64 % des tomates échangées sur le marché. Pour le beurre, le poulet et le bœuf surgelés, la valeur des achats est relativement identique selon les quintiles de revenu dénotant des habitudes de consommation semblables quel que soit le niveau de revenu pour ces produits. En revanche, 19 % des salades et à peine 7 % des courgettes achetées le sont par les ménages qui disposent de moins de 74 000 F CFP par unité de consommation et par mois (40 % des ménages).

Pourcentage des achats de certains produits PPN par quintile de revenus

	% des tomates achetées	% des salades achetées	% des courgettes achetées	% du beurre acheté	% du poulet acheté	% du bœuf surgelé acheté	% du liquide vaisselle acheté
Q1 : moins de 47 000 F CFP par unité de consommation par mois	6 %	7 %	2 %	24 %	28 %	19 %	14 %
Q2 : entre 47 000 F CFP et 74 000 F CFP par unité de consommation par mois	14 %	12 %	5 %	19 %	26 %	23 %	19 %
Q3 : entre 74 000 F CFP et 116 000 F CFP par unité de consommation par mois	17 %	17 %	11 %	19 %	21 %	21 %	21 %
Q4 : entre 116 000 F CFP et 197 000 F CFP par unité de consommation par mois	31 %	27 %	26 %	20 %	14 %	21 %	19 %
Q5 : plus de 197 000 F CFP par unité de consommation par mois	33 %	36 %	57 %	18 %	11 %	16 %	26 %

Source ISPF, enquête budget des familles 2017

182. En outre, certains des objectifs poursuivis par la réglementation polynésienne sont contradictoires, la protection des producteurs locaux conduisant souvent à une élévation des prix pour les consommateurs. Cependant, il ne revient pas à l'Autorité de prendre parti sur de

¹⁰⁶ ISPF, « Pauvreté relative en Polynésie, l'approche monétaire », Point Forts n°3/2005.

¹⁰⁷ Les ménages sont répartis par niveau de vie croissant en cinq quintiles, représentant chacun 20 % de l'ensemble.

tels choix de politique économique : la résolution de l'arbitrage entre lutte contre la vie chère et protection des producteurs locaux est complexe et sort du seul champ de la régulation concurrentielle, notamment dans le cas d'une petite économie comme celle de la Polynésie française. Du point de vue strictement concurrentiel, les protections entourant les producteurs locaux au stade de la commercialisation sont naturellement néfastes. Les taxes à l'entrée et les contingentements diminuent la compétitivité des importations et réduisent la pression concurrentielle sur des opérateurs locaux par ailleurs peu nombreux.

183. La phase de consultation publique n'a pas permis de faire émerger l'intérêt public poursuivi par la réglementation. Certains acteurs de la distribution de détail ont précisé qu'historiquement, la réglementation des prix a été mise en place en 1978 pour lutter contre l'inflation galopante qui sévissait à cette époque, et le manque de concurrence. La réglementation a ensuite été maintenue avec pour objectif affiché par le gouvernement depuis plusieurs années de lutter contre la vie chère. Les industriels considèrent au contraire que la réglementation vise à rendre accessibles des produits de base pour les plus démunis. Cependant, comme les représentants des consommateurs, ils sont dans l'ensemble opposés à la mise en place de mécanismes de redistribution en substitution d'une réglementation sur le prix des PPN, qui ne vise pas spécifiquement cette catégorie de consommateurs. Certains acteurs du commerce de détail y sont plus favorables, notant que beaucoup de polynésiens démunis n'ont pas les moyens d'acheter les produits de première nécessité, malgré la réglementation encadrant strictement les prix et que l'attribution d'une aide directe serait une modalité plus directe et efficace pour leur rendre accessibles les produits de base. Ils soulignent cependant que la notion de « démunis » devrait être précisément définie.

* * *

184. L'Autorité polynésienne de la concurrence considère, en s'appuyant sur les développements précédents, que, si la réglementation sur les PPN en Polynésie française peut se justifier par l'objectif d'intérêt général que constitue la modération des prix et la protection du pouvoir d'achat des consommateurs, l'encadrement des prix et des marges, en dehors de circonstances sectorielles spécifiques (situation de monopole ou d'oligopoles restreints), devrait devenir en Polynésie française une mesure exceptionnelle, limitée dans le temps, correspondant à des circonstances conjoncturelles exceptionnelles (catastrophes naturelles, crises...), et non exister de manière pérenne. En conséquence, la réglementation sur les PPN, dans sa forme permanente actuellement en vigueur devrait être supprimée. Cette évolution ne devrait cependant pas entraîner la suppression de la prise en charge du fret interinsulaire pour certains produits.
185. Si cette recommandation n'était pas suivie, et si le principe d'une réglementation permanente des prix ou des marges des PPN devait être maintenu, celle-ci devrait être définie par une loi du pays précisant clairement l'objectif d'intérêt général poursuivi afin de pouvoir s'assurer que les restrictions de concurrence qu'elle induit sont justifiées, adaptées et proportionnées. La loi du pays devrait également prévoir les règles de fixation des prix. A cet égard, il paraîtrait difficile de justifier une réglementation pérenne sur les prix des PPN par l'objectif de rendre accessibles des produits de base pour les plus démunis, dès lors que l'ensemble des consommateurs en bénéficie et non seulement les plus démunis¹⁰⁸. Dans le cadre de la réglementation définie, la liste des PPN et les règles d'application concernant les prix devraient rester fixées par un arrêté pris en conseil des ministres pour permettre une adéquation rapide avec les circonstances et les besoins de la population.

¹⁰⁸ Il appartient au seul gouvernement de décider si une politique sociale d'aide à la personne en direction des plus démunis devrait être mise en œuvre.

2. LE CARACTERE JUSTIFIE, ADAPTE ET SUFFISANT DE LA REGLEMENTATION SUR LES PPN DANS L'HYPOTHESE OU ELLE SERAIT MAINTENUE

186. Dans l'hypothèse où la réglementation relative aux PPN est maintenue et qu'elle correspond à un objectif d'intérêt général défini par une loi du pays, il convient de vérifier si ses dispositions sont justifiées, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi, compte tenu des atteintes à la concurrence identifiées et du manque d'efficacité du dispositif jusqu'alors observé.

a) LES PRODUITS CONCERNES

i. L'adaptation de la liste des PPN aux besoins des consommateurs

187. A l'instar de nombreux pays insulaires, il n'existe aucune définition de la notion de PPN (ex : produit dont l'usage au quotidien est indispensable pour un ménage polynésien) dans la réglementation polynésienne. De plus, aucun critère distinctif n'a été formalisé (ex : qui contribue à l'apport journalier recommandé, apport en protéine, dont le taux de sucre est inférieur à...). En effet, l'article 2 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité indique que sont considérés comme produits de première nécessité, les produits alimentaires ou industriels importés et les produits locaux figurant à l'annexe 1 dudit arrêté.
188. La question de la pertinence de la dénomination « Produits de première nécessité » se pose depuis longtemps. Dans une étude de 1992 J. Champaud indiquait qu'à « *plusieurs reprises, dans le paragraphe précédent, le terme de "produits de première nécessité" a été utilisé. Disons tout de suite qu'il s'agit d'un abus de langage consacré par le temps, car les produits inclus dans cette liste établie par le service des Affaires économiques ne correspondent pas nécessairement aux impératifs d'une alimentation équilibrée : le sucre est considéré comme un produit de première nécessité, malgré la surconsommation maintes fois dénoncée, de même que le café soluble, le bœuf en boîte ou les biscuits secs, alors que ce n'est pas le cas pour la viande, les fruits ou les légumes. Enfin, ce terme laisse entendre qu'ils sont indispensables à la survie : les Polynésiens s'en sont pourtant passés pendant des siècles...* »¹⁰⁹.
189. Or, on constate que les autres petites économies insulaires du Pacifique Sud ont établi une liste de PPN plus restreinte que celle retenue en Polynésie française, sachant qu'elles n'opèrent en général pas de distinction entre les PPN et les PGC.
190. En dehors des représentants de consommateurs, qui souhaiteraient que la liste des PPN soit étendue, notamment à l'accès à l'internet et à la téléphonie mobile, les acteurs du secteur militent pour la suppression (grande distribution) ou à tout le moins une forte réduction de la liste des PPN.
191. Compte tenu de l'importance des effets anticoncurrentiels d'une réglementation sur les prix, l'Autorité polynésienne de la concurrence considère que la notion de PPN devrait être définie restrictivement dans la loi du pays, en adéquation avec l'objectif d'intérêt général poursuivi, de manière à en limiter le nombre et à s'adapter aux réels besoins des consommateurs.

➤ La prise en compte des besoins nutritionnels et sanitaires

192. Pour s'adapter aux besoins des consommateurs, une approche comparative pourrait être employée en partant du principe de l'existence, même partielle, d'une identité des besoins parmi les populations du Pacifique Sud. Avec cette approche et sur la base de l'utilisation du tableau

¹⁰⁹ Jacques Champaud, « Croissance urbaine et dépendance économique en Polynésie française », ORSTOM, 1992.

présenté au paragraphe 95, une douzaine de méta catégories peuvent être identifiées comme étant communes à au moins quatre économies¹¹⁰ : Beurre/Margarine ; Farine ; Riz ; Sel ; Sucre ; Lait (tout type) ; Huile (tout type) ; Pain ; Café ; Thé ; Cacao ; *Corned Beef* / Préparation alimentaire en conserve à base de viandes ; Poissons (principalement en conserves) ; Aliments pour bébé (principalement le lait infantile). Avec 13 catégories de produits alimentaires, la Polynésie française se trouverait dans la moyenne du Pacifique Sud, Fidji, Samoa, Tonga et Tuvalu en ayant sélectionné de 12 à 15.

193. Les différents acteurs du secteur soulignent cependant que : i) les économies anglo-saxonnes ont des politiques sociales et de santé publique qui peuvent être différentes de la Polynésie française, ii) le contexte économique polynésien est singulier (autonomie, rattachement à la France, éclatement géographique etc...), iii) l'efficacité de la réglementation des prix dans les pays voisins n'est pas démontrée.
194. C'est pourquoi, cette approche comparative pourrait être complétée par une approche socio-économique locale tenant compte des besoins exprimés par la population en la matière.
195. Une approche sanitaire pourrait identifier les produits qui répondent aux besoins vitaux de la population en matière d'équilibre alimentaire et de composés organiques (glucide, lipide, protéine, minéraux...). La liste des PPN pourrait ainsi correspondre à un ensemble de produits alimentaires représentant les apports journaliers recommandés ou apports de référence excluant les produits non strictement nécessaires ou néfastes à la santé.
196. Enfin une approche environnementale, plutôt soutenue par les acteurs du secteur lors de la consultation publique, permettrait de privilégier les produits dont les contenants sont biodégradables ou pour lesquels une filière de traitement existe ou peut être développée localement.
197. Si une réglementation pérenne sur les prix des PPN devait être maintenue, l'Autorité recommande que la liste des produits concernés soit réduite à **quelques** produits alimentaires et non alimentaires de base. Sa définition par le gouvernement pourrait en outre tenir compte d'une approche sanitaire des besoins de la population et environnementale.

◆ L'adaptation à l'équipement des ménages

198. Du fait des rotations limitées des transports maritimes¹¹¹ sur certaines îles peu habitées, l'approvisionnement et la consommation se font sur la base de produits secs ou congelés, dont la longue conservation peut être assurée. Les faibles dépenses en fruits et légumes frais peuvent dans certaines îles s'expliquer par l'autoconsommation. L'incorporation de produits congelés ou surgelés dans la liste des PPN pour les îles (qui ne disposent pas de légumes frais) autres que celles de la Société pour tenir compte des capacités de conservation et des ménages pourrait ainsi être envisagée.
199. En effet, l'équipement des ménages est adapté au mode de vie : parmi les éléments de confort présents dans les archipels éloignés, il convient de constater que le congélateur est plus présent dans les foyers des îles Marquises, Australes et Tuamotu-Gambier que dans les îles de la

¹¹⁰ Hormis le thé et les aliments pour bébé, ces méta catégories se retrouvent dans au moins 5 économies.

¹¹¹ Le transport aérien n'est pas une réelle alternative. Cf. avis APC n° 2017-AO-01 du 7 février 2017 relatif au projet de délibération relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien ; Décision APC n° 2017-CC-01 du 09 mars 2017 relative à la prise de contrôle exclusif des sociétés Compagnie française maritime de Tahiti (CFMT) et Vaipihaa par la SCP Emar.

Société¹¹². Plus de 8 ménages sur 10 sont équipés dans les archipels éloignés contre plus de 6 sur 10 dans l'archipel de la Société.

200. De la même manière, les capacités des armateurs semblent s'être ajustées : selon les informations techniques fournies par la direction polynésienne des affaires maritimes (ci-après « DPAM ») lors des demandes de licences d'exploitation effectuées fin 2017- début 2018, les navires sont relativement bien armés pour ces deux types de marchandises avec des capacités allant de plusieurs dizaines de m³ à plusieurs centaines. Les navires les plus récents sont passés aux conteneurs (réfrigérés ou congelés). Ces conteneurs permettent, selon la DPAM, « *de s'adapter à la demande de fret en froid ou en sec (retrait/ajout de conteneurs frigo)* » et ainsi une meilleure adaptation de l'offre à la demande en la matière. Un armateur souligne que la question n'est pas celle de la capacité des navires mais plus celle de l'équipement adéquat en conteneurs frigorifiques¹¹³.
201. Les acteurs de la distribution au détail, ainsi que certains industriels ne sont pas favorables à l'inclusion dans la liste des produits surgelés, estimant qu'ils ne font pas partie des besoins primaires et historiques de la population des îles où la production de produits frais n'existe pas. En revanche d'autres industriels et les représentants des consommateurs considèrent qu'une telle inclusion permettrait une meilleure variété alimentaire.
202. Cependant, en l'absence d'étude socio-économique locale tenant compte des besoins exprimés par la population en matière de produits surgelés, l'Autorité considère qu'il est difficile de se prononcer sur la pertinence de la substitution ou de l'inclusion dans la liste des PPN, de produits surgelés. En conséquence, l'Autorité préconise la réalisation d'une telle étude afin d'évaluer l'opportunité d'une modification en ce sens.

ii. La distinction en produits locaux et produits importés

203. Comme cela a été développé précédemment (cf. § 148 et s.), des produits similaires, répondant au même besoin des consommateurs, peuvent être soumis à des régimes juridiques différents pour leur commercialisation selon qu'ils sont produits localement ou importés. Ainsi certains produits ne sont des PPN que s'ils sont produits localement (thon blanc¹¹⁴, viande de porc, yaourts, légumes, eau de source, produits d'entretien et d'hygiène). En outre, lorsque le régime des PPN est réservé aux produits locaux, les produits importés font souvent l'objet de restrictions d'importation (notamment, interdiction pour les produits d'entretien et le « corned beef »¹¹⁵ / restriction à l'importation pour les légumes et la farine).
204. Or, en premier lieu, l'article 45 de la décision 2013/755/UE du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne (« décision d'association outre-mer ») prévoit que « *les autorités des PTOM [pays et territoires d'outre-mer] peuvent maintenir ou établir, en ce qui concerne les importations de produits originaires de l'Union européenne, les droits de douane ou les restrictions quantitatives qu'ils estiment nécessaires en raison de leurs besoins de développement respectifs* ». Cette décision s'applique, selon son article 2 aux PTOM énumérés à l'annexe II

¹¹² Sur la base de l'étude ISPF sur l'équipement des ménages en 2012.

¹¹³ En conséquence, il pourrait être nécessaire de soutenir les navires dans l'acquisition de ces équipements par le biais d'une détaxe à l'équipement des conteneurs congelés pour les archipels éloignés.

¹¹⁴ Produit retiré de la liste des PPN par l'arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

¹¹⁵ Interdiction des produits originaires des PTOM et des pays tiers.

du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹¹⁶. La Polynésie française figure dans cette liste. Il ressort de ce texte que, en ce qui concerne l'importation des produits originaires de l'Union européenne, la Polynésie française peut maintenir ou établir soit une protection tarifaire soit des mesures de restriction à l'importation. Cependant, ces deux types de mesures (droits de douane et restrictions quantitatives) ne semblent pas pouvoir être cumulés, d'autant que ce double protectionnisme est contraire aux engagements conclus par la France, applicables sur l'ensemble de son territoire dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce¹¹⁷.

205. En second lieu, si les caractéristiques d'un produit et l'utilisation qui en est faite révèlent qu'il constitue un produit de première nécessité pour le consommateur polynésien, tout ce qui peut le rendre plus facilement disponible et accessible devrait être réalisé. Comme l'ont souligné les représentants des consommateurs et certains acteurs du commerce de détail, si l'objectif poursuivi par la réglementation est de favoriser un accès pour tous à des produits de qualité acceptable, l'ouverture des produits importés aux PPN doit être admise.
206. Certains industriels militent pour le maintien du régime actuel, n'assimilant pas à des PPN les produits importés équivalents, approuvant l'utilisation de la réglementation sur les PPN pour soutenir la production locale.
207. Cependant, d'un point de vue concurrentiel, les protections entourant les producteurs locaux sont naturellement néfastes, les taxes à l'entrée et les contingentements diminuant la compétitivité des importations et réduisant la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer sur les opérateurs locaux.
208. Or, à court terme, compte tenu des dispositifs de soutien à la production locale (TDL pour les produits importés, défiscalisation et exonération de droits et taxes d'importation pour les producteurs locaux), l'inclusion dans la liste des PPN des produits importés et la fin des restrictions quantitatives ne devraient pas remettre en cause la compétitivité et la pérennité des producteurs locaux. Sur la base des données fournies par la DGAE, les seuls coûts d'approche (fret, assurance, transit/dédouanement, débarquement et transport) représentent plus de 10 % du prix de vente d'un PPN importé, ces coûts n'étant pas supportés par les produits locaux¹¹⁸. Mais les industriels considèrent dans leur grande majorité que la défiscalisation des équipements de production n'est actuellement pas suffisante pour baisser les coûts de production et que des mesures supplémentaires de baisse des coûts de production pourraient être mises en œuvre (notamment au démarrage des activités) à travers l'achat de matières premières (faiblement taxées mais pas complètement exonérées) ou l'allègement des charges sociales. Certains industriels dénoncent également des contournements à la TDL sur certains imports (déclaration de container mixtes au poids ou à la valeur et non au volume qui génèrent des distorsions de prix) qui peuvent rendre la protection illusoire. Mais le soutien accordé à la production locale ne doit pas contribuer à mettre en place une protection inadaptée qui dispenserait les opérateurs locaux de tout effort de recherche de gains de productivité. S'il advenait que la pérennité des producteurs locaux soit menacée, il paraîtrait préférable de réexaminer le dispositif d'aides et, le cas échéant, de le modifier ou de le compléter par des mesures favorisant la baisse des coûts de fabrication des produits locaux plutôt que de renchérir ceux des produits importés.
209. Si l'introduction de nouveaux produits importés dans la liste des PPN représente un manque à gagner pour la collectivité (exonération de droits et taxes à l'importation et prise en charge du

¹¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>.

¹¹⁷ E. Akoun, L'intervention publique économique en Nouvelle-Calédonie, RFDA 2014, p. 231.

¹¹⁸ Données sur les importations de 2010 à 2016.

fret), celui-ci n'est pas total, puisque les PPN importés ne sont pas exonérés de TDL. En outre, ce manque à gagner doit s'apprécier au regard des économies réalisées par la réduction de la liste et par la levée de certaines restrictions à l'importation¹¹⁹. La mise en place de quotas ne procure au gouvernement polynésien aucune recette fiscale, seuls les détenteurs des licences d'importation, qui vendent à un prix élevé des produits achetés à des prix inférieurs sur le marché mondial, en bénéficiant. De plus, la mise en place de quotas d'importation nécessite de définir leur répartition entre les différents opérateurs locaux. Or cela contribue généralement à figer les parts de marché des acteurs et pénalise souvent les nouveaux entrants. Le recours à des tarifs douaniers (notamment la TDL) apparaît donc moins nocif que les restrictions à l'importation pour protéger les producteurs locaux.

210. A plus long terme, pour permettre une réelle concurrence par les mérites et favoriser la baisse des prix des PPN, et même si les industriels n'y sont globalement pas favorables, il paraît souhaitable de s'interroger sur la suppression de la TDL pour les PPN, à tout le moins pour certains PPN pour lesquels l'intensité concurrentielle est insuffisante et de la remplacer par des mesures favorisant la baisse des coûts de fabrication des produits locaux. Une analyse concurrentielle pourrait être menée pour chacun des PPN importés soumis à TDL, afin de déterminer le degré de concentration des producteurs locaux. En effet, la TDL a pour effet d'isoler les productions locales de la concurrence qui pourrait être exercée par les produits d'importation. Les producteurs locaux, en situation oligopolistique, voire monopolistique, ont ainsi un pouvoir de marché important qui peut avoir pour effet de ne pas rechercher l'optimisation de leurs coûts de production, ces derniers étant déjà élevés du fait de l'étroitesse du marché local. Cependant, même avec la suppression de la TDL, la production locale restera protégée de la concurrence par les coûts de transport des produits importés et par la notoriété de certaines marques locales. En effet, l'attachement des polynésiens à leurs marques locales constituent une barrière additionnelle pour un nouveau produit importé dont le prix de vente devra supporter les coûts d'approche. Tel est le cas notamment des eaux locales Eau Royale et Vaimato.
211. En tout état de cause, si la TDL devait être maintenue, il serait souhaitable d'en réserver le bénéfice aux industries porteuses d'emploi ou d'activité. En effet, il semble nécessaire de vérifier qu'à la TDL correspond effectivement des volumes d'emplois suffisamment importants pour justifier l'élévation des prix pour le consommateur que génère cette mesure protectionniste. Dans le cas de produits très consommés mais fabriqués ou transformés par une industrie locale employant peu de main d'œuvre, des mécanismes de soutien direct à l'emploi, financés par l'impôt, pourraient être préférés à une protection douanière.
212. Compte tenu des effets anticoncurrentiels constatés, notamment sur les prix des PPN concernés, l'Autorité recommande donc de ne plus faire de distinction entre produits locaux et produits importés dans l'établissement de la liste des PPN et de supprimer les restrictions quantitatives à l'importation pour les produits importés concernés. A plus long terme, la suppression de la TDL pour les PPN devrait être envisagée, à tout le moins pour certains PPN pour lesquels l'intensité concurrentielle est insuffisante. Il pourrait lui être substitué des mesures favorisant la baisse des coûts de fabrication des produits locaux.

b) LE REGIME GENERAL DES PPN

213. L'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française dispose que les PPN, qui bénéficient de la prise en charge du fret maritime interinsulaire relatif à leur

¹¹⁹ Si ces levées d'interdiction d'importation s'accompagnent de l'introduction d'une TDL.

acheminement dans les îles autres que Tahiti, sont exonérés de la TVA et de la plupart des droits et taxes, et ont une marge limitée.

i. La fixation d'un prix de vente maximal

214. L'annexe 1 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité (*cf.* annexe 1 du présent avis) identifie pour chaque PPN la marge maximale qui lui est applicable. Cette marge est fixée en valeur pour l'ensemble des produits alimentaires, à l'exception de la plupart des fruits et légumes frais (tous sauf les tomates et les pommes) et des viandes bovines et ovines¹²⁰. Les produits non alimentaires ont une marge maximale fixée en taux.
215. Les acteurs du commerce de détail ayant répondu à la consultation publique sont défavorables à la mise en place d'un prix plafond en lieu et place de marges plafonnées car selon eux, cela conduirait à une absence de concurrence sur les produits concernés, les commerçants étant incités à appliquer le prix plafond pour sauvegarder leur marge. En outre, la fixation d'un prix plafond serait incompatible avec les aléas de l'importation et le caractère imprévisible des fluctuations de prix en fonction des facteurs mondiaux échappant au contrôle des importateurs (pénuries, sous-productions, problèmes sanitaires, fluctuation des taux de change, ou autres).
216. Cependant, comme cela a été développé aux paragraphes 115 et suivants, si aucun système de réglementation sur les prix n'est exempt de risques anticoncurrentiels, il apparaît que la fixation d'une marge maximale est celle qui présente les risques d'atteinte à la concurrence les plus importants dans la mesure où elle n'encourage ni les producteurs à maîtriser leurs coûts de production ni les importateurs à choisir des fournisseurs pratiquant des prix de vente les moins élevés, les gains de chacun étant garantis par la marge maximale. L'effet sur les prix est encore plus important si la marge maximale est fixée en taux, les opérateurs étant incités à s'approvisionner au prix le plus élevé pour avoir la marge la plus importante. Seul un prix de vente maximal incite les opérateurs à s'approvisionner au meilleur prix afin d'obtenir une marge la plus élevée possible. Il permet en outre, combiné à la communication et la publication obligatoire sur le lieu de vente du prix fixé réglementairement, un contrôle par le consommateur de la licéité des prix effectivement pratiqués, ce qui est impossible avec un système de marge maximale. C'est d'ailleurs le choix qui a été opéré par plusieurs petits États insulaires du Pacifique Sud.
217. Cette approche supposerait la mise en place d'une méthodologie nouvelle, à la fois concernant la fixation du prix plafond mais également du ou des mécanismes d'ajustement, portant sur la liste restreinte de PPN.
218. S'agissant de la méthode de fixation du prix plafond, il conviendrait de se fonder sur les coûts réellement supportés par les opérateurs (les coûts de production ou d'importation mais aussi les coûts réels de stockage, de transport et de logistique et la proportion d'invendus et de pertes...). Cependant, ce type d'approche n'est pas nouveau, la Polynésie française étant déjà amenée, dans le cadre des dispositifs de régulation et péréquation des hydrocarbures, à fixer annuellement le prix de ces derniers. En outre, une analyse comparative entre les prix de vente et les cours mondiaux d'une douzaine de produits montre que l'évolution du prix de nombre d'entre eux (notamment le riz, la farine, le café, le thé, le cacao, le sucre) suit celle des cours mondiaux. Ces cours ont pu connaître lors de la dernière décennie des variations non négligeables. De plus, pour les produits importés hors Union européenne, la DGAE dispose de

¹²⁰ L'arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française a toutefois modifié cette liste.

nombreuses structures de prix permettant au service d'identifier dans leur évolution la part relevant des variations de change et celle relevant de la modification du prix d'achat.

219. S'agissant de l'actualisation du prix plafond, certains des répondants à la consultation publique considèrent qu'elle paraît complexe à mettre en œuvre (délais d'approvisionnement, organisation des services locaux, carence des moyens techniques et humains...) et que le système ne sera jamais assez réactif même si d'autres admettent que l'indexation aux cours mondiaux des matières premières pourrait éventuellement permettre d'éviter ces difficultés pour les PPN matières premières.
220. En effet, cette actualisation suppose une surveillance permanente des prix CAF à l'importation sur les produits ciblés et, soit la mise en place d'une fréquence de modification (trimestrielle, semestrielle ou annuelle), soit la mise en place d'un système d'actualisation automatique (formule de révision de prix). Un mécanisme d'indexation automatique sur les cours mondiaux du riz, de la farine, du café, du thé et du cacao notamment, mais également sur le coût du fret peut être envisagé sur la base des cours de référence constatés à date fixe et donner lieu à des ajustements en cas de variation sur une période (par exemple : plus ou moins 5 %). L'intérêt d'un tel mécanisme est multiple dans la mesure où il évite la procédure de dépôt systématique de la part des importateurs et la vérification par les agents de la DGAE et où il permet un ajustement, à la hausse comme à la baisse, aux cours mondiaux à court terme (environ 3 mois).
221. Dans l'hypothèse où une réglementation des prix devrait être maintenue pour quelques produits classés PPN, l'Autorité considère que la fixation de prix plafonds semble plus adaptée et proportionnée à la maîtrise des coûts et incitative à la recherche de gains de productivité. En conséquence, elle recommande que la réglementation s'attache à fixer des prix plafonds pour ces seuls produits plutôt que des marges maximales, les premiers étant plus aisément contrôlables par les consommateurs eux-mêmes, sous réserve de prendre des mesures d'accompagnement relatives à l'affichage des prix en magasins. Toutefois pour prendre en considération, les objections de complexité dans la mise en œuvre, ce dispositif pourrait ne pas être retenu dans l'immédiat pour les produits importés, mais appliqué d'emblée pour les produits locaux. Pour ces derniers, la fixation d'un prix plafond en cohérence avec les coûts de production et les aides à la production locale peut être aisément défini et actualisé. Il sera en outre favorable aux producteurs efficaces.

ii. La fixation de prix proportionnels

222. Plusieurs territoires (ex : Kiribati, Tuvalu, Fidji, Samoa) utilisent la notion de « proportionate prices », à savoir la fixation d'un prix unitaire au kilo ou au litre avec obligation d'un ajustement proportionnel du prix en fonction d'une quantité inférieure ou supérieure.
223. Un acteur de la grande distribution considère que la proportionnalité ferait peser des obligations supplémentaires sur les commerçants et serait source d'erreur.
224. Cependant, cette disposition permettrait d'éviter les effets de contournement qui peuvent apparaître lorsqu'une réglementation trop précise sur les contenants incite les grossistes-importateurs et distributeurs à s'approvisionner en produits de contenance différente.
225. L'Autorité recommande que le prix maximal soit ajusté proportionnellement à la taille ou au poids des contenants.

iii. La prise en charge du fret

226. L'article 5 sexies de la délibération n° 95-118 AT du 24 août 1995 modifiée, relative à la prise en charge par le territoire du fret du coprah et des produits de première nécessité, prévoit que « le fret pris en charge au titre de la présente délibération et de ses dispositions d'application

concerne les produits transportés par des navires titulaires d'une licence d'exploitation ou, en cas d'impossibilité temporaire ou permanente pour ces derniers d'assurer la desserte maritime, par tout navire armé par l'administration ; ce fret est payé directement aux armateurs ». Par ailleurs, l'article 8 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié dispose que « le coût du fret maritime interinsulaire supporté par les produits de première nécessité est pris en charge par le territoire dès lors que ces produits sont destinés à des coopératives de consommateurs ou à des commerçants régulièrement constitués et déclarés auprès des autorités administratives ». L'article 9 du même arrêté précise que « les armateurs transporteurs sont remboursés des montants de fret dus dans les conditions prévues par les textes en vigueur et sur la base des tarifs de fret applicables au moment du chargement ».

227. En conséquence, seul le transport maritime interinsulaire des PPN est pris en charge par le territoire¹²¹. Or, dans les îles éloignées disposant d'un aéroport, on constate que le nombre de touchées maritimes est parfois très bas alors que par comparaison le transport aérien y est beaucoup plus développé. Ainsi, le rapport entre le nombre de mouvements commerciaux aériens et le nombre de touchées maritimes peut s'avérer important avec des fréquences pouvant être plus que décuplées compte tenu de circonstances particulières. Ainsi, le cas très particulier de Maupiti peut être cité : entre deux touchées maritimes, 23 ATR y atterrissent. Pour les îles Marquises et Australes disposant d'un aéroport, le ratio est compris entre 7,5 et 16. A Fakahina, le transport de fret total par an par habitant par voie aérienne est même supérieur à celui par voie maritime (647 kg/an/habitant par avion contre 634 par voie maritime).

Aéroport / Ile	Ratio nb de vols / nb de touchés
Maupiti	23,6
Nuku Hiva	16,0
Atuona / Hiva Oa	12,1
Rurutu	11,4
Tubuai	10,6
Hao	9,3
Rimatara	7,9
Ua Huka	7,5
Ua Pou	7,5
Raivavae	7,5
Tikehau	6,9
Takarua	5,3
Makemo	5,3
Tureia	4,8
Fangatau	4,6
Napuka	4,4
Fakarava	4,2
Puka Puka	4,0
Totegegie / Mangareva	3,8
Fakahina	3,7
Aratika	3,1

Source : SEAC, DPAM, année 2017

¹²¹ L'article 1^{er} de l'arrêté n° 226 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 949 CM du 26 juin 2009 relatif à la prise en charge par la Polynésie française du fret à destination des îles autres que Tahiti, des produits nécessaires au développement économique et social de ces îles a toutefois prévu la prise en charge du fret de produits sortis de la liste des PPN par l'arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

228. Pour faciliter l'accès aux PPN dans les îles éloignées, la prise en charge du fret aérien par le territoire pourrait être envisagée. Elle permettrait également de rendre l'exploitation de certaines lignes aériennes moins déficitaires, via une hausse du trafic fret et une amélioration du coefficient moyen de remplissage des soutes des aéronefs de la compagnie. Une telle prise en charge s'inscrirait dans la volonté d'articulation entre maritime et aérien dans le cadre de la loi du pays n° 2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien et du schéma directeur des transports interinsulaires. L'article LP 2 de la loi n° 2016-3 précise les objectifs de la politique publique des transports interinsulaires, comme suit : « *Compte tenu de l'étendue de son territoire et de sa répartition géographique, le système de transport interinsulaire de Polynésie française doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectif le transport des biens et des marchandises, et le droit qu'a toute personne de se déplacer [...].*

La desserte intérieure de la Polynésie française doit viser à atténuer les contraintes liées à l'enclavement ou l'éloignement qui constituent des difficultés structurelles d'accès à certaines parties du territoire et elle doit également tendre à faciliter les échanges humains et économiques et participer au développement et à l'aménagement du territoire en maintenant une occupation sur l'ensemble de ce territoire. La politique des transports publics interinsulaires de la Polynésie française vise au développement des modes de transports en prenant en compte leurs avantages et leurs inconvénients respectifs en matière de développement économique et touristique, d'aménagement, de sécurité, de protection de l'environnement, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants ».

229. Cependant, l'Autorité considère, comme la majorité des répondants à la consultation publique, que la prise en charge du fret aérien serait coûteuse pour le territoire, le coût du transport aérien étant sensiblement plus élevé que celui du transport maritime. Par ailleurs, la capacité de transport de fret des avions d'Air Tahiti étant limitée, l'accroissement de la part du transport de fret aérien apparaît peu réaliste. Une solution apparaît plus efficiente, consistant en la modification de la délibération n° 95-118 AT du 24 août 1995 afin d'étendre les possibilités de transport maritime des PPN par la flottille administrative aux îles insuffisamment desservies par les armateurs privés, en plus des cas d'impossibilité temporaire ou permanente de ces derniers d'assurer la desserte maritime.

230. Contrairement à ce que soutiennent certains acteurs du marché, l'extension du rôle de la flottille administrative est juridiquement envisageable. En effet, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans un important arrêt d'assemblée¹²², l'action économique des collectivités territoriales se doit de respecter le principe de liberté du commerce et de l'industrie ainsi que le principe de concurrence. Elle doit aussi être justifiée par un intérêt public, condition unique et générale de l'initiative publique, la carence de l'initiative privée n'étant que l'une des manifestations possibles de l'existence d'un intérêt public à côté d'autres intérêts (*CAA Marseille, 30 juill. 2013, n° 12MA02394, Cne Uchaux*) tels que le souci de satisfaire les besoins d'une population (*CE, 3 mars 2010, n° 306911, Dépt Corrèze : JurisData n° 2010-001164*).

¹²² CE, ass., 31 mai 2006, n° 275531, *Ordre Avocats Barreau Paris* : *JurisData* n° 2006-070219 ; *Rec. CE* 2006, p. 272 : « *les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique, si elles entendent indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée* ».

iv. Les contrôles et les sanctions

231. L'efficacité d'une réglementation des prix réside en grande partie dans la capacité à mettre en place des dispositifs dissuasifs et correctifs adéquats.

➤ *Les sanctions*

232. En Polynésie française, selon l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité, le non-respect de la réglementation relative au prix (notamment de la marge maximale) constitue une contravention de 5^{ème} classe (cf. § 54 et s.).

233. Par ailleurs, selon l'arrêté n° 433 CM du 30 mars 2011 modifié portant institution de sanctions administratives en matière de contrôle des prix en Polynésie française, des sanctions administratives peuvent être prononcées en cas de manquement à la réglementation économique, notamment la taxation à la baisse. Cette sanction se traduit par l'interdiction de vendre un produit à un prix supérieur à son prix de revient pendant une période pouvant varier de 7 jours à 15 jours.

234. Dans certains États insulaires du Pacifique Sud, d'autres systèmes de sanctions ont été retenus : i) la fixation d'une peine d'emprisonnement ou ii) l'obligation de rembourser le trop-perçu (la différence entre le prix plafond et le prix pratiqué). La fixation des peines d'emprisonnement suppose que l'infraction soit considérée comme un délit et qu'ainsi l'intentionnalité de l'auteur soit démontrée.

235. En Polynésie française, la réduction de la liste pourrait rendre plus adéquat le passage de contravention à délit et constituer un régime dissuasif. Cependant, une telle correctionnalisation semble juridiquement mal aisée. En effet, selon l'article 35 de la LOPF, « *les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays" peuvent comporter, dans les mêmes limites et conditions que celles fixées par la loi, des dispositions permettant aux fonctionnaires et agents assermentés des administrations et services publics de la Polynésie française, autres que ceux mentionnés à l'article 34, de rechercher et de constater les infractions aux actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays", aux délibérations de l'assemblée de la Polynésie française et aux arrêtés réglementaires du conseil des ministres dont ces administrations et services publics sont spécialement chargés de contrôler la mise en œuvre* ». En conséquence, le régime de sanctions en Polynésie française ne peut être plus sévère à celui fixé par la loi métropolitaine, à savoir une contravention de 5^{ème} classe.

236. Par ailleurs, si l'obligation de remboursement semble répandue dans les autres États insulaires du Pacifique Sud, l'Autorité considère que ses modalités d'application sont peu connues et la réparation du préjudice peut coûter plus au consommateur qu'elle ne lui rapporte. Les rappels à la réglementation adressés par la DGAE font ainsi majoritairement état d'écarts inférieurs à 5 francs par produit.

237. En outre, même si les acteurs de la distribution de détail ont soutenu, dans le cadre de la consultation publique, que le régime de sanctions, notamment celui de la taxation à la baisse, avait déjà été appliqué par le passé, aucun exemple n'a été fourni et d'autres répondants à la consultation publique ont regretté l'absence de mise en œuvre des sanctions en Polynésie française.

238. En conséquence, l'Autorité considère que le régime actuel de sanctions apparaît proportionné mais insuffisamment dissuasif, non du fait de son contenu, mais de son absence de mise en œuvre et recommande donc de ne pas modifier les sanctions encourues mais de renforcer les contrôles et le signalement des infractions

➤ *Le contrôle des prix*

239. L'efficacité du contrôle de prix dépend de plusieurs paramètres, parmi lesquels, le nombre de contrôleurs, leur localisation, leur mobilité et leur réactivité.
240. En Polynésie française, les enquêtes et contrôles relatifs aux prix et aux marges sont de la compétence de la DGAE, l'article 14 de l'arrêté n° 1036 CM du 21 juillet 2011¹²³ disposant que cette direction « *effectue les enquêtes et contrôles relatifs à la publicité des prix, aux prix et aux marges, aux manifestations commerciales, aux observatoires suivis par la direction, ainsi que ceux relatifs au commerce des boissons* ». Ainsi, comme dans d'autres petites économies insulaires, le pouvoir de contrôle repose sur une entité disposant d'un nombre limité d'enquêteurs devant également se consacrer à d'autres missions. Or, la capacité des seuls agents de la DGAE à faire appliquer toute la réglementation des prix sur l'ensemble du territoire polynésien est réduite ; les contrôles, notamment dans les îles éloignées, étant difficilement inopinés¹²⁴.
241. Pourtant les textes ne prévoient pas une exclusivité du contrôle des prix par la DGAE. En effet, l'article 35 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation dans le territoire dispose que : « *les infractions [...] sont recherchées et constatées conformément aux dispositions de procédure pénale applicables en matière de commerce, de concurrence et de prix. Sont notamment habilités pour rechercher et constater ces infractions, les agents assermentés de la direction générale des affaires économiques* ». Le livre II de la loi du pays n° 2009- 12 du 3 août 2009 relative à la recherche et la constatation des infractions en matière économique précise, quant à lui, les règles applicables pour les contrôles en matière de commerce, de concurrence et de prix. L'article LP 31 évoque les autorités qualifiées en ce domaine. Il est ainsi précisé que « *les agents, des services en charge des affaires économiques et du droit commercial, les agents des services administratifs en charge des affaires administratives, et les fonctionnaires habilités à cet effet dans les conditions des articles 28 et 809 (II.) du code de procédure pénale peuvent procéder aux enquêtes nécessaires à l'application des dispositions du présent livre. Le Président de la Polynésie française peut désigner en outre, pour concourir à l'application des lois et règlements relatifs au commerce, à la concurrence et aux prix, des fonctionnaires et agents assermentés des administrations et services publics de la Polynésie française d'une compétence particulière qu'il commissionne à cet effet* ». Le second alinéa rend ainsi possible la désignation d'autres agents que ceux employés par la DGAE et notamment ceux présents dans les îles au titre d'autres missions. C'est le cas notamment des agents de la Direction de l'équipement (DEQ), du Service de l'urbanisme (SAU) et de la Direction de l'agriculture (DAG).
242. L'Autorité recommande donc, pour faciliter le contrôle des prix dans les îles éloignées, de mettre en place des procédures facilitant le contrôle des prix. Elle considère en outre que le contrôle d'un prix plafond lorsqu'il est mis en œuvre devrait permettre de rendre le consommateur actif dans le contrôle selon des modalités à définir et ainsi de le rendre plus efficace. L'obligation d'affichage de ce prix plafond devrait également être instaurée.

¹²³ Arrêté n° 1036 CM du 21 juillet 2011 modifié portant création, organisation et fonctionnement du service administratif dénommé « direction générale des affaires économiques ».

¹²⁴ Les commerçants étant souvent tenus informés des contrôles dès que les agents de la DGAE prennent l'avion.

c) LES REGIMES SPECIFIQUES

243. En Polynésie française, la farine de froment (blé) ou méteil, présentée en emballage de plus de 2 kg et destinée à la fabrication des pains à prix réglementés fait l'objet d'un régime spécifique d'appel d'offres (cf. § 59 et suivants et annexe 2 du présent avis).
244. La suppression des contraintes liées au cahier des charges (stock de réserve, calendrier de commandes) et de la certitude d'attribution d'un lot liée au dispositif même d'appel d'offres mis en œuvre devraient permettre l'apparition de nouveaux entrants, disposant de capacités de stockage moindres mais suffisantes, pouvant mettre sur le marché des volumes nouveaux satisfaisant la demande.
245. En dépit de la crainte d'éventuelles ruptures d'approvisionnement, exprimée par certains acteurs de la distribution au détail, du fait de l'annulation de l'obligation d'avoir un stock de réserve, la diversification des offreurs devrait multiplier les sources de stockage et d'approvisionnement, et, partant, d'éviter une éventuelle pénurie. La farine importée pourrait également servir à d'autres productions que la baguette, des volumes plus importants pouvant alors permettre d'obtenir des prix d'achat plus favorables. Enfin, les boulangers auraient ainsi le choix entre plus d'offeurs, pourraient jouer sur le critère prix et qualité et disposeraient de plus de possibilités pour opérer des mélanges de farines afin d'assurer une production homogène.
246. En conséquence, dans l'hypothèse où le dispositif des PPN serait maintenu et si la farine restait dans la liste des PPN, l'Autorité recommande une refonte du régime d'approvisionnement en farine sur la base de l'expérience positive du riz.

3. LES AUTRES MESURES ENVISAGEABLES POUR DYNAMISER UNE CONCURRENCE EN PRIX

247. Dans le cadre d'une consultation de 2009 sur la situation de la concurrence dans les départements d'outre-mer, l'Autorité de la concurrence métropolitaine relevait que les économies locales des territoires ultra-marins se caractérisent par « *des marchés naturels étroits, éloignés de la métropole, peu ouverts sur leur environnement régional, très cloisonnés* », et que « *les économies insulaires se prêtent ainsi à deux types d'organisation de marchés qui ne se retrouvent pas dans les économies d'Europe continentale à un même degré de sensibilité : d'une part des monopoles ou oligopoles liés à l'étroitesse du marché (grande distribution, transport aérien, carburants, oxygène médical...); d'autre part des monopoles ou oligopoles liés aux réseaux d'acheminement (fret, port, grossistes et importateurs...).* En conséquence, les conditions d'une concurrence saine peuvent être affectées tant d'un point de vue horizontal par la présence de peu d'acteurs sur un même marché que d'un point de vue vertical par ce même phénomène qui se retrouve à plusieurs étapes d'une même filière »¹²⁵. Le même type de constat avait été fait en 2012 pour la Nouvelle-Calédonie¹²⁶. Ces caractéristiques se retrouvent pleinement dans le cadre de l'économie polynésienne avec la présence de ces deux types d'organisation de marché¹²⁷.

¹²⁵ Avis ADLC n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer.

¹²⁶ Rapport de l'ADLC relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie, 21 septembre 2012.

¹²⁷ Cf. notamment le point 4.3 de l'étude sur la Taxe de développement local (TDL) de 2008.

a) LES MESURES GENERALES

248. Dans ce contexte, l’Autorité de la concurrence métropolitaine a préconisé, dans le but de restaurer la pleine liberté des prix de détail en Nouvelle-Calédonie, d’améliorer la concurrence au stade de la distribution des produits. Pour cela diverses mesures étaient recommandées, notamment :
- substituer à la procédure d’autorisation d’implantation des commerces de détail un « test de concurrence » prévisible et transparent ;
 - empêcher un accroissement du pouvoir de marché des opérateurs déjà présents par un dispositif de contrôle des opérations de concentrations ;
 - intervenir sur les structures de marché existantes par un dispositif d’injonction structurelle ;
 - analyser les contrats de franchise des groupes de distribution et les contrats d’exclusivité des grossistes¹²⁸.
249. De telle mesures pouvaient être accompagnées d’un système de liberté surveillée : *« le système de « liberté surveillée » paraît préférable à un système de contrôle des prix, susceptible de générer des distorsions de concurrence [...] Dans ce cadre de la liberté surveillée, des accords de modération de marge pourraient être signés entre le gouvernement de Nouvelle Calédonie et les professionnels, à l’image des accords de juin 2004 qui ont conduit à un ralentissement de la hausse des prix sur les produits alimentaires, avec le maintien de la liberté des prix »*¹²⁹.
250. Par ailleurs, l’Autorité de la concurrence métropolitaine constatait que l’amélioration de la transparence sur les prix de vente aux consommateurs pouvait être un vecteur de renforcement des conditions de concurrence. Ainsi, des observatoires de prix et des revenus dans les collectivités de la Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de La Réunion, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été créés par le décret n° 2007-662 du 2 mai 2007 avec pour mission (article 1^{er}) *« d’analyser le niveau et la structure des prix et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution et donc de participer à l’amélioration de la transparence du marché »*. En Nouvelle-Calédonie, un observatoire de même nature donne lieu à la mise en ligne¹³⁰ des relevés de prix de la Direction des affaires économiques. Il y est indiqué que, *« dans le cadre de la lutte contre la vie chère, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a souhaité mettre à la disposition des consommateurs un outil d’information sur les prix à la consommation avec la création d’un site internet « observatoire des prix ». [...] Le site Internet est destiné à apporter au consommateur plus de transparence et de lisibilité par rapport à l’une des préoccupations majeures des foyers calédoniens : les prix à la consommation. La mise à disposition de ces informations a pour ambition de permettre au consommateur « d’acheter mieux » en comparant les prix par établissement de vente, avec pour objectif l’amélioration de son pouvoir d’achat »*.
251. 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. Selon

¹²⁸ En Polynésie française, les dispositions comparables de la loi du pays n°2015-2 du 23 février 2015 ont été supprimées par la loi du pays n°2018-31 du 9 août 2018.

¹²⁹ Rapport de l’ADLC relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie, 21 septembre 2012.

¹³⁰ <https://observatoiredesprix.nc/>.

le directeur de la DGAE, « *le message de bon sens que nous souhaitons faire passer auprès des consommateurs à travers cette action est : comparez les prix !* »¹³¹.

252. L'Autorité, à l'instar de l'ensemble des répondants à la consultation publique, regrette que cette initiative ne se soit pas prolongée et n'ait pas été rendue obligatoire par un texte, dans la mesure où elle permettrait un contrôle régulier des prix des PPN, une plus vive concurrence en prix entre les enseignes de la grande distribution et la diffusion d'une image-prix des magasins plus objective que celle véhiculée par leurs catalogues et leurs publicités.
253. Lors de la séance, le représentant de la DGAE a précisé que les travaux de l'observatoire étaient maintenus mais qu'ils n'étaient plus publiés en raison des difficultés pratiques et techniques engendrées.
254. L'Autorité reconnaît cependant, comme le relevait l'Autorité de la concurrence métropolitaine¹³², qu'un observatoire des prix est difficile à mettre en œuvre car il suppose la mise en place d'un comparateur des prix des produits vendus dans les différents magasins d'un territoire donné qui, pour être utile au consommateur, doit comparer de façon régulière et précise (même référence, même contenance, ...) un nombre élevé de références dans un nombre suffisant de magasins. Ce type de comparateur de prix doit donc surmonter d'importantes contraintes opérationnelles (en termes de nombre de références et d'actualisation des relevés) nécessitant la mobilisation de ressources financières et, le cas échéant, humaines, importantes.
255. L'Autorité recommande toutefois le maintien de cet observatoire des prix et sa diffusion au bénéfice des consommateurs.

b) LES MESURES SPECIFIQUES AUX ARCHIPELS ELOIGNES

256. Dans les archipels éloignés où peu voire pas de commerces de détail sont implantés, des mesures visant à la densification du tissu commercial faciliteraient l'accès aux PPN et exerceraient une pression concurrentielle sur les magasins existants, parfois en monopole sur une zone.
257. Cette densification du tissu commercial pourrait être favorisée par l'octroi d'aides à l'ouverture ou au maintien de commerces de détail. Ainsi, la loi du pays n° 2017-28 du 9 octobre 2017¹³³ instituant un dispositif d'aides à l'équipement des petites entreprises et à la création et à la revitalisation des petits commerces et des restaurants pourrait être utilisée pour améliorer l'offre dans les zones sous dotées en équipement commercial. Au 31 juillet 2018, selon les informations recueillies auprès de la DGAE, un seul commerce de détail alimentaire aux Tuamotu (à Faaité) a été créé grâce à cette aide. Les dispositions de cette loi du pays apparaissent méconnues des éventuels porteurs de projet ou insuffisamment attractives. Une réflexion sur l'instauration d'un plafond d'aide supérieur pour les créations de commerces de détails à dominante alimentaire dans les archipels éloignés pourrait être menée. Un critère de promotion de la concurrence et de renforcement de l'offre par la création de nouveaux commerces pourrait aussi être ajouté (l'utilisation d'un indicateur de surface moyenne par

¹³¹ https://www.tahiti-infos.com/Un-observatoire-des-prix-pour-stimuler-la-concurrence_a151629.html.
https://www.tahiti-infos.com/Observatoire-des-Prix_r168.html?start=20&show=&order=.

¹³² Avis ADLC n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer.

¹³³ Loi du pays n° 2017-28 du 9 octobre 2017 instituant un dispositif d'aides à l'équipement des petites entreprises et à la création et à la revitalisation des petits commerces et des restaurants.

habitant de commerces à dominante alimentaire pourrait servir de critère objectif d'octroi des aides).

258. Par ailleurs, conformément à la recommandation de l'Autorité¹³⁴, la délibération n° 2017-124 APF du 14 décembre 2017 relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport maritime interinsulaire, impose aux armateurs, au titre de leurs obligations de service public, d'effectuer de la vente à l'aventure¹³⁵. Ainsi, l'annexe 2 de la délibération n° 2017-124 APF du 14 décembre 2017 indique que : i) Pour les Marquises : « *chaque navire doit effectuer de la vente à l'aventure sur les îles* » ; ii) Pour les Tuamotu-Gambier : « *chaque navire doit effectuer de la vente à l'aventure sur les îlots ne disposant pas de magasins* » ; iii) Pour les Australes : « *chaque navire doit effectuer de la vente à l'aventure sur les îles...* ». Ainsi, ce type de vente est une obligation pour les armateurs dans les îles où le commerce de détail est faiblement développé et une simple possibilité dans les autres îles.
259. Pour permettre un meilleur accès et une plus vive concurrence en prix avec les commerces de détail existants, l'Autorité recommande que les armateurs soient obligés, sous peine de sanction, de vendre à l'aventure un échantillonnage significatif de PPN, dont la liste pourrait être fixée par les autorités.

¹³⁴ Avis APC n° 2017-AO-01 du 7 février 2017 relatif au projet de délibération relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien.

¹³⁵ La vente à l'aventure est une forme de commerce ambulante par lequel les navires disposant d'une licence deviennent des comptoirs/magasins itinérants qui assurent la revente de marchandises, notamment des biens alimentaires et de consommation courante, achetées et embarquées.

CONCLUSION

260. La réglementation relative au prix des produits de première nécessité porte directement atteinte à la liberté d'entreprendre, principe à valeur constitutionnelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'elle vient limiter la liberté des entreprises de fixer leurs prix ou leurs marges. Le présent avis s'efforce d'apprécier dans quelle mesure cette réglementation a un effet sensible sur les marchés polynésiens susceptibles de restreindre la concurrence compte tenu des atteintes à la concurrence qui en résulte.

Les risques d'atteinte à la concurrence résultant de la réglementation des PPN conduisent l'Autorité à recommander la suppression de ce dispositif

261. La régulation des prix et des marges pour un nombre significatif de produits présente plusieurs risques anticoncurrentiels quasi-systématiques, quels que soient les marchés concernés.

262. Tenter de définir un niveau de prix ou de marge maximale est généralement voué à l'échec : si le prix réglementé est fixé à un niveau trop élevé, les prix de détail risquent de s'aligner sur cette référence rendue publique ; si, à l'inverse, le prix réglementé est fixé à un niveau trop faible des risques de réduction de choix pour les consommateurs (effets dissuasif, de contournement et de dégradation) et des effets de compensation sont observés. En outre, si le niveau de marge maximale est fixé en taux, les opérateurs ne sont pas incités à acheter ou produire au meilleur prix.

263. En plus de ces atteintes à la concurrence, une définition trop restrictive des PPN entraîne également des effets anticoncurrentiels quand elle conduit à réduire substantiellement l'intensité de la concurrence ou à créer des distorsions injustifiées de concurrence entre opérateurs concurrents. Tel est notamment le cas lorsque les caractéristiques des PPN sont définies trop limitativement ou lorsque l'origine des produits est trop sélective.

264. **Ces motifs conduisent l'Autorité polynésienne de la concurrence à recommander de supprimer la réglementation permanente sur les produits de première nécessité.** L'Autorité considère qu'en dehors de contextes sectoriels particuliers (situation de monopole ou d'oligopoles retreints), l'encadrement des prix et des marges devrait devenir en Polynésie française une mesure exceptionnelle, limitée dans le temps, correspondant à des circonstances conjoncturelles exceptionnelles (catastrophes naturelles, crises...), et non exister de manière pérenne.

Dans l'hypothèse où le gouvernement ne retiendrait pas dans l'immédiat cette recommandation, des évolutions de la réglementation définissant le régime des PPN sont recommandées

L'adéquation de la réglementation définissant le régime des PPN à l'intérêt général poursuivi

265. La réglementation définissant le régime des PPN en Polynésie française pourrait être justifiée par l'objectif d'intérêt général que constitue la modération des prix et la protection du pouvoir d'achat des consommateurs. Une loi de pays devrait clairement définir l'objectif d'intérêt général poursuivi afin de pouvoir s'assurer que les restrictions de concurrence qu'elle induit sont justifiées, adaptées et proportionnées. A cet égard, il paraîtrait difficile de justifier une réglementation pérenne sur les prix des PPN par l'objectif de rendre accessibles des produits de base pour les plus démunis, dès lors que l'ensemble des consommateurs en bénéficie et non seulement les plus démunis. Dans le cadre de la réglementation définie, la liste des PPN et les

règles d'application concernant les prix devraient rester fixées par un arrêté pris en conseil des ministres pour permettre une adéquation rapide avec les circonstances et les besoins de la population.

Le caractère justifié, adapté et suffisant de la réglementation sur les PPN

266. Dans l'hypothèse où la réglementation relative aux PPN est justifiée par un objectif d'intérêt général, son contenu doit être justifié, adapté et proportionné à cet objectif, compte tenu des atteintes à la concurrence identifiées et du manque d'efficacité du dispositif.
267. S'agissant des produits concernés par la réglementation, compte tenu de l'importance de ses effets anticoncurrentiels sur les prix, l'Autorité recommande que la notion de PPN soit définie restrictivement. La liste des produits concernés serait ainsi réduite à quelques produits alimentaires et non alimentaires de base sur le fondement d'une approche sanitaire des besoins réels de la population, dans le respect de la protection de l'environnement. L'Autorité recommande également de ne plus faire de distinction entre produits locaux et produits importés dans l'établissement de la liste des PPN et de supprimer les restrictions quantitatives à l'importation pour les produits importés concernés.
268. S'agissant du régime général des PPN, la fixation de prix plafonds pour les seuls produits de la liste restreinte, en lieu et place de marges, semble plus adaptée et proportionnée à la maîtrise des coûts et incitative à la recherche de gains de productivité. L'Autorité recommande que ce dispositif soit appliqué d'emblée pour les produits locaux. Toutefois pour prendre en considération les objections d'une éventuelle complexité dans la mise en œuvre, ce dispositif pourrait ne pas être retenu dans l'immédiat pour les produits importés. Pour les produits locaux, la fixation d'un prix plafond en cohérence avec les coûts de production et les aides à la production locale pourrait être aisément défini et actualisé. Il serait en outre favorable aux producteurs efficaces. Ce prix plafond devrait également être ajusté proportionnellement à la taille ou au poids des contenants.
269. Par ailleurs, si la prise en charge du fret interinsulaire par le territoire semble adaptée pour favoriser l'accès de toute la population aux PPN, l'insuffisance dans certaines zones de l'organisation du fret maritime ne permet pas toujours d'atteindre un tel objectif. La prise en charge du fret aérien par le territoire en complément du fret maritime, est une hypothèse qui ne peut être retenue, la mesure s'avérant trop coûteuse et non proportionnée. En conséquence, dans la perspective d'améliorer la relation interinsulaire, devrait être privilégiée l'extension des compétences de la flottille administrative notamment en cas d'insuffisance de l'initiative privée.
270. En outre, si le régime de sanction attaché à la réglementation apparaît proportionné, il n'est pas suffisamment dissuasif, du fait de son absence de mise en œuvre. L'efficacité de la réglementation pourrait être renforcée en facilitant le contrôle des prix en associant d'autres administrations dans les îles éloignées et en permettant le contrôle direct des prix par les consommateurs, via une procédure de signalement et une obligation d'affichage en magasin des prix réglementés.
271. S'agissant du régime spécifique de la farine, les effets anticoncurrentiels liés à ce dispositif, appellent, dans l'hypothèse du maintien de la farine dans la liste des PPN, à une refonte du régime sur la base de l'expérience positive du riz.

Les mesures envisageables pour dynamiser une concurrence en prix

272. Pour permettre une plus vive concurrence en prix, la Polynésie française s'est d'ores et déjà dotée d'un droit de la concurrence permettant de maîtriser un accroissement du pouvoir de marché des opérateurs déjà présents par des dispositifs de contrôle des opérations de concentrations et des implantations de surfaces commerciales.

273. Le maintien de l'observatoire des prix et sa diffusion auprès du public permettrait l'amélioration de la transparence sur les prix de vente aux consommateurs et pourrait ainsi être un vecteur de renforcement des conditions de concurrence entre les commerces de détail.
274. Dans les archipels éloignés, des mesures visant à la densification du tissu commercial contribueraient à faciliter l'accès aux PPN et à exercer une pression concurrentielle sur les magasins existants, parfois en monopole sur une zone. Celles-ci pourraient prendre la forme d'un renforcement des aides à l'ouverture et au maintien de commerces de détail ou du développement de l'obligation des ventes à l'aventure de PPN par les armateurs.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Gwenaëlle Nouët, *rapporteur général*, par M. Jacques Mérot, *président*, Mmes Maiana Bambridge, Merehau Mervin et MM. Christian Montet et Julien Vucher-Visin, *membres*.

ANNEXES

ANNEXE 1

LISTE DES PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française.

DENOMINATION DU PRODUIT	MARGE GLOBALE DE COMMERCIALISATION	UNITE DE VENTE CONDITIONNEMENT
Viandes – poissons		
- Maquereaux au naturel ou dans leur jus en récipient hermétiquement fermés	65 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Sardines, sardinelles et sprats ou esprotts aux huiles végétales, à l'exclusion de l'huile d'olive, sans adjonction de légumes, plantes, fruits ou substances aromatiques, en récipients hermétiquement fermés (boîtes, verres,...)	80 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Sardines, sardinelles et sprats ou esprotts à la tomate en récipients hermétiquement fermés (boîtes, verres,...)	80 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Poulets entiers congelés à l'exclusion des poulets fermiers et des chapons	65 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Cuisses de poulets entières congelées et quarts arrières de poulets congelés	55 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Thon blanc local en morceaux frais ou congelé	Coefficient de perte de 1,8 Marge mareyeur: 200 F/kg Marge détaillant: 200 F/kg En cas de vente directe du pêcheur au détaillant, marge globale du détaillant limitée à 300 F/kg	Morceaux de thon blanc
- Entrecôtes et rumstecks de viande bovine congelés	40 %	Tout conditionnement
- Gigots et colliers de viande ovine congelés	40 %	Tout conditionnement
- Viande de porc local	R.S.	Tout conditionnement
Laits - laitages et dérivés du lait		
- Aliments lactés diététiques pour nourrissons dont la liste est arrêtée par le Ministre en charge de l'économie	210 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Beurres frais avec ou sans sel	110 F CFP/kg	Conditionnements \geq 100 g
- Beurres présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées	90 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Fromages fondus obtenus exclusivement à partir de cheddar, autres que râpés, en poudre ou en tranches, conditionnés pour la vente au détail	95 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Laits longue conservation dit UHT en brique, non sucrés ni parfumés ou aromatisés	33 F CFP/litre	Brique de 1 litre
- Laits en poudres, en granulés ou sous d'autres formes solides, autres que pour nourrissons, sans addition de sucre ou autres édulcorants	110 F CFP/kg	Conditionnement \leq 1 kg
	75 F CFP/kg	Conditionnement de plus de 1 kg à 3 kg
	50 F CFP/kg	Conditionnement $>$ 3 kg
- Laits concentrés sucrés présentés en boîtes hermétiquement fermées	90 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Yaourts nature non sucrés locaux	12 F CFP/ pot de 125 grammes de marge de détail	Exclusion des pots en verre
Légumes secs et légumes en conserves		
- Haricots secs, écosés, même décortiqués ou cassés destinés à la consommation humaine	45 F CFP/kg	Sachets ou en filets \leq 1 kg
	35 F CFP/kg	Sachets ou en filets $>$ 1 kg
- Lentilles sèches, écosées, même décortiquées ou cassées destinées à la consommation humaine	45 F CFP/kg	Conditionnement \leq 1 kg
	35 F CFP/kg	Conditionnement $>$ 1 kg

- Pois cassés secs, écosés, même décortiqués destinés à la consommation humaine	45 F CFP/kg	Conditionnement \leq 1 kg
	35 F CFP/kg	Conditionnement > 1 kg
- Légumes conservés autrement qu'au vinaigre : maïs en grains, petits pois sauf extra fins	45 F CFP/kg	Conserves en boîtes métalliques compris entre 300 et 900 grammes
Fruits et légumes, frais, entiers, non épluchés		
- Tomates entières, fraîches locales, à l'exclusion des tomates cerises	120 F/kg marge de détail	Tout conditionnement
- Concombres produits localement	35 %	Tout conditionnement
- Choux verts et choux blancs produits localement	35 %	Tout conditionnement
- Pota produits localement	35 %	Tout conditionnement
- Laitues (minetto, beurre, ...) produites localement	35 %	Tout conditionnement
- Navets produits localement	35 %	Tout conditionnement
- Aubergines produites localement	35 %	Tout conditionnement
- Taro produits localement	35 %	Tout conditionnement
- Courgettes produites localement	35 %	Tout conditionnement
- Pommes (fruits) de variété Royal Gala de calibre 110 à 135	50 F/kg marge de détail	Tout conditionnement
Céréales, pâtes		
- Farine de froment (blé) ou méteil présentée en emballages d'un contenu de 2 kg ou moins	30 F CFP/kg	Conditionnements \leq 2 kg
- Farine de froment (blé) ou méteil, présentée en emballage de plus de 2 kg, soumise à procédure d'appel d'offres	R.S.	Conditionnements > 2kg
- Pâtes alimentaires de semoules de blé, non cuites, ni farcies, ni autrement préparées, fabriquées sans adjonction d'ingrédients tels que légumes, oeufs, lait, aromates ou viandes (à l'exclusion des pâtes fraîches)	60 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Riz semi-blanchis ou blanchis, à grains longs, non parfumés, autre que le riz aromatisé.	18 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Pétales de maïs soufflés ou grillés nature	260 F CFP/kg	Tout conditionnement
Préparations alimentaires		
- Préparations alimentaires exclusivement composées de viande de bœuf désossée, salée, hachée et précuite ou d'un mélange d'une telle viande précuite d'au maximum 5% de viande de bœuf crue et salée, présentée en boîtes métalliques hermétiquement fermées, communément appelée "corned and beef" : -- importée -- marque Maohi -- autres marques locales	109 F CFP/kg 53 F CP/Kg marge de détail 65 F CP/Kg marge de détail	Tout conditionnement
- Préparations de légumes finement homogénéisées, conditionnées pour la vente au détail comme aliments pour enfants, en pot en verre n'excédant pas 250 grammes	180 F CFP/kg	Unité \leq 250 g
- Préparations de fruits finement homogénéisées, conditionnées pour la vente au détail comme aliments pour enfants, en pot en verre n'excédant pas 250 grammes	150 F CFP/kg	
- Préparations consistant en un mélange finement homogénéisées de plusieurs substances de base, telles que viande, poisson, légumes, fruits, conditionnées pour la vente au détail comme aliments pour enfants, en pot en verre n'excédant pas 250 grammes	180 F CFP/kg	
- Préparations alimentaires à base de haricots blancs et de viande de porc, cuites dans une sauce tomate, communément appelée « Pork & Beans », présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées	15 F CFP/boîte	Conditionnement \leq 250 g
	40 F CFP/kg	Conditionnement > 250 g
- Préparations alimentaires composées exclusivement de haricots blancs au naturel ou cuits dans une sauce tomate, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées	15 F CFP/boîte	Conditionnement \leq 250 g
	40 F CFP/kg	Conditionnement > 250 g
- Préparations à base de farine contenant du cacao destinées à la confection du petit déjeuner	130 F CFP/kg	Conditionnement \leq 2 kg
Autres produits alimentaires		
- Biscuits de mer	100 F CFP/kg	Tout conditionnement

- Biscuits secs d'une teneur en sucre au plus égale à 1% et d'une teneur en sel au plus égale à 2%	100 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Cafés instantanés non lyophilisés y compris les décaféinés	390 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Eaux de source de production locale	15 F CFP/l marge de détail	Bouteilles de 1,5 l uniquement
- Huiles d'arachide, épurées ou raffinées, destinées à l'alimentation humaine, conditionnées pour la vente au détail	45 F CFP/l	Conditionnements ≤ 5 l
	40 F CFP/l	Conditionnement > 5 l
- Huiles de soja, épurées ou raffinées destinées à l'alimentation humaine, conditionnées pour la vente au détail	35 F CFP/l	Conditionnements ≤ 5 l
	31 F CFP/l	Conditionnement > 5 l
- Huiles de tournesol, épurées ou raffinées destinées à l'alimentation humaine, conditionnées pour la vente au détail	35 F CFP/l	Conditionnements ≤ 5 l
	31 F CFP/l	Conditionnement > 5 l
- Margarines à l'exclusion des margarines liquides	110 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Mélanges d'huiles végétales destinés à l'alimentation humaine	45 F CFP/l	Tout conditionnement
- Levures vivantes	45 F CFP/Kg pour les boulangers ; 100 F/kg pour autre destinataire	Conditionnement supérieur ou égal à 500 g
- Poudres à lever préparées	45 F CFP/Kg pour les boulangers ; 100 F/kg pour autre destinataire	Conditionnement supérieur ou égal à 10 kg
- Sauces de tomates conservées en boîtes métalliques hermétiquement fermées	35 F CFP/kg	Conditionnement ≤ 250g
	30 F CFP/kg	Conditionnement > 250g
- Sel (chlorure de sodium) destiné à l'alimentation humaine	5 FCFP/kg	Conditionnement ≥ 20 kg
- Thés fermentés et partiellement fermentés, non parfumés ni aromatisés, conditionnés pour la vente au détail en emballage n'excédant pas 3 Kg et présentés en sachets	43 F CFP/paquet	Conditionnement ≤ 25 sachets
	142 F CFP/paquet	Conditionnement > 25 sachets
- Sucre blanc de betterave ou de canne, en poudre (communément appelé "sucre semoule"), sans addition de colorant ou d'aromatisant	20 F CFP/kg	Sachets de 1 kg
Produits non alimentaires		
- Préparations pour la lessive du linge, en poudre, en copeaux ou toute autre forme solide sauf les tablettes	33,3 %	Conditionnement compris entre 1 et 5 kg
- Eau de javel de fabrication locale	25 % de marge de détail	Conditionnement inférieur à 3,5 l
- Savon de ménage de fabrication locale	25 % marge de détail	Tout conditionnement
- Liquide pour vaisselle de fabrication locale	20 % marge de détail	Conditionnement ≤ 1 l
- Papier hygiénique de fabrication locale	20 % marge de détail	Tout conditionnement
- Répulsifs contre les moustiques contenant au moins l'un des principes actifs suivants, à un taux supérieur à 19% : IR3535, PMDRBO (citridiol), KBR 3023 (Icadirine) et DEET	50 %	Tout conditionnement
- Moustiquaires de lit	75 %	Tout conditionnement
- Répulsifs de fabrication locale contenant au moins l'un des principes actifs suivants, à un taux supérieur à 19% : IR3535, PMDRBO (citridiol), KBR 3023 (Icadirine) et DEET	25 % marge de détail	Tout conditionnement
- Préservatifs	30 %	Tout conditionnement
- Lampes fluocompactes à alimentation incorporée à l'exclusion des LED	30 %	Tout conditionnement
- acides humiques ; matières fertilisantes d'origine minérale, chimique ou organique, contenant 3 éléments fertilisants (azote, phosphore, potassium) ; amendements à base d'algues (maërl, lithothamme, ...) et chaux à usage agricole	25 %	Tout conditionnement

R.S. : Régime spécifique

ANNEXE 1 BIS

LISTE DES PRODUITS DE PREMIERE NECESSITE

Après l'entrée en vigueur de l'arrêté n° 225 CM du 15 février 2019 portant modification de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 modifié fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française

DENOMINATION DU PRODUIT	MARGE GLOBALE DE COMMERCIALISATION	UNITE DE VENTE CONDITIONNEMENT
Viandes - poissons		
- Maquereaux au naturel ou dans leur jus en récipient hermétiquement fermés	65 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Sardines, sardinelles et sprats ou esprotts aux huiles végétales, à l'exclusion de l'huile d'olive, sans adjonction de légumes, plantes, fruits ou substances aromatiques, en récipients hermétiquement fermés (boîtes, verres,...)	80 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Cuisses de poulets entières congelées et quarts arrières de poulets congelés	55 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Entrecôtes et rumstecks de viande bovine congelés	40 %	Tout conditionnement
- Viande de porc local	R.S.	Tout conditionnement
Laits - laitages et dérivés du lait		
- Laits infantiles de 0 à 12 mois (laits 1 ^{er} âge et 2 ^{ème} âge standard), hors laits particuliers et hors laits thérapeutiques	210 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Beurres frais avec ou sans sel	110 F CFP/kg	Conditionnements ≥ 100 g
- Beurres présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées	90 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Fromages fondus obtenus exclusivement à partir de cheddar, autres que râpés, en poudre ou en tranches, conditionnés pour la vente au détail	95 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Laits demi-écrémé longue conservation dit UHT en brique, non sucrés ni parfumés ou aromatisés, ni enrichis (en vitamines, minéraux, ...) dont la teneur en matière grasse est comprise entre 1,5 et 1,8 %	33 F CFP/litre	Brique de 1 litre
- Laits en poudres, en granulés ou sous d'autres formes solides, autres que pour nourrissons, sans addition de sucre ou autres édulcorants	110 F CFP/kg	Conditionnement ≤ 1 kg
	75 F CFP/kg	Conditionnement de plus de 1 kg à 3 kg
	50 F CFP/kg	Conditionnement > 3 kg
- Yaourts nature non sucrés locaux	12 F CFP/ pot de 125 grammes de marge de détail	Exclusion des pots en verre
Légumes secs et légumes en conserves		
- Haricots secs, écosés, même décortiqués ou cassés destinés à la consommation humaine	45 F CFP/kg	Sachets ou en filets ≤ 1 kg
	35 F CFP/kg	Sachets ou en filets > 1 kg
- Lentilles sèches, écosées, même décortiquées ou cassées destinées à la consommation humaine	45 F CFP/kg	Conditionnement ≤ 1 kg
	35 F CFP/kg	Conditionnement > 1 kg
- Pois cassés secs, écosés, même décortiqués destinés à la consommation humaine	45 F CFP/kg	Conditionnement ≤ 1 kg
	35 F CFP/kg	Conditionnement > 1 kg
- Légumes conservés autrement qu'au vinaigre : maïs en grains, petits pois sauf extra fins	45 F CFP/kg	Conserves en boîtes métalliques comprises entre 300 et 900 gr

DENOMINATION DU PRODUIT	MARGE GLOBALE DE COMMERCIALISATION	UNITE DE VENTE CONDITIONNEMENT
Céréales, pâtes		
- Farine de froment (blé) ou méteil présentée en emballages d'un contenu de 2 kg ou moins	30 F CFP/kg	Conditionnements ≤ 2 kg
- Farine de froment (blé) ou méteil, présentée en emballage de plus de 2 kg, soumise à procédure d'appel d'offres	R.S.	Conditionnements > 2kg
- Pâtes alimentaires de semoules de blé non cuites, ni farcies ni autrement préparées, fabriquées sans adjonction d'ingrédients tels que légumes, oeufs, lait, aromates ou viandes (à l'exclusion des pâtes fraîches)	60 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Riz semi-blanchi ou blanchi, à grains longs, non gluant, non parfumé, autre que le riz aromatisé	R.S.	Sachet ou sac
- Pétales de maïs soufflés ou grillés nature	260 F CFP/kg	Tout conditionnement
Préparations alimentaires		
- Préparations de légumes finement homogénéisées, conditionnées pour la vente au détail comme aliments pour enfants, en pot en verre n'excédant pas 250 grammes	180 F CFP/kg	Unité ≤ 250 g
- Préparations de fruits finement homogénéisées, conditionnées pour la vente au détail comme aliments pour enfants, en pot en verre n'excédant pas 250 grammes	150 F CFP/kg	
- Préparations consistant en un mélange finement homogénéisées de plusieurs substances de base, telles que viande, poisson, légumes, fruits, conditionnées pour la vente au détail comme aliments pour enfants, en pot en verre n'excédant pas 250 grammes	180 F CFP/kg	
- Préparations alimentaires composées exclusivement de haricots blancs au naturel ou cuits dans une sauce tomate, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées	15 F CFP/boîte	Conditionnement ≤ 250 g
	40 F CFP/kg	Conditionnement > 250 g
- Préparations à base de farine de malt contenant du cacao	130 F CFP/kg	Conditionnement ≤ 2 kg
Autres produits alimentaires		
- Biscuits de mer	100 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Biscuits secs d'une teneur en sucre au plus égale à 1% et d'une teneur en sel au plus égale à 2%	100 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Cafés instantanés non lyophilisés y compris les décaféinés	390 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Eaux de source de production locale	15 F CFP/l marge de détail	Bouteilles de 1,5 l uniquement
- Huiles de tournesol, épurées ou raffinées destinées à l'alimentation humaine, conditionnées pour la vente au détail	35 F CFP/l	Conditionnements ≤ 5 l
	31 F CFP/l	Conditionnement > 5 l
- Margarines à l'exclusion des margarines liquides	110 F CFP/kg	Tout conditionnement
- Levures vivantes	45 F CFP/kg pour les boulangers ; 100 F CFP/kg pour autre destinataire	Conditionnement ≥ 500 g
- Poudres à lever préparées	45 F CFP/kg pour les boulangers ; 100 F CFP/kg pour autre destinataire	Conditionnement ≥ 10 kg
- Sauces de tomates conservées en boîtes métalliques hermétiquement fermées	35 F CFP/kg	Conditionnement ≤ 250g
	30 F CFP/kg	Conditionnement > 250g

DENOMINATION DU PRODUIT	MARGE GLOBALE DE COMMERCIALISATION	UNITE DE VENTE CONDITIONNEMENT
Produits non alimentaires		
- Préparations pour la lessive du linge, en poudre, en copeaux ou toute autre forme solide sauf tablettes	35 %	Conditionnement compris entre 1 et 5 kg
- Eau de javel de fabrication locale	25 % de marge de détail	Conditionnement inférieur à 3,5l
- Savon de ménage de fabrication locale	30 % de marge de détail	Tout conditionnement
- Liquide pour vaisselle de fabrication locale	20 % de marge de détail	Conditionnement ≤ 1 l
- Papier hygiénique de fabrication locale	20 % de marge de détail	Tout conditionnement
- Répulsifs contre les moustiques contenant au moins l'un des principes actifs suivants à un taux supérieur à 19 % : IP3535, PMDRBO (citridiol), KBR 3023 (idadirine) et DEET	50 %	Tout conditionnement
- Moustiquaires de lit	75 %	Tout conditionnement
- Répulsifs de fabrication locale contenant au moins l'un des principes actifs suivants à un taux supérieur à 19 % : IP3535, PMDRBO (citridiol), KBR 3023 (idadirine) et DEET	25 % de marge de détail	Tout conditionnement
- Préservatifs	30 %	Tout conditionnement
- Ampoules à diodes émettrices de lumière (LED) d'une puissance inférieure ou égale à 8W	30 %	Tout conditionnement
- Acides humiques ; matières fertilisantes d'origine minérale, chimique ou organique, contenant 3 éléments fertilisants (azote, phosphore, potassium) ; amendements à base d'algues (maërl, lithothamme,) et chaux à usage agricole * A compter du 1 ^{er} juillet 2019, la marge globale de commercialisation maximale des « engrais » est libre	25 %*	Tout conditionnement

R.S. : Régime spécifique

ANNEXE 2

LES DISPOSITIFS D'APPROVISIONNEMENT EN RIZ ET EN FARINE

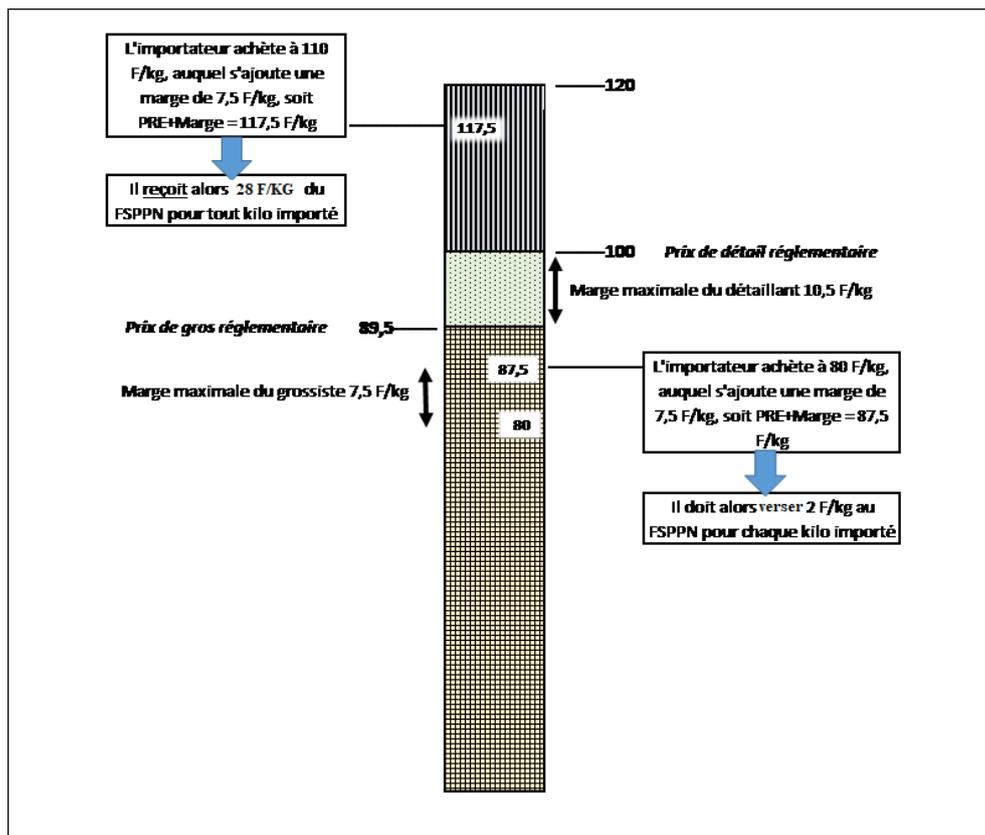
1. L'approvisionnement en riz

L'arrêté n° 2557 CM du 30 décembre 2009¹³⁶ fixait les prix et les marges du riz blanchi ou semi-blanchi non parfumé¹³⁷. L'article 1^{er} fixait ainsi les prix de gros (89,5 F CFP/kg) et de détail (100 F CFP/kg), l'article 2 fixait quant à lui les marges maximales de l'importateur (7,5 F CFP/kg) et de détaillant (10,5 F CFP/kg).

Le dispositif de soutien, prévu au travers du Fonds de stabilisation des prix des produits de première nécessité (ci-après « FSPPN »), prévoyait que « 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 défini ci-dessus [120 F/kg] et de la marge maximale de l'importateur définie ci-dessus, et, d'autre part, le prix de gros réglementaire fixé ci-dessus est pris en charge :

- si le montant de cet écart est positif, par le FSPPN qui reverse à l'importateur le produit des quantités importées par cet écart unitaire ;
- si le montant de cet écart est négatif, par l'importateur qui reverse au FSPPN le produit des quantités importées par cet écart unitaire » (article 5).

De façon schématisée, il est possible de présenter le fonctionnement du dispositif comme suit :



¹³⁶ Arrêté n° 2557 CM du 30 décembre 2009 fixant les prix et les marges du riz semi-blanchi ou blanchi, non parfumé, à grains longs, autre que le riz aromatique (abrogé).

¹³⁷ Ce dispositif n'était pas nouveau. Avant cela, des arrêtés quasi-identiques avec un dispositif similaire, couvraient par exemple les périodes du 1er juillet au 31 décembre 2009 (arrêté n° 853 CM du 18 juin 2009). Entre 2003 et 2008, l'arrêté n° 1891 CM du 18 décembre 2003 fixait de la même manière les prix de vente du riz conditionné en sachet de 1 kg importé par voie d'appel d'offres en désignant les marques concernées et évoquait la prise en charge de l'écart par le FSPPN.

Entre 2010 et 2015, le PRE des grossistes-importateurs s'est systématiquement rapproché du PRE plafond qui garantissait un soutien quasi-maximum par la Polynésie française. Sur la période, les PRE moyens annuels étaient ainsi les suivants :

2010	114,67
2011	109,41
2012	123,70
2013	116,76
2014	117,57
2015	123,25

D'un point de vue concurrentiel, le dispositif avait donc deux effets négatifs :

- Il n'incitait pas à l'approvisionnement à moindre coût : le grossiste-importateur bénéficiait d'une prise en charge entre son prix d'achat et le prix de gros fixé par la réglementation. Sa marge était garantie et fixe.
- Il pénalisait les importateurs les plus compétitifs, susceptibles de pouvoir s'approvisionner en dessous du prix de gros réglementé. Ces derniers devaient reverser au FSPPN l'écart entre le prix de gros réglementaire et la somme de son PRE et de sa marge (dans notre exemple 2 F CFP/kg).

Dans ce schéma, les importateurs les plus compétitifs finançaient les autres. Au début de l'année 2016, un nouvel entrant sur le marché du riz, dont la structure de prix était inférieure à 89,5 F CFP/kg aurait ainsi dû procéder à des versements au FSPPN, contribution qui aurait permis de financer et compenser l'écart pour les importateurs s'approvisionnant avec du riz à 120 F CFP/kg.

Face à la distorsion constatée, il a été mis fin au dispositif. Par arrêté n° 344 CM du 31 mars 2016¹³⁸, le système spécifique mis en place par l'arrêté de 2009 a été abrogé avec effet immédiat. Le riz a été transféré au régime général, à savoir dans l'annexe 1 de l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 précité sur les PPN. Ce basculement a conduit à la fois à la fixation d'une marge globale de commercialisation à 18 F CFP/kg à se répartir entre grossistes et détaillants¹³⁹, à la suppression des prix de vente maximal de gros et de détail et à la suppression de la prise en charge par la collectivité de l'écart.

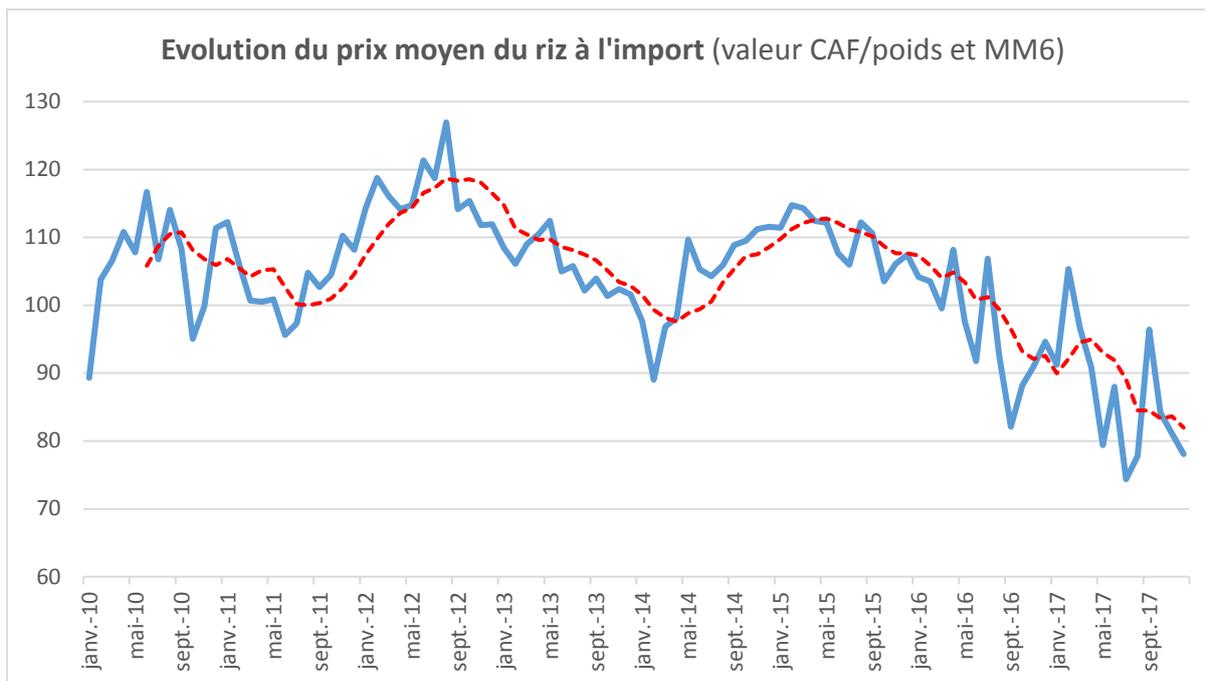
Cette modification réglementaire a eu pour conséquence l'apparition de trois marques de riz ne disposant d'aucun soutien du territoire mais commercialisés à un prix inférieur à 100 F CFP/kg soit sous l'ancien prix de détail fixé réglementairement.

Depuis la mise en place de la nouvelle réglementation en mars 2016, le prix moyen d'approvisionnement à l'importation¹⁴⁰, calculé en divisant la valeur CAF par le poids en kilo des importations, a chuté. A compter d'avril 2016, il a baissé fortement passant de 108,2 F CFP/kg à 82,1 F CFP/kg en septembre 2016. En septembre 2015, ce prix moyen était calculé à 112,2 F CFP/kg, soit une baisse de 30 F CFP sur 12 mois.

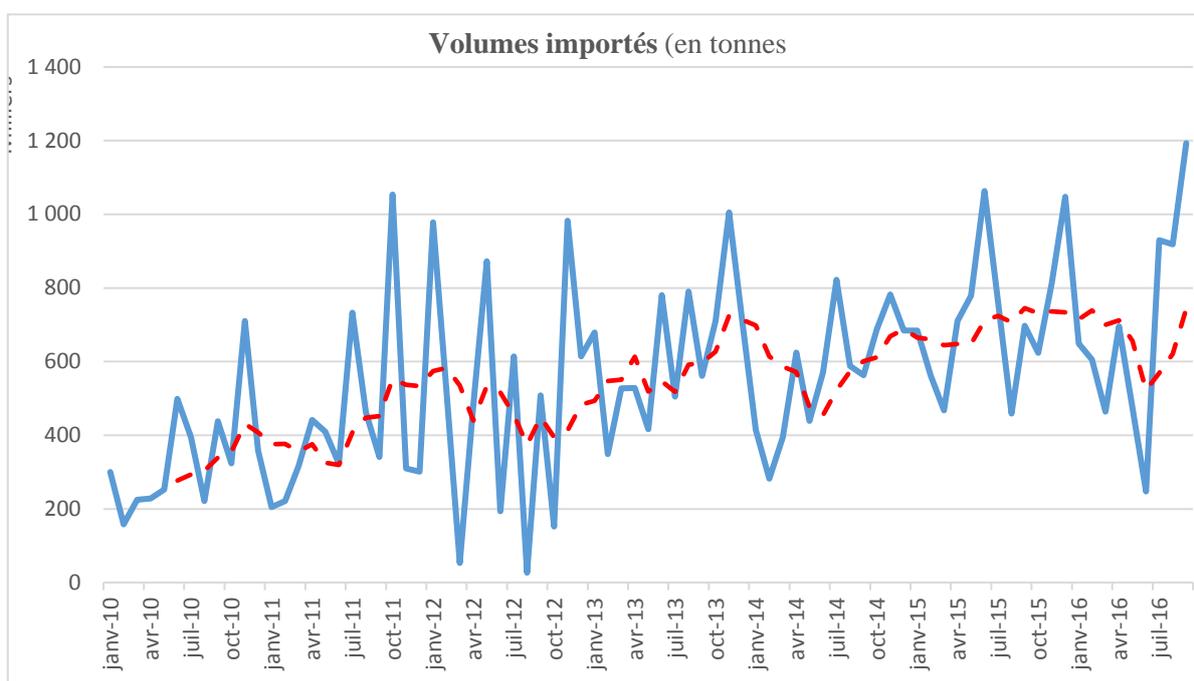
¹³⁸ Arrêté n° 344 CM du 31 mars 2016 abrogeant l'arrêté n° 2557 CM du 30 décembre 2009 fixant les prix et les marges du riz semi-blanchi ou blanchi, non parfumé, à grains longs, autre que le riz aromatisé.

¹³⁹ Soit l'addition des marges de 10,5 et 7,5 F CFP/kg existant auparavant pour le détaillant et le grossiste.

¹⁴⁰ Sous la codification (10063099 Riz semi-blanchi ou blanchi à grains longs, riz non aromatique).



Même si les marges du grossiste et du détaillant restent fixées réglementairement, cette libéralisation du marché s'est accompagnée d'une hausse des volumes importés¹⁴¹. Certains grossistes-importateurs ont ainsi choisi de reprendre ou de redévelopper l'activité d'importation de ce produit. L'approvisionnement sur le mois de septembre 2016 est le plus élevé depuis janvier 2010.



Il convient de noter que les consommateurs restent attachés et habitués aux marques « historiques » ayant été omniprésentes sur le marché du fait du bénéfice de soutien. Même plus compétitif en terme de prix, les nouveaux entrants doivent faire face à des habitudes de consommation bien ancrées.

¹⁴¹ L'approvisionnement de la Polynésie française en riz provient à 55-60 % d'Asie (principalement Thaïlande et depuis peu Vietnam) et à 40-45 % d'Australie.

2. L'approvisionnement en farine

Le pain n'est pas considéré comme produit de première nécessité mais la plupart de ses ingrédients – farine, levure, sel – le sont. Cependant, son prix est réglementé en vertu des dispositions de l'arrêté n° 697 CM du 8 juillet 1996 modifié relatif à la commercialisation du pain en Polynésie française.

L'approvisionnement en farine panifiable était réglementé par la collectivité de Polynésie française au travers de la procédure d'appel d'offres prévue par l'arrêté n° 179 CM du 18 février 1994 instituant une procédure d'appel d'offres à l'importation des farines de froment, relevant du numéro de nomenclature douanière 11.01.00.20. Cette consultation, lancée périodiquement afin de couvrir les besoins des boulangers tout en assurant un certain niveau de qualité, ne devait concerner que l'approvisionnement nécessaire à la seule confection du pain (baguettes) et non à l'ensemble des produits boulangers.

La fourniture en farine pour la fabrication d'environ 60 millions de baguettes par an est ainsi concernée. Ce soutien coûte 500 MF CFP par an à la collectivité.

Le dispositif vise à maîtriser la commercialisation de la farine panifiable, à réguler l'approvisionnement en mettant en compétition les opérateurs afin d'optimiser la fourniture et les conditions de distribution de farine à destination des boulangers et à réglementer les prix de gros entre grossistes et boulangers. Seuls les attributaires de l'appel d'offres sont autorisés à importer ce type de farines¹⁴².

La procédure d'appel d'offres a connu plusieurs ajustements depuis sa mise en place.

Ainsi, en 2007, il était décidé de faire un lot unique pour l'année entière de 15 000 tonnes. En 2008, deux lots de 6 500 tonnes sont attribués après marché négocié au 1^{er} semestre puis deux lots de 5 000 tonnes au 2nd semestre. En 2009, les soumissionnaires ont été appelés à répondre pour un approvisionnement en vrac et en conteneur. Entre 2010 et 2012, la collectivité a décidé de revenir à des marchés annuels avec plusieurs lots. Les prix de soumission sont ainsi actés en novembre ou décembre de l'année N-1 pour l'approvisionnement sur l'ensemble de l'année N. Entre 2013 et 2016, le principe d'appels d'offre semestriels est de nouveau retenu avec depuis 2014, deux lots identiques de 3 300 tonnes à attribuer à chaque semestre.

Les prix moyens de soumission et les attributaires des différents appels d'offre annuels ont ainsi été les suivants :

Année		2010	2011	2012	1 ^{er} semestre 2013	2 ^{ème} semestre 2013
Attributaires du marché	Wing Chong	2 lots de 4 400 T	1 lot de 4 800 T	2 lots de 4 800 T		3 lots 2200 T, 2150 T et 2150 T
	Coutimex	1 lot de 4 400 T	2 lots de 4 800 T	1 lot de 4800 T	3 lots de 2400 T	
Prix de soumission moyen (F/kg)		49,27	63,00	60,67	72,20	60,50
Marge moyenne brute des importateurs (F/kg)		9,27	10,33	12,22	12,89	10,98

¹⁴² Il convient de préciser qu'un autre arrêté n°1974/CM du 26 décembre 2012 crée un régime spécifique pour la commercialisation de la farine de froment importée, conditionnée en emballage de plus de 2 kilogrammes, contingentée hors appel d'offres, fixant un prix de gros maximal de la farine hors appel d'offres sur Tahiti et Moorea à 4 300 FCFP le sac de 50 kilogramme.

Année		1 ^{er} semestre 2014	2 ^e semestre 2014	1 ^{er} semestre 2015	2 ^{ème} semestre 2015	1 ^{er} semestre 2016	2 ^{ème} semestre 2016
Attributaires du marché	Wing Chong	1 lot de 3300 T	1 lot de 3300 T	1 lot de 3300 T	1 lot de 3300T	1 lot de 3300 T	1 lot de 3 300 T
	Coutimex	1 lot de 3300 T	1 lot de 3300 T	1 lot de 3300T	1 lot de 3300T	1 lot de 3300 T	1 lot de 3 300 T
Prix de soumission moyen (F/kg)		57,75	56,10	57,35	56,65	53,10	55,75
Marge moyenne brute des importateurs (F/kg)		10,49	10,33	10,39	10,35	9,88	7,47

En 2014 et 2015, les prix moyens de soumission ont été compris entre 56 et 58 F CFP/kg. Le prix de gros réglementaire est quant à lui resté inchangé et fixé à 19,3 F CFP/kg¹⁴³. La collectivité prend donc en charge la différence et le montant ainsi compensé a été sur ces deux années (2014 et 2015) compris entre 36,5 et 38,5 F CFP/kg pour les 13 200 tonnes autorisées à l'importation, soit une dépense pour la collectivité d'environ 500 MF CFP par an pour assurer la stabilité du prix.

L'arrêté n° 179 CM du 18 février 1994 précité a été abrogé par l'arrêté n° 252 CM du 23 février 2018¹⁴⁴. Ce dernier maintient le principe selon lequel les importations en Polynésie française de certains types de farines de froment destinées uniquement à la fabrication des pains à prix réglementés sont soumises à une procédure d'appel d'offres.

¹⁴³ Ce prix de gros réglementaire était fixé jusqu'en décembre 2011 à 32,5 F CFP/kg.

¹⁴⁴ Arrêté n° 252 CM du 23 février 2018 instituant une procédure d'appel d'offres à l'importation des farines de froment relevant du numéro de nomenclature douanière 11.01.00.90, conditionnées en emballage de plus de deux kilogrammes.

ANNEXE 3

LES DETERMINANTS D'UNE REGLEMENTATION DES PRIX

Un examen de diverses réglementations des prix à travers le monde montre que leur mise en place et leur maintien n'est pas propre à une culture, un type d'organisation économique, à la taille du pays, à son nombre d'habitant ou au niveau de vie moyen¹⁴⁵. Ce type de réglementation se rencontre ainsi sur tous les continents, que ce soient des économies continentales ou insulaires¹⁴⁶ et la mise en place d'une réglementation des prix n'obéit ainsi à aucune logique culturelle, géographique (île ou continent, territoire vaste ou restreint, éloignement par rapport aux grands circuits d'approvisionnement...), politique ou religieuse¹⁴⁷.

Il apparaît également que l'édiction d'une réglementation sur les prix a souvent précédé la mise en place d'une réglementation en matière de concurrence, cette dernière se substituant à la précédente à la suite d'une mutation économique et sociale¹⁴⁸. Cependant, malgré la mise en place d'un droit de la concurrence, le maintien d'un système de contrôle des prix plus ou moins limité peut être constaté. C'est notamment le cas en Polynésie française. L'article LP 3 II de la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 modifiée relative à la concurrence indique ainsi que « *demeurent en vigueur et sont susceptibles de modifications, les réglementations fixant les prix ou les marges des produits et des services* ».

Les déterminants de ces différentes réglementations sont très divers et couvrent à la fois des raisons purement objectives, visant notamment la maîtrise de l'évolution de l'indice général des prix ou la faiblesse de l'offre, et des considérations subjectives, le plus souvent liées à des ressorts plus subjectifs tels que la lutte contre des profits jugés moralement excessifs ou des marges déraisonnables :

- Le principal objet d'une réglementation des prix opérant un gel ou une maîtrise des prix est de stopper une spirale inflationniste. Cette dernière apparaît quand l'augmentation des prix entraîne une hausse des salaires qui entretient de nouveau le premier phénomène. L'inflation étant définie comme une hausse durable du niveau général des prix, les pouvoirs publics ont ainsi pu considérer que le meilleur moyen de lutte contre ce phénomène était d'interdire réglementairement les hausses de prix ou de les autoriser sous contrainte. Cette approche de la lutte contre l'inflation peut également s'inscrire dans le cadre d'une politique

¹⁴⁵ Ainsi, des grands pays, par leur taille géographique ou le nombre d'habitants, ont et font toujours appel à des mesures de contrôle, de gel ou de plafonnement des prix. Tel est notamment le cas des États-Unis (pendant et après la seconde guerre mondiale mais également de nouveau au début des années 1970)¹⁴⁵, du Royaume Uni jusqu'en 1980 et de la France métropolitaine jusqu'en 1986. Tel est aussi le cas de l'Inde, deuxième pays le plus peuplé, depuis 1955. De la même manière, des micro-États disposant d'un PIB/habitant très élevé, tel que Brunei, mais aussi des économies plus modestes, à l'instar des petits États insulaires du Pacifique (Fidji, Tonga, Samoa, ...), ont également des textes réglementaires en matière de prix.

¹⁴⁶ Notamment en Afrique (Congo, Cameroun, Nigeria, Kenya et Afrique du Sud), en Asie (Malaisie, Philippines, Pakistan, Inde, ...), en Océanie (Samoa, Tonga, Fidji...).

¹⁴⁷ Contrairement aux idées reçues, la réglementation est encore très présente dans des économies et cultures anglo-saxonnes ou au sein d'anciennes colonies britanniques. Ainsi, est toujours en vigueur le « Price Control (Essential Goods) Act » de 2011 au Kenya et le « Price Control and Prevention of Profiteering and Hoarding Act » 1977 du Pakistan.

¹⁴⁸ C'est le cas notamment avec le « Counter Inflation Act » du Royaume Uni, abrogé par le « Competition Act », ou encore de « Inflation of Prices (Prevention) ordinance » de l'île de Malte.

interventionniste globale par laquelle les pouvoirs publics cherchent à maîtriser les différents vecteurs d'inflation¹⁴⁹.

- La volonté des pouvoirs publics de régler les prix peut également apparaître lorsqu'il est considéré que l'exercice du jeu de la libre concurrence ne peut être mis en œuvre ou qu'une certaine défiance subsiste quant à la capacité du marché à fixer un prix juste et à produire une allocation optimale des ressources économiques et des biens et services. Une insuffisance de l'offre ou de la demande peut ainsi rendre difficile une situation d'équilibre significative et s'amplifier avec des biais comportementaux. Une réglementation intervient soit *ex ante*, soit *ex post* (quand des abus ont été constatés). Rares sont cependant les textes qui indiquent clairement vouloir répondre aux défaillances du marché¹⁵⁰.
- Une réglementation des prix peut aussi avoir pour objectif de rendre aisément accessibles à la population un ensemble de produits considérés comme essentiels à la vie quotidienne. Comme celui relatif à la volonté de pallier les défaillances éventuelles du marché, ce déterminant n'est que peu fréquemment expressément mis en avant par les pouvoirs publics¹⁵¹.
- Enfin, des préoccupations d'ordre culturel peuvent pousser les pouvoirs publics à fixer un prix au-delà duquel une pratique s'avère déraisonnable et par laquelle le profit réalisé n'est pas légitime : ainsi, les notions de prix raisonnable (*reasonable price*), d'enrichissement excessif (*profiteering*) ou de spéculation sont présentes dans certaines réglementations des prix. Les pouvoirs publics affichent ainsi leur volonté de déterminer, en dehors de tout mécanisme de marché, quel est le prix juste¹⁵².

¹⁴⁹ A titre d'exemple : au Royaume-Uni, le « Counter inflation act » de 1973 a mis en place une commission des prix pour approuver toute hausse de prix de biens et services et fixer des prix, à la suite du premier choc pétrolier du début des années 1970. A Malte, dès février 1939, l'« Inflation of Prices (Prevention) Ordinance » est sous-titrée « *Prévoir la prévention de l'inflation des prix de certains marchandises essentielles* » (« *To provide for the prevention of the inflation of prices of certain essential commodities* »).

¹⁵⁰ A titre d'exemple : A Malte, le « inflation of Prices (Prevention) Ordinance », déjà mentionné, précise ainsi que la fixation des prix de gros et de détail des produits essentiels a pour objectif de limiter les profits sur la vente de ceux-ci (« *For limiting the profit on the sale thereof* » article 3 (a)) et que le ministère peut donner toutes « *instructions ayant pour but de vérifier les abus dans la vente de ces produits* » (« *giving directions for the purpose of checking abuses in the sale of essential commodities* »). A Fidji, la réglementation des prix y est vue comme un moyen de « *maîtriser l'inflation et les pratiques de prix injustes par des commerçants peu scrupuleux* », amenant ainsi à conclure que « *on ne peut pas laisser les prix des produits de base être déterminés par les forces du marché. Les mains invisibles des commerçants vont entrer en jeu pour faire plus de profits* » (Consumer Council of Fiji – “A Submission to the Fiji Commerce Commission Review of Commerce (Price Control) (Percentage Control of Prices for Food Items) Order 2012” – août 2015).

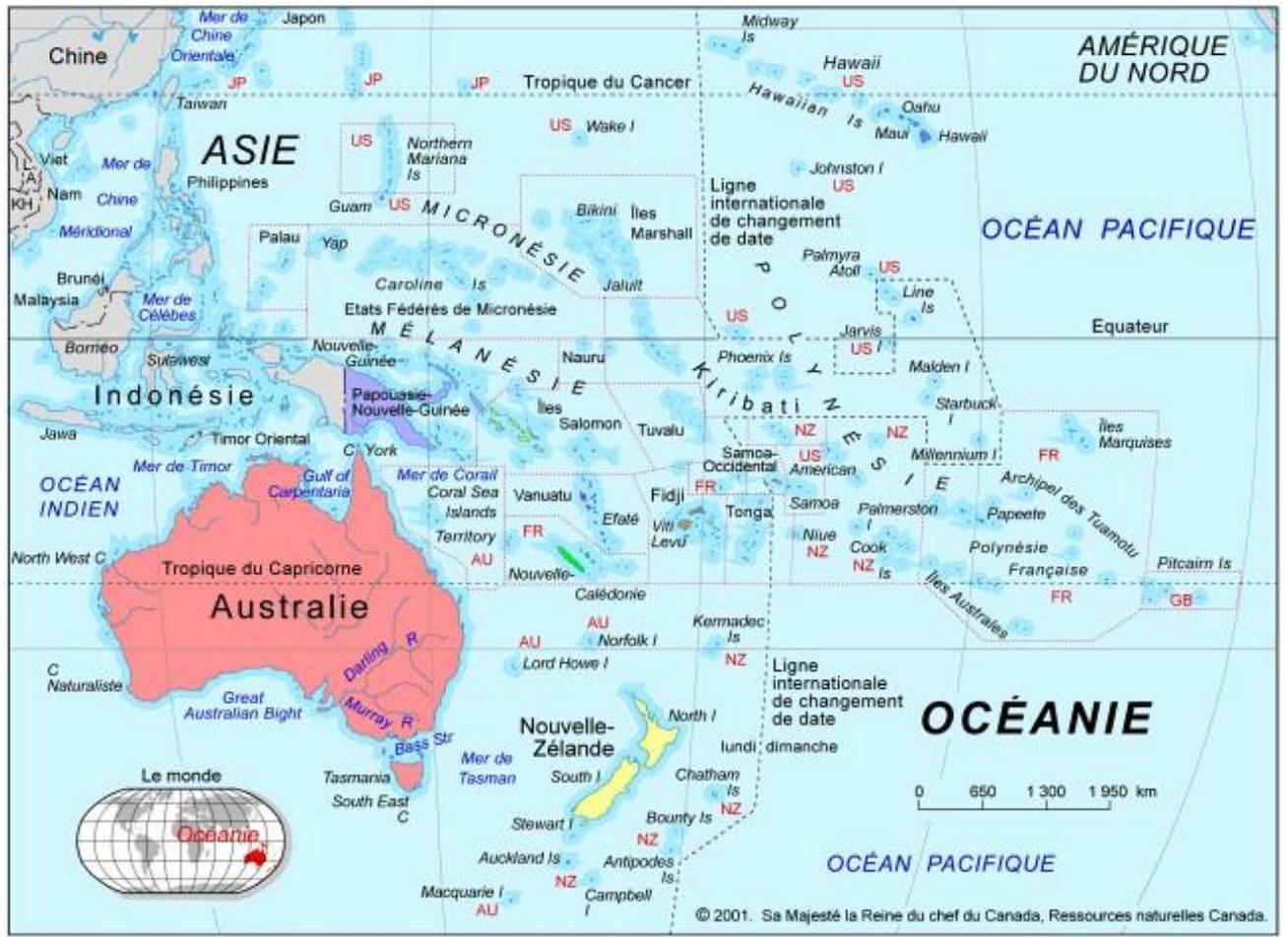
¹⁵¹ A titre d'exemple : en Inde, le « Public Distribution System (Control) Order de 2001 », indique : « *the Central Government is of the opinion that it is necessary and expedient so to do for maintaining supplies and securing availability and distribution of essential commodities under the Public Distribution System* ». Au Kénya, le « Price control (essential goods) Act » de 2011 indique en préambule qu'il s'agit d'un « *acte du Parlement établi pour assurer la régulation des prix des produits essentiels dans l'optique d'assurer leur disponibilité à des prix raisonnables et à toutes fins rattachées* ».

¹⁵² A titre d'exemple : aux philippines, le « Price Act » indique dans sa section 7 que des prix maximaux peuvent être fixés notamment dans le cas de « *l'imminence, l'existence ou l'effet de tout évènement causant une hausse artificielle et déraisonnable dans le prix d'un produit de base ou de consommation courante* » ou quand « *le prix de référence d'un produit de base ou de consommation courante a connu une hausse à des niveaux déraisonnables* ». En Malaisie, le gouvernement a reconduit et adouci la réglementation des prix basée sur l'annihilation des profits en adoptant le « Price Control and Anti-Profiteering Regulations » de 2016 dont le libellé complémentaire comprend également la mention « *Mechanism To Determine Unreasonably High Profits for Goods* ». Il a été remplacé en juin 2018 par le « Price Control and Anti-Profiteering (Mechanism to Determine Unreasonably High Profit) Regulations ».

ANNEXE 4

LES DISPOSITIFS DANS LES PETITES ECONOMIES INSULAIRES DU PACIFIQUE SUD

Informations générales



PIB par habitant dans les petites économies insulaires du Pacifique Sud

	PIB par habitant (\$ US courants)	Population totale
Fidji	5 198	898 760
Îles Cook	5 589	17554
Îles Salomon	2 056	599 419
Kiribati	1 587	114 395
Nouvelle-Calédonie	31 857	276 550
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2 462	8 084 991
Polynésie française	17 839	280 208
Samoa	4 030	195 125
Tonga	3 749	107 122
Tuvalu	3 296	11 097
Vanuatu	2 914	270 402

Source : World Bank, 2017

Géographie des petites économies insulaires du Pacifique Sud

	Nombre d'îles habitées	Nombre d'archipels	Superficie totale (en km ²)
Fidji	Env. 105	2	1 300 000
Îles Cook	15	2	Env. 2 000 000
Îles Salomon	4 îles principales et 600 petites	2	1 340 000
Kiribati	32	3	3 550 000
Nouvelle-Calédonie	12	1	1 422 543
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Env. 120 dont une principale	6	2 402 288
Polynésie française	76	5	Env. 5 500 000
Samoa	4	1	131 812
Tonga	170	3	659 558
Tuvalu	9	1	749 790
Vanuatu	83	1	641 456

Fidji



Droit de la concurrence

1. Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?

Le décret de 2010 sur la Commission du commerce de Fidji est le texte législatif en vigueur relatif au droit de la concurrence, bien que la Commission du commerce proprement dite ait été créée en vertu de la loi de 1998 sur le commerce. La loi sur le commerce a été promulguée pour promouvoir une concurrence efficace et la diffusion d'informations sur les marchés, encourager

les pratiques commerciales loyales, protéger les consommateurs et les entreprises contre les pratiques restrictives et contrôler les prix des secteurs réglementés et d'autres marchés où la concurrence est restreinte ou limitée. Diverses entités et lois ont été fusionnées lors de l'adoption du décret sur la Commission du commerce¹⁵³.

2. *Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?*

La Commission du commerce des Fidji est un organe indépendant créé en vertu du décret sur la Commission du commerce. Ses fonctions sont liées à la concurrence, à la protection des consommateurs et à la réglementation des prix.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

Le décret du Président de la République de Fidji de 2010 sur la Commission de la concurrence et du commerce (ci-après la « CCC ») comprend une partie sur le contrôle des prix. Cette réglementation a pour objet de corriger les défaillances du marché, d'empêcher l'utilisation d'un pouvoir de marché, de promouvoir la concurrence avec le fait que des opérateurs de taille distincte peuvent avoir des coûts d'approvisionnement similaires, pour que les produits soient facilement disponibles et à des prix homogènes quel que soit la dispersion géographique et comme instrument de lutte contre l'inflation¹⁵⁴.

Outre le contrôle des prix maximaux des biens et services à prix réglementés, la loi précise également la manière dont ces biens et services doivent être commercialisés en gros ou au détail.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

Il n'existe pas de réglementation spécifique à des types de produits mais des règles différentes peuvent être appliquées à certaines catégories de produits.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

Le décret du Président de la République de Fidji de 2010 sur la CCC a prévu que les prix puissent être réglementés.

Ainsi, le ministre du commerce peut par ordonnance inattaquable, sur recommandation de la CCC, imposer un contrôle des prix. Les actes de la Commission en matière de réglementation des prix sont pris en application, soit de l'article 39 dans le cadre du constat d'une concurrence insuffisante pour une période déterminée, soit de l'article 44 (fixation de prix sans justification de motifs) du « Commerce Commission Decree ».

La Commission du commerce fixe alors le prix réglementé par un « order ».

¹⁵³ “Bipartite voluntary peer review of competition law and policy : Fiji and Papua new guinea – National self- assessment reports”, ONU, 2015.

¹⁵⁴ Interview du 8 février 2016 de Bobby Maharaj, chief executive of the Fiji Commerce Commission <http://fjjsun.com.fj/2016/02/08/price-regulation/>.

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

La CCC peut appliquer la réglementation des prix par « prix plafond » (lorsque le prix est inférieur au prix du marché) ou « prix plancher » (lorsque le prix est supérieur au prix du marché).

Sur le marché fidjien, le « plafonnement des prix » est le mode prédominant employé pour garantir des prix équitables et raisonnables sur le marché, selon le directeur général de la CCC¹⁵⁵.

Pour ce faire, la CCC demande tous les justificatifs de coûts nécessaires auprès des commerçants et calcule les prix maximaux de gros et de détail en fonction d'une méthode de chiffrage approuvée.

La réglementation des prix est justifiée par plusieurs facteurs, entre autres, « *les défaillances du marché issues de monopoles naturels ou de la petite taille du marché* » ainsi que « *l'existence d'entreprises en position dominante à des niveaux différents de l'économie, les dispersions géographiques conduisant à l'isolement et des commerces en monopole et la jeunesse du droit de la concurrence et de la protection du consommateur* »¹⁵⁶.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

La CCC peut, avec l'approbation du ministre, modifier ou annuler les « orders ».

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

La CCC peut fixer des prix différents sur les différentes zones géographiques au sein de Fidji.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

A priori, non mais des exonérations de TVA sont possibles.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non, il peut s'agir de différents types de biens mais également de services.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

Les produits alimentaires de base concernés par la réglementation comprennent 22 catégories de produits¹⁵⁷ pour lesquels la CCC détermine les prix de gros et de détail de chaque produit en fonction de sa marque et de sa contenance et en distinguant en fonction de l'île (Viti Levu,

¹⁵⁵ Interview du 20 octobre 2018 de Joel Abraham, chief executive officer of the Fiji Commerce Commission <https://fijisun.com.fj/2018/10/20/price-regulation-of-items/>.

¹⁵⁶ “Bipartite voluntary peer review of competition law and policy : Fiji and Papua new guinea – National self- assessment reports”, ONU, 2015

¹⁵⁷ Commerce (Control of Prices for Food Items) Order 2018 <https://fcc.gov.fj/wp-content/uploads/2017/10/PCO-Food-Items-and-Petroleum-Products.pdf>.

Vanua Levu ou îles éloignées) et de la zone, urbaine ou rurale¹⁵⁸. Ces produits, ne sont plus exonérés de TVA depuis 2017.

Les biscuits, la farine et le pain ont également leurs prix contrôlés.

S'agissant des produits non alimentaires, la CCC contrôle le prix du ciment, de l'acier, des pesticides, du GPL, de l'essence, de certains médicaments...

Les tarifs de l'électricité, des télécommunications, des services postaux, des services de livraison... font également l'objet d'« ordre de prix » et soumis à autorisation.

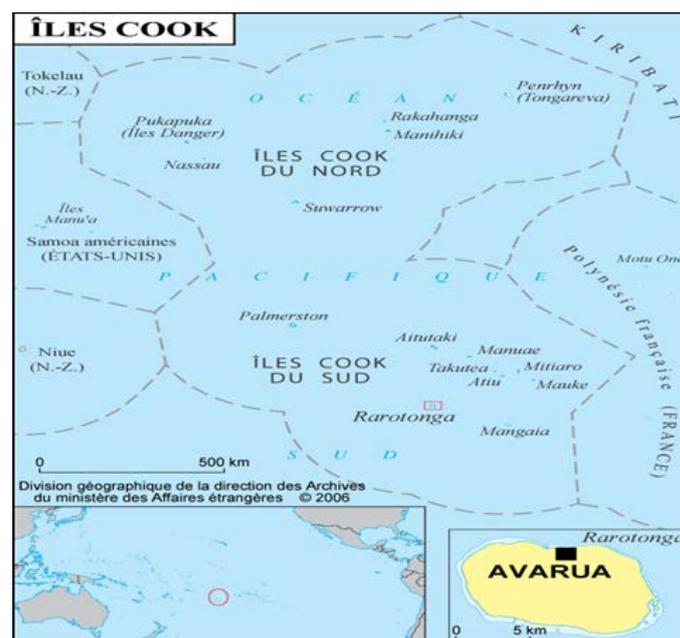
10. Qui contrôle l'application de cette réglementation ?

La CCC contrôle l'application de cette réglementation.

11. Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?

Toute personne physique ou morale qui vend, offre de vendre, achète ou offre d'acheter tout bien ou service réglementé à un prix supérieur au prix maximum fixé par une commande émise par la CCC enfreint la réglementation et encourt, selon les infractions de 250 000 à 2 500 000 F CFP d'amende¹⁵⁹.

Îles Cook



Droit de la concurrence

1. Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?

¹⁵⁸ D'autres produits ont également leur prix fixés : <http://fccc.gov.fj/551-2/>.

¹⁵⁹ Cf. articles 41, 42, 53 et 59 du décret sur la commission du commerce de 2010 <http://fccc.gov.fj/wp-content/uploads/2018/04/FCCC-Act-2010.pdf>.

Il n'existe pas à proprement parler de droit de la concurrence aux Îles Cook, bien que certaines pratiques en relevant soient encadrées. En revanche, les pratiques restrictives de concurrence sont interdites.

Plusieurs projets en 2000 et 2011 n'ont pas abouti, un autre serait en cours à l'heure actuelle.

2. *Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?*

Sans objet.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

Oui, il s'agit du « Control of Price Act » de 1966, amendé en 1972 et 1973, qui vise à lutter contre les abus en matière de prix au détriment du consommateur.

Ce texte n'énonce pas le principe de liberté des prix.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

Non, pas spécifiquement. Le « Control of Price Act » prévoit que le prix de produits peut être fixé.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

L'assemblée législative des îles Cook a mis en place, en 1966, un Tribunal spécifique en charge de la fixation de prix, du traitement des plaintes et des enquêtes en la matière mais également en matière de pratiques commerciales restrictives de concurrence ou anticoncurrentielles. Le Tribunal est composé d'au moins 3 membres dont au moins un membre associé reconnu pour sa connaissance du secteur du commerce ou de l'industrie.

Des « price orders » (article 16) sont établis par le Tribunal des prix pour fixer les prix maximaux, minimaux ou les marges.

Une répartition des compétences s'opère avec le ministre des finances. Ce dernier dispose de la possibilité de fixer une liste de produits exemptés du contrôle des prix. Tant que les produits figurent sur cette liste d'exemption, le Tribunal ne peut en fixer le prix mais l'initiative du ministre ne peut se faire qu'après consultation du Tribunal.

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

Des prix maximaux, minimaux ou des marges différents peuvent être fixés pour un même produit ou catégorie de produits auprès des grossistes ou détaillants en tenant compte des quantités, de la qualité, des conditions et modes de commercialisation ou de livraison ou tout autre circonstance que le Tribunal juge pertinent dans la détermination du prix.

Actuellement, s'agissant des prix réglementés du diesel, du GPL et de l'essence, les prix de vente aux détaillants doivent être compris dans une fourchette déterminée tandis que les prix de vente aux consommateurs sont plafonnés, maximum qui varie en fonction du lieu de vente.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

Il n'y a pas de mécanisme préétabli.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

Les « price order » peuvent être d'application générale ou limitée à une localité ou île ou à quelques localités ou quelques îles. A défaut de précision, ils s'appliquent sur tout le territoire.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

A priori, non.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non, le prix de tous les types de biens, à l'exception de ceux exemptés par le ministre des finances peuvent être fixés par le Tribunal des prix. Le prix des services peut également être réglementé.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

Le contrôle des prix, longtemps étendu à de nombreux produits, est désormais limité aux carburants (diesel, GPL et essence) et au pain. Avant 2011, plusieurs centaines d'articles étaient concernés mais une réforme a été menée à compter de 2008.

10. *Qui contrôle l'application de cette réglementation ?*

Le Tribunal des prix, qui fixe les prix des biens et des services, a également pour mission d'enquêter sur les plaintes relatives aux prix facturés, de suivre les prix des biens et des services, et d'engager les poursuites concernant les infractions à cette réglementation. Ce contrôle est facilité par l'obligation légale d'affichage des prix qui ont été fixés.

11. *Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?*

La violation des « price orders » est passible d'une amende de 100 dollars des Îles Cook¹⁶⁰ et d'un mois d'emprisonnement, si l'infraction est réalisée par une société, le montant maximum de l'amende est porté à 500 dollars.

En cas de condamnation d'une personne pour une infraction à cette réglementation, la Haute Court peut, à la requête du tribunal ou en son nom, ordonner le paiement par la personne condamnée d'un montant égal au montant facturé et reçu au-delà du prix fixé.

¹⁶⁰ Environ 7 200 F CFP.

Îles Salomon



Droit de la concurrence

1. *Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?*

Les Îles Salomon n'ont pas de droit de la concurrence à proprement parler même si le «*Consumer Protection Act*» contient des dispositions générales sur le refus de vente, les ventes liées ou exclusives, la discrimination tarifaire et la *monopolization*.

2. *Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?*

Non renseigné.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

Les dispositions du *Chapitre 64 – Price Control* de la législation des Îles Salomon datant de 1982 réglementent les prix de certains produits. La liberté des prix n'est pas érigée en principe.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

La loi sur le contrôle des prix s'applique aux marchandises visées dans son annexe n° 1.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

Le Parlement national des Îles Salomon a prévu que les prix puissent être réglementés. Le ministre du commerce fixe par ordonnance, déposée devant le Parlement, afin de devenir de la législation subsidiaire, la liste des marchandises et des services dont le prix est réglementé. Le ministre du commerce fixe par ordonnance le prix réglementé de ces marchandises et services, après avoir sollicité l'avis du *comité consultatif des prix* composé de 5 membres nommés par le ministre (un président, deux représentants des producteurs, grossistes et détaillants et deux représentants des consommateurs).

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

Le gouvernement des îles Salomon a privilégié le raisonnement en termes de marges maximales au stade du grossiste et du détaillant, même si des prix plafond sont fixés pour certains produits. Etabli par le Ministre, le « Price Control Order » peut être annulé par le Parlement sous 20 jours (§10).

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

Toute ordonnance rendue en vertu d'une disposition du *Chapitre 64* peut être modifiée ou révoquée par une décision ultérieure.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

L'annexe 2 définit les zones géographiques distinctes suivant lesquelles des restrictions de prix sont à opérer. Le système de découpage alterne selon les îles entre des considérations de distances par rapport à des axes routiers (île principale d'Honiara) et découpage en carrés sur une carte officielle (*grid lines*).

Les produits réglementés diffèrent sensiblement selon les zones. Ainsi, le prix du pain n'est réglementé qu'à Honiara, l'île principale.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

Non renseigné.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non, le prix du savon, de la lessive, du GPL, des produits du pétrole, de l'électricité et des redevances d'eau sont également contrôlés.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

La législation subsidiaire comprend en annexe la liste des produits et services auxquels elle s'applique. Ils sont au nombre de 16 et sont présentés soit par marque (ex : Nestlé pour le lait, Lux ou Palmolive pour les savons), soit toute marque (all brands comme pour le sucre). Les catégories de biens et services concernés par la réglementation sont le lait, certaines préparations à base de viande (dont le corned beef), le poisson en conserve, le sucre, la farine,

le savon, la lessive, le riz, l'huile de cuisson, le curry en poudre, les biscuits de mer, le pain, le gaz, les produits issus du pétrole, les tarifs d'électricité et ceux d'eau.

10. Qui contrôle l'application de cette réglementation ?

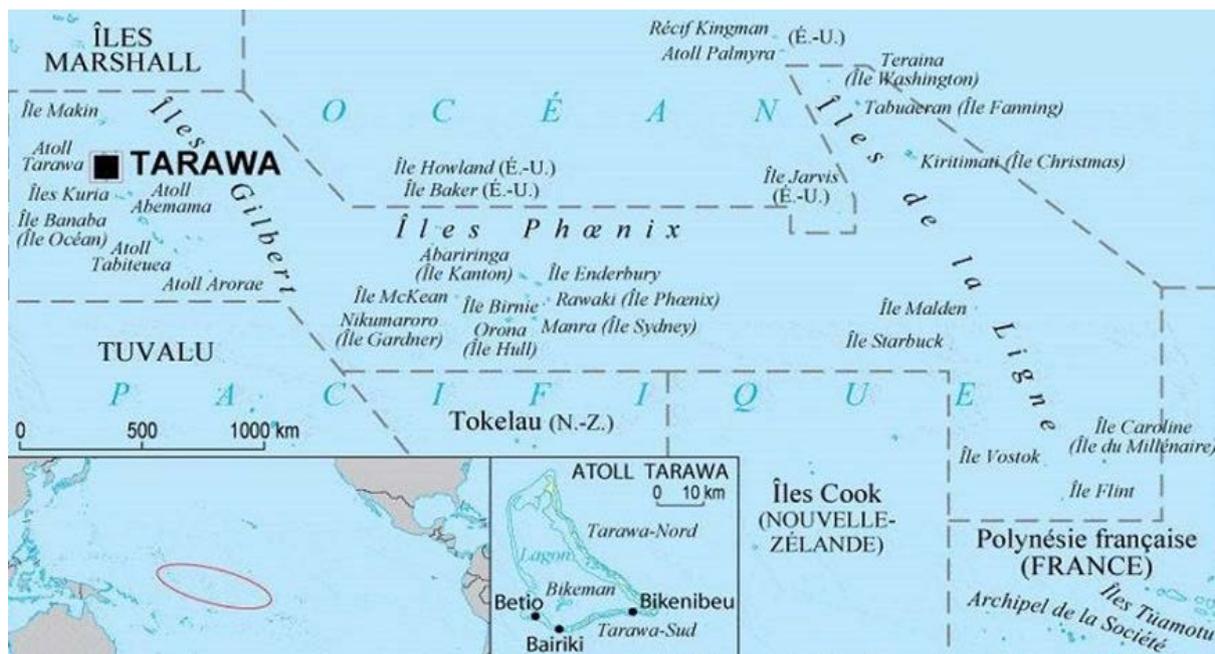
Cette fonction est effectuée par l'unité de contrôle des prix du ministère du commerce¹⁶¹. Il veille à ce que la loi sur le contrôle des prix soit appliquée de manière efficace en fixant des restrictions sur les produits à prix contrôlé.

Cette information est ensuite communiquée au ministère par l'intermédiaire du Comité consultatif des prix.

11. Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?

En cas de vente à un prix supérieur au prix fixé, le contrevenant encourt une amende de 500 dollars¹⁶² et 5 mois d'emprisonnement.

Kiribati



Droit de la concurrence

1. Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?

Il n'existe pas de droit de la concurrence aux Kiribati.

¹⁶¹ Toutefois, le directeur de cette unité concède que son unité ne réussit pas à jouer son rôle de surveillance, notamment en raison d'un sous-effectif d'inspecteurs. Ainsi, il appelle les consommateurs au contrôle des prix et à déposer plainte auprès de son unité, <http://www.solomonstarnews.com/index.php/item/6270-price-hike-uproar-department-powerless-to-control-rising-cost-of-goods>.

¹⁶² Environ 6 500 F CFP.

2. *Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?*

Sans objet.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

La réglementation des prix en vigueur, l'ordonnance sur les prix date de juin 1976, amendé à plusieurs reprises.

L'objet initial de ce texte était de permettre l'accès de la population aux produits de base pour leur survie et d'uniformiser les prix de ces produits sur toutes les îles¹⁶³.

La liberté des prix n'est pas proclamée.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

A priori, il n'existe pas de réglementation spécifique à certains types de produits.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

L'ordonnance sur les prix a été prise par le Parlement des Kiribati¹⁶⁴ et approuvé par le Président de la République de Kiribati. Elle confère tout pouvoir au ministre du commerce pour fixer des prix de détail au niveau le plus bas possible, ajouter ou enlever des produits sur la liste annexée et accorder des exceptions.

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

Les *Price order* du ministre du commerce peuvent prescrire un prix maximal de vente ou prévoir une marge déterminée. Ils peuvent également réglementer le prix de vente en gros des produits.

Lorsque la quantité de la marchandise mise en vente est supérieure ou inférieure à celle spécifiée dans le *Price order*, cette marchandise doit être vendue au prix proportionnellement augmenté ou diminué.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

¹⁶³ « *The nature of Price control ordinance were much related to the safeguard and support of the social well-beings in which people could enjoy and afford the most basic commodities for their survival with their families and also assist in standardizing the prices of basic commodities on all the islands. [...] The core rationales for the existence of a Price Ordinance (cap 75) include the followings: - To empower the Minister to make Orders regulating the prices of certain commodities to the lowest level possible, - To enable consumers, especially those with low cash income to be able to purchase their basic needs, - To assist in standardizing the prices of basic commodities on all islands.*» §3.5.1, Kiribati National Food Summit, février 2010.

¹⁶⁴ [Maneaba ni Maungatabu](#), Parliament of Kiribati.

Les *Price order* du ministre sont régulièrement révisés (environ tous les 6 mois). L'Unité du commerce du ministère fournit des mises à jour sur la situation actuelle en matière de contrôle des prix ainsi que des analyses et des conclusions lors de l'approbation des nouveaux tarifs.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

Le dispositif de l'ordonnance est complété par le *Prices Regulation Order* de 1979 qui précise un taux de marge maximale pour les ventes sur les îles des groupes Phoenix et Line.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

Non renseigné.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

Les catégories de produits concernés sont très limitées dans l'annexe de l'ordonnance : savon, *corned beef*, farine, kérosène, riz, sucre et tabac à rouler.

Toutefois l'article 3 de l'ordonnance prévoit que le ministre du commerce peut ponctuellement ajouter ou supprimer des marchandises de l'annexe pour réglementer les prix.

Ainsi, le *Prices regulation order n° 3* du 7 décembre 2018 comprend 13 catégories de produits (80 produits)¹⁶⁵.

10. *Qui contrôle l'application de cette réglementation ?*

La particularité du système kiribatien réside dans le fait que les *price control officers* désignés pour contrôler sont les fonctionnaires du pays mais également les employés municipaux dans chaque île (*clerk to the council*) ce qui permet de mener des contrôles sur place plus rapidement.

11. *Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?*

Les contrevenants à la réglementation des prix s'exposent à une amende de 1 000 dollars australiens¹⁶⁶. La personne qui paie un prix supérieur à celui prescrit par un *Price order* peut demander le remboursement de l'excédent de prix.

¹⁶⁵ Farine, riz, sucre, nourriture pour bébé, tabac, cahiers, savon, benzène, kérosène, huile moteur, vélo, piles et moustiquaires.

¹⁶⁶ Environ 75 000 F CFP.

Nouvelle-Calédonie



Droit de la concurrence

1. *Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?*

Oui, il est issu des lois du pays n° 2014-7 du 14 février 2014 relative aux livres III et IV de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie dite loi « antitrust », n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l’Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du code du commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, et n° 2016-15 « Concurrence, compétitivité et Prix » portant modification du code du commerce destinée à faciliter l’installation de l’Autorité de la concurrence et à alléger son fonctionnement.

2. *Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?*

Jusqu’en mars 2018, il était mis en œuvre par le gouvernement de Nouvelle-Calédonie (la direction des affaires économiques) et depuis cette date par l’Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

La délibération modifiée n°14 du 6 octobre 2004 institue la liberté des prix des biens, produits et services marchands à l’exception de toute réglementation particulière.

Les prix sont librement déterminés en fonction de l’offre et de la demande, mais aussi du niveau de concurrence. Cependant, le Congrès et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie peuvent

déroger à ce principe par voie réglementaire. Ainsi, différents régimes d'encadrement des marges et des prix se sont succédé au fil des années.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

L'arrêté modifié n° 2012-1291/GNC du 5 juin 2012 fixant les prix de certains produits de première nécessité et de grande consommation et des prestations de services a été abrogé par l'arrêté modifié n° 2018-2231/GNC du 11 septembre 2018 relatif à la réglementation des prix dans certains secteurs d'activités. Toutefois, l'annexe n° 1 de cet arrêté reprend les principales catégories de l'arrêté précédent.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

Le Congrès de Nouvelle-Calédonie prévoit la possibilité de réglementer les prix et le champ de cette réglementation.

Le Gouvernement fixe par arrêté la liste des produits à prix réglementés et ces prix.

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

Les prix des produits réglementés peuvent être fixés par application d'un coefficient de marge réglementée, par des prix plafonds ou soumis à des règles particulières.

Le prix de certains produits et services est placé sous le régime de la liberté contrôlée.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

Le bureau du contrôle des prix de la DAE est chargé de traiter les demandes de revalorisation tarifaire des secteurs d'activités assujettis au régime de la liberté contrôlée ou de la liberté surveillée.

A partir du 1^{er} octobre 2018 et sur une période de douze mois, des réunions trimestrielles sont organisées entre le gouvernement, les organisations patronales et l'intersyndicale Vie Chère afin de mesurer l'impact sur les prix de la présente réglementation, ainsi que les écarts de prix de vente consommateur entre différents points de vente¹⁶⁷.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

Les commerçants des Îles Loyauté, Bélep et de l'Île des Pins peuvent majorer les prix de 11 % pour les produits secs et de 14 % pour les produits frais ou surgelés.

Pour certaines catégories de produits, les coefficients multiplicateur maximums de marge commerciale détaillant sont différenciés selon la superficie du commerce de détail (+ ou - 300 m²).

¹⁶⁷ Article 12 de l'arrêté modifié n° 2018-2231/GNC du 11 septembre 2018 relatif à la réglementation des prix dans certains secteurs d'activités.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

Il existe des produits de première nécessité et de grande consommation exonérés de droits de douanes et des taxes à l'importation.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non, il peut également s'agir de prix de services.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

22 familles de produits alimentaires ou non alimentaires de première nécessité et de grande consommation sont soumises à un régime d'encadrement des marges pour l'importateur-grossiste et pour le commerçant, telles que la viande de poulet, lait, sucre, beurre, café soluble, huile végétale, riz, anti-moustiques. Plus de 75 autres produits alimentaires ou non alimentaires voient également leur marge réglementée pour une durée de 12 mois.

Les riz transformés localement sont soumis à un double encadrement : la liberté contrôlée à la production et les coefficients de marges à la commercialisation.

Certains produits fabriqués localement font également l'objet de règles particulières de fixation de prix. C'est le cas des œufs de catégorie B, de la baguette de pain de 250 grammes, des boissons aux fruits et des jus de fruits dont le prix de vente au consommateur est fixé par l'application d'un coefficient au prix d'achat net.

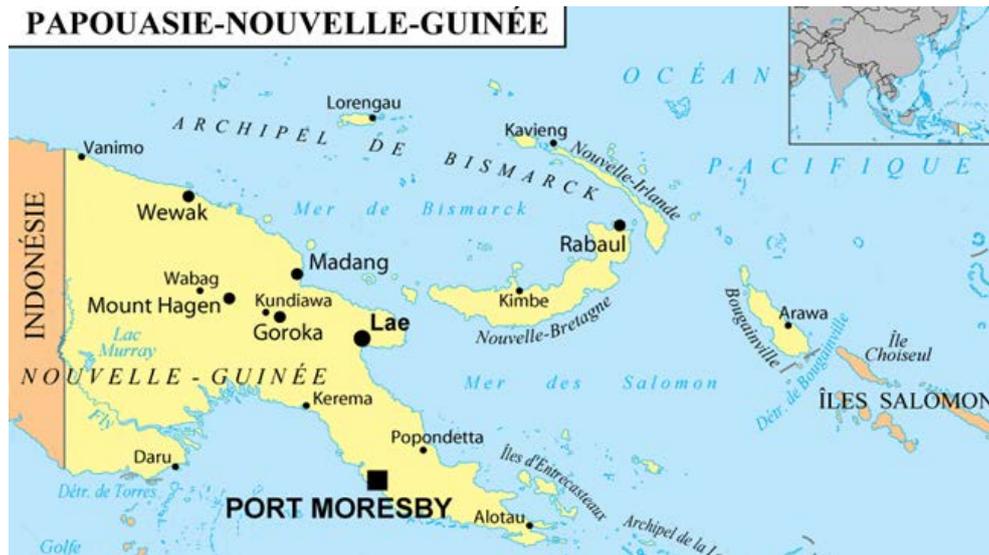
10. *Qui contrôle l'application de cette réglementation ?*

La DAE est chargée de veiller à l'application de la réglementation en matière de prix et de marges par le biais de contrôles réguliers à tous les stades de la commercialisation (producteurs, importateurs-grossistes, commerçants). Elle examine également les demandes de revalorisation tarifaire des secteurs d'activités soumis au régime de la liberté contrôlée.

11. *Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?*

Les infractions à cette réglementation sont punies d'une contravention de 5^{ème} classe soit 178 000 F CFP pour les personnes physiques, sanction multipliée par 5 pour les personnes morales.

Papouasie-Nouvelle Guinée



Droit de la concurrence

1. *Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?*

La loi sur la Commission indépendante de la concurrence et de la protection des consommateurs de la Papouasie Nouvelle-Guinée a été promulguée en 2002.

2. *Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?*

La Papouasie Nouvelle-Guinée dispose d'une autorité compétente en matière de droit de la concurrence (pratiques anticoncurrentielles et concentration) et de droit de la consommation, la *Independent Consumer and Competition Commission* (ci-après ICC), instituée par la loi de 2002.

En plus de ses fonctions principales, qui concernent la concurrence, la protection des consommateurs et la réglementation de l'activité économique, cet organisme est chargé de l'application de la loi sur l'ICC et d'autres lois telles que celles sur la réglementation des prix, la publicité commerciale et les pratiques commerciales.

L'ICC engage actuellement des actions en justice en cas d'infractions à la loi. Le rapport de la Papouasie Nouvelle-Guinée reconnaît que, si à l'étranger, les régimes de contrôle du respect de la loi font appel aux tribunaux, cette solution ne fonctionne pas bien en Papouasie Nouvelle-Guinée et que le pays doit adopter son propre régime. Le rapport propose d'accorder une large gamme de pouvoirs à l'ICC et d'emprunter la voie judiciaire en dernier recours, voire pas du tout¹⁶⁸.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

¹⁶⁸ Examen collégial volontaire bipartite du droit et de la politique de la concurrence: Fidji et Papouasie-Nouvelle-Guinée Aperçu général du rapport comparatif, CNUCED, TD/RBP/CONF.8/9, mai 2015.

Le contrôle des prix est régi par le *Price Regulation Act* (ci-après « *PR Act* ») entièrement consacré au contrôle et à la surveillance des prix, dont la première version date de 1949¹⁶⁹. Les deux notions sont profondément liées et sont de la compétence de l'ICCC mais l'action de surveillance a supplanté celle de contrôle.

Le faible encadrement tarifaire est le fruit d'une importante réforme de l'économie papoue. Auparavant, le prix de nombreux aliments de base, produits localement ou importés, était réglementé. Les réformes opérées ont conduit à lever progressivement les droits et autres barrières à l'accès au marché et à substituer la surveillance au contrôle des prix¹⁷⁰.

La surveillance des prix implique le recueil et l'analyse des données et prix et une évaluation des variations dans les coûts permettant à l'ICCC de savoir si les entreprises répondent de manière compétitive à ces variations. Si ce n'est pas le cas, l'ICCC peut demander que les prix soient réglementés¹⁷¹.

L'ICCC s'est engagée dans un travail global, de fond, sur la pertinence de l'articulation de l'ensemble du corpus juridique de nature économique en vigueur et a ainsi commandé une étude sur toutes les facettes de la réglementation et des réformes nécessaires pour le développement économique du pays. Ce travail a donné lieu à une série de rapports, qui alternent examen des objectifs et des effets de la réglementation et recommandations après une phase de consultation publique¹⁷².

Le contrôle des prix est considéré comme un moyen de dernier ressort, justifié quand il y a un pouvoir de marché et que les autres moyens, comme la surveillance de prix, ne peuvent ramener les prix à des niveaux semblables à ceux d'une concurrence effective¹⁷³.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

Pas spécifiquement.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

Le *PR Act*, édicté par le Parlement, identifie la possibilité pour le ministre compétent de déclarer des biens ou de services comme ciblés¹⁷⁴ et c'est l'ICCC qui se charge de la fixation des prix, du contrôle ou de la surveillance.

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

¹⁶⁹ “Commercial and Business Organizations Law in Papua New Guinea”, John Mugambwa, Harrison Amankwah, Val Haynes.

¹⁷⁰ “Consumer and Competition Framework Review (CCFR) – Final Report and Recommendations”, The department of Treasury, PNG Government, Mai 2017, pages 153 et 154.

¹⁷¹ ICCC, Third issues paper : Industry Regulation and Price Oversight, page 23.

¹⁷² Pour voir l'ensemble des travaux, voir <https://www.ccfreview.info/>.

¹⁷³ CCFR, page 153 “Price control is a ‘last resort’ remedy that is justified where market power exists and other remedies (including price monitoring) would not constrain prices to levels consistent with effective competition”.

¹⁷⁴ *declared goods* : Il convient de dissocier la notion de *declared* de la notion de déclaration en douane.

L'ICCC réglemente et surveille les prix des biens et services de base qui importent le plus pour les consommateurs selon un processus de déclaration par le ministre du Trésor en vertu du *PR Act*.

En choisissant la forme de réglementation des prix qui devrait s'appliquer à chacun de ces biens et services déclarés, la Commission doit examiner les options disponibles et identifiées dans le *PR Act*, telles que le contrôle des prix et la surveillance des prix.

Dans le cadre de la surveillance des prix, les fournisseurs de biens et services déclarés fixent leurs propres prix en fonction de leurs coûts, tandis que la Commission surveille ces mouvements de prix avec un comparateur de prix indépendant. Si les prix évoluent à un taux qui ne correspond pas à celui du comparateur de prix, la Commission peut recommander au ministre du Trésor de rediriger ces biens et services vers un contrôle direct des prix.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

Ils peuvent varier après une analyse des coûts et des prix de détail en Nouvelle-Zélande par l'ICCC.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

L'article 10 du *PR Act* prévoit la publication de la liste des produits cibles dans le bulletin officiel. L'identification de ces produits peut se faire sur une partie ou la totalité du territoire, s'appliquer à une personne, une entreprise ou un groupe de personnes et l'ICCC a tout pouvoir pour interroger ou obtenir des documents lui permettant d'identifier ces produits.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

Non renseigné.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

Seuls le prix des carburants (ainsi que différents services¹⁷⁵) est ainsi fixé, ceux du riz, du sucre et de la farine sont surveillés¹⁷⁶, du fait de leur importance dans les dépenses des ménages à bas revenus mais également de la forte concentration observable¹⁷⁷.

Ainsi, en tant que régulateur des prix des biens et services déclarés par le ministre, il incombe à la Commission de réglementer les prix des produits à base de sucre Ramu. La quasi-totalité

¹⁷⁵ Taxi, eau et assainissement.

¹⁷⁶ Ainsi que celui de l'acconage et de la manutention portuaire.

¹⁷⁷ Document de l'OCDE « Competition and poverty reduction, Contribution from Papua New Guinea », DAF/COMP/GF/WD(2013)2 du 15 janvier 2013 : « *the Commission monitors the prices of staple foods which form a significantly higher proportion of disposable income of the poor. The sector is highly concentrated, as is usual in small economies* ».

des produits à base de sucre de Papouasie Nouvelle-Guinée est fabriquée et distribuée par *Ramu Agri Industries Limited* (RAIL) et, plus récemment, par d'autres importateurs qui importent directement de fabricants étrangers et distribuent des produits de sucre emballés. Les dispositions réglementaires actuelles permettent à la Commission de surveiller les prix à la sortie d'usine des produits à base de sucre Ramu fournis par RAIL tous les mois et compare ces mouvements de prix aux prix de référence des prix de détail du sucre de la Nouvelle-Zélande et de l'Office national de la statistique. Le 31 janvier 2019, elle a recommandé de maintenir le système de surveillance des prix pour une nouvelle durée de 5 ans¹⁷⁸.

10. *Qui contrôle l'application de cette réglementation ?*

L'ICCC contrôle l'application de la réglementation des prix.

11. *Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?*

Si l'infraction à la réglementation est poursuivie « sommairement », le contrevenant encourt une amende de 600 kinas¹⁷⁹ ou une peine maximale de six mois d'emprisonnement. Si l'infraction est poursuivie par mise en accusation, la peine encourue est une amende maximale de 3 000 kinas¹⁸⁰ ou une peine d'emprisonnement de deux ans maximum.

Outre les autres peines qu'il peut infliger, un tribunal peut, s'il le juge utile, ordonner la confiscation de l'argent ou des biens faisant l'objet de l'infraction.

Lorsqu'une personne déclarée coupable d'une telle infraction est une personne morale, toute personne qui, au moment de la commission de l'infraction, était administrateur ou dirigeant de la personne morale est réputée coupable de l'infraction, à moins de prouver que l'infraction a été commise à son insu ou qu'il a utilisé toute la diligence requise pour empêcher la commission de l'infraction.

¹⁷⁸ <https://www.iccc.gov.pg/public-register-documents-h/prices-and-productivity/sugar-industry-pricing-review-2018/688-050219-final-report-sugar-industry-pricing-review/file>, p. 53.

¹⁷⁹ Environ 18 750 F CFP.

¹⁸⁰ Environ 93 800 F CFP.

Samoa



Droit de la concurrence

1. Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?

Le *Competition and Consumer Act* (ci-après « CCA ») date de février 2016. Comme l'approche de Papouasie Nouvelle-Guinée et dans une moindre mesure, celle de Fidji, les pouvoirs publics samoans ont opté pour le développement d'une approche pro-concurrentielle au détriment d'une économie administrée.

La promulgation du CCA, avec l'introduction du droit de la concurrence et du contrôle des concentrations, s'est inscrite dans une volonté d'ouvrir le marché à la concurrence et ainsi à la levée de la réglementation des prix¹⁸¹. Entre la promulgation et son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017, un programme de sensibilisation à cette réforme et au changement de prisme a été entreprise à destination des entreprises et des consommateurs¹⁸².

2. Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?

La *Competition and Consumer Commission* (CCC) a été établie (§ 6 du CCA) en 2016 et bénéficie de larges pouvoirs en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et d'opérations de concentration (partie 3), de protection du consommateur (partie 4) et de contrôle des prix (partie 5). Toutefois, en janvier 2019, la commission n'était toujours pas en fonction.

¹⁸¹ Samoa est actuellement dans une période transitoire avec toujours l'application des Price Orders édictés avant l'entrée en vigueur du CCA mais pour une durée limitée.

¹⁸² Selon le Ministre, ce programme "will help businesses to prepare for the introduction of the new law". Voir aussi http://www.samoobserver.ws/en/25_04_2017/local/19313/Competition-encouraged-but-say-no-to-collusion.htm.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

Auparavant, le « Fair trading Act » de 1998 avait instauré un *Price Board* chargé de définir des prix s'« il considère opportun pour les intérêts publics de réglementer le prix de ces biens et services » (§55) (sauf les céréales produites à Samoa) sur tout ou partie du territoire. En complément de ces prix maximaux, minimaux ou fixes, le texte prévoyait pour les autres produits libres de sanctionner quiconque vendait à prix déraisonnablement élevé (§ 59), conférant un taux de profit plus que juste et raisonnable.

Le CCA a ouvert les marchés à la concurrence et a supprimé le contrôle des prix. Toutefois, le contrôle des prix peut être réintroduit pour des biens spécifiques si la Commission estime qu'il n'y a pas de concurrence effective sur le marché de ces biens. M[^]me si des dérogations restent possibles, le principe de la liberté des prix s'applique.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

Non.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

Sous le nouveau régime du CCA établi par l'assemblée législative du Parlement de Samoa, le Chef de l'Etat samoan, agissant sur l'avis du Cabinet, ne peut établir de « Price Control Order » qu'à partir d'un rapport d'enquête sur les prix de la Commission (§ 94-2) constatant qu'il n'y a pas de concurrence effective sur le marché de ce bien et qu'il n'y a pas de perspective raisonnable qu'il y aura de concurrence effective dans un délai de deux ans sur le marché de ce bien et recommandant qu'un acte de réglementation soit pris.

La transparence est assurée par le fait que les rapports ainsi établis sont accessibles (sur demande, sur internet, par tout moyen).

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

Les prix réglementés ne peuvent être que des maximums. Pour certains types de produits (oignons et pomme de terre), des pourcentages maximums de marge sont fixés.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

Les *Price Control Orders* sont limités dans le temps, valables deux ans et renouvelables une fois. Au-delà de quatre ans, un nouveau rapport doit être réalisé par la Commission pour justifier le maintien ou la continuation d'un prix réglementé.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

Les *Price Control Orders* peuvent s'appliquer dans une zone donnée ou sur tout le territoire. Lorsque les produits sont spécifiés par référence à une mesure spécifique, les prix départ usine, de gros et de détail maximum auxquels ces produits peuvent être vendus doivent être ajustés proportionnellement.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

Non renseigné.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non, le prix des répulsifs pour moustiques sont également réglementés.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

Dans le dernier *General Price Order*¹⁸³, le sucre, le sel, le riz, les pâtes vermicelle, la farine, le lait, le beurre, les tortillons anti-moustique, les poissons en conserve, le *corned beef*, des viandes et volailles congelées, le pain, la bière, les cigarettes et les hydrocarbures avaient leurs prix de gros et/ou d'usine et de détail fixés (14 catégories de produits, 69 produits). Les pommes de terre et oignons avaient quant à eux une marge maximale. Les produits ne sont pas exonérés de TVA.

10. *Qui contrôle l'application de cette réglementation ?*

Cela sera la CCC lorsque ses membres seront nommés. Dans l'attente, le ministre du commerce en a la charge.

11. *Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?*

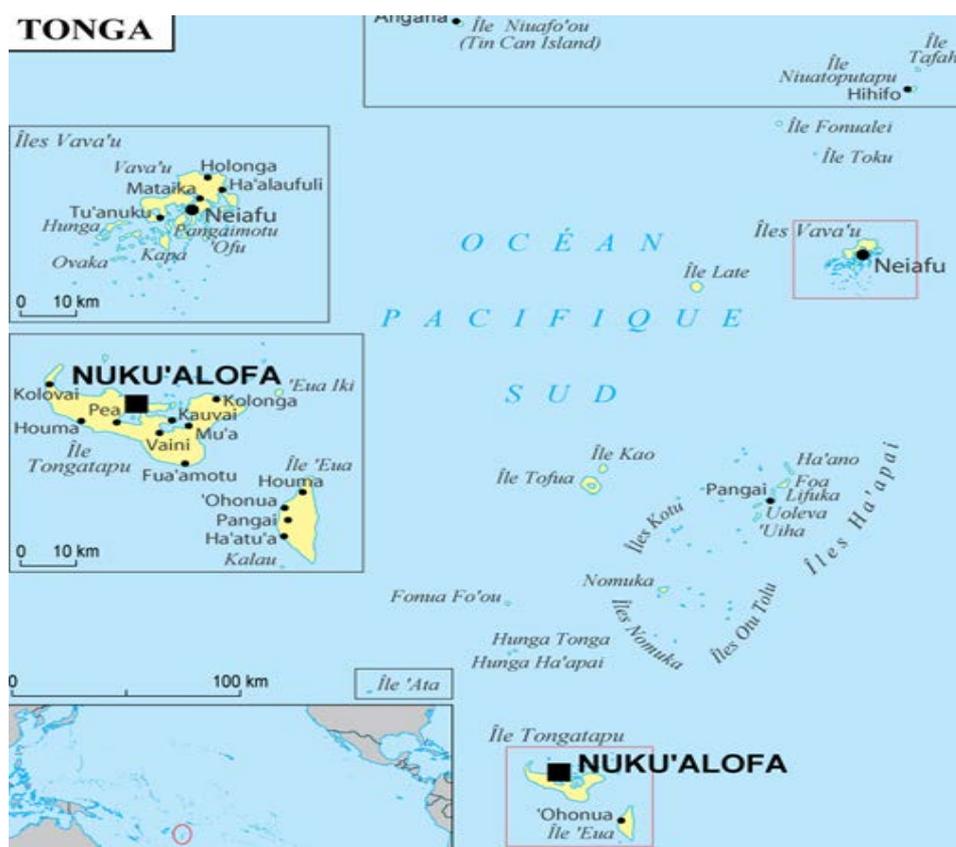
Les sanctions encourues par les particuliers sont une amende n'excédant pas 50 unités de pénalité, soit 5 000 talas samoans¹⁸⁴ et pour une personne morale, une amende ne dépassant pas 100 unités de pénalité soit 10 000 talas samoans¹⁸⁵.

¹⁸³ En vertu du §143, le dernier Price Order, le General Price Order (n°2) 2017 du 3 avril 2017, adopté avant l'entrée en vigueur du texte est maintenu pour 4 ans.

¹⁸⁴ Environ 200 000 F CFP.

¹⁸⁵ Environ 400 000 F CFP.

Tonga



Droit de la concurrence

1. Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?

Il n'existe pas directement de droit de la concurrence à Tonga. Toutefois, l'article 27 du *Consumer Protection Act*, daté de 2000 prévoit l'interdiction de la « monopolisation » lorsque : « (1) Un opérateur qui, soit seul, soit avec une autre personne, est en mesure de contrôler de manière substantielle un marché de biens ou de services ne doit accomplir aucun acte du fait qu'il se trouve dans cette position avec l'intention : a) d'éliminer ou de réduire sensiblement la concurrence sur ce marché ou sur un autre marché ; (b) d'empêcher l'entrée d'une personne sur ce marché ou sur un autre marché ; ou (c) dissuader ou empêcher une personne d'adopter un comportement concurrentiel sur ce marché ou sur un autre marché. (2) Aux fins du présent article, le terme opérateur qui est en mesure de contrôler de manière substantielle un marché de biens et de services inclut l'opérateur qui, en raison de sa part du marché et de la disponibilité des connaissances techniques, matières premières ou capital, a le pouvoir de déterminer les prix ou de contrôler la production ou la distribution d'une partie substantielle des biens ou des services sur le marché ».

2. Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?

Non renseigné.

Réglementation des prix

1. *Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?*

Les premières versions de texte en matière de réglementation des prix datent de septembre 1947. Le *Price and Wage Control Act* (ci-après « PWCA ») a été édicté en 1988.

2. *Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?*

A priori, non.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

Le PWCA est un acte du Parlement tongien, le ministre du commerce fixe la liste des produits à prix réglementés dans une gamme de biens de services identifiés par la loi et la *Competent Authority* (composée de 5 membres : le ministre du commerce, le ministre des finances, le directeur de cabinet du ministère du commerce, le président de la chambre de commerce et de l'industrie et le président de la *Tonga Small Business Association*) fixe les prix de ces produits.

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

Si la fixation des salaires minimum doit prendre en compte la situation économique, l'emploi, les niveaux de salaires actuels, la juste rémunération du salarié, la capacité de l'employeur à payer ou encore le coût de la vie, aucun facteur n'est précisé pour la fixation des prix maximaux, la seule contrainte étant qu'il faut s'assurer de la disponibilité des produits à un juste prix. Selon un document de l'OMC, la logique qui prévaut est celle d'une prise en compte du pouvoir du marché pour apprécier l'intérêt d'une inscription sur la liste des produits réglementés¹⁸⁶ et du pouvoir d'achat des plus bas salaires.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

Non renseigné.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

La grille des prix réglementés comprend des prix de gros maximaux et des prix au détail qui distinguent les zones urbaines et les zones rurales. Les prix réglementés sont ainsi différents selon les îles et archipels concernés et la zone, urbaine ou rurale, concernée. Ainsi, par exemple

¹⁸⁶ "The representative of Tonga said that Tonga applied price controls on basic necessities to protect consumers, in particular low income families. Maximum prices were set for these goods to prevent wholesale and retail suppliers from taking advantage of local monopoly conditions resulting from the small size of the economy" in Report of the working party on the accession of Tonga to the WTO (WT/ACC/TON/17WT/MIN(05)/4), 2 December 2005.

pour la brique de lait Anchor d'un litre, 5 prix de gros et 13 prix de détail différents sont déterminés.

Le problème des formats et des contenances est résolu par l'article 8 du PWCA qui dispose que, dans le cas d'une vente dans un format différent de celui spécifié dans le *price order*, le prix maximal sera proportionnellement ajusté.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

Non renseigné.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non, les prix des hydrocarbures, des huiles lubrifiantes, des insecticides, des désherbants, des engrais, du gaz sont réglementés... Le prix de certains services sont également fixés.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

Sont ainsi susceptibles de voir leur prix réglementé au titre des produits alimentaires le lait en poudre, le sucre, la farine, les beurre et margarine, le thé, le riz, les café et cacao, toutes les huiles, le sel. Des produits à usage agricole sont également ciblés (herbicides, fongicide, fertilisants, ...) ainsi que des produits à usage mécanique (lubrifiants et carburants)¹⁸⁷. 24 catégories de produits peuvent voir leur prix réglementé.

10. *Qui contrôle l'application de cette réglementation ?*

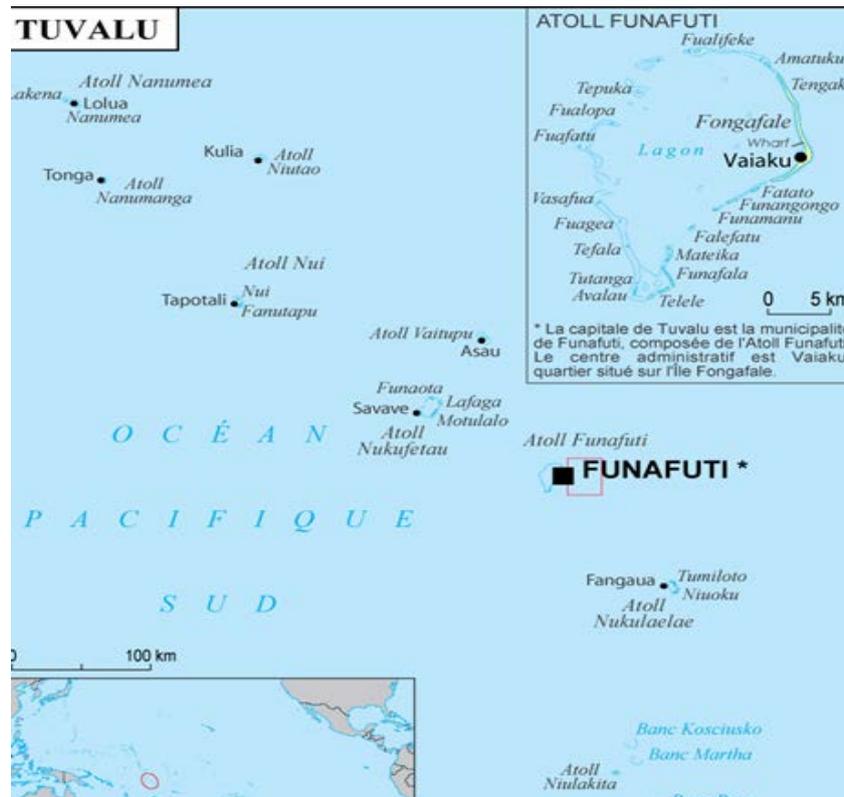
Les attributions de la *Competent Authority* sont largement définies dans le PWCA. Elle peut fixer les prix maximaux de tout bien ou service ainsi que le niveau des salaires minimum sur tout ou partie du royaume de Tonga. Pour cela, elle peut consulter toute personne concernée.

11. *Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?*

Les contrevenants s'exposent à une amende maximale de 100 \$ et à une peine d'emprisonnement de 2 ans.

¹⁸⁷ Selon le "National Investment Policy Statement", Ministry of labour, commerce and industries, avril 2009, les produits concernés par la réglementation sont le lait en poudre ou concentré, le Milo, la farine, le sucre, le beurre, la margarine, le lait infantile, le thé, le riz, le café, le cacao, les huiles de cuisson de tout type, le saindoux, le sel, les préparations pour bébé, white spirit, lubrifiants moteur, insecticides, herbicides, fongicides, fertilisants pour usage agricole, LPG, essence, kérosène, diesel.

Tuvalu



Droit de la concurrence

1. Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?

A priori, non.

2. Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?

Sans objet.

Réglementation des prix

1. Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?

Le premier texte relatif au contrôle des prix, le *Price Control Act*, date de 1991 et a été révisé en 2008. Le texte comprend 18 articles. Il ne pose pas le principe de la liberté des prix.

2. Existe-t-il une réglementation relative aux produits de première nécessité ? aux produits de grande consommation ? à d'autres types de produits ?

La notion de première nécessité ou son équivalent n'est pas présente. Néanmoins, dans un document de l'Union européenne de 2010, il est indiqué que l'organe de contrôle surveille les prix de vente des produits alimentaires de base¹⁸⁸.

3. *Quelle est l'institution compétente pour réglementer les prix ? pour fixer la liste des produits à prix réglementés ? pour fixer les prix de ces produits ?*

Le principe de la réglementation des prix a été posé dans le *Price Control Act* par le Parlement de Tuvalu, ce texte a prévu en annexe la liste des produits dont les prix pouvaient être réglementés. Le ministre¹⁸⁹ peut toutefois ajouter ou supprimer des marchandises de l'annexe. Une commission est composée de 3 membres, le greffier des coopératives, un représentant des consommateurs et un représentant des détaillants avec pour attribution d'émettre des arrêtés de contrôle de prix au détail sur une liste de produits définis dans le *Price Control Act* (article 6). L'article 7 définit de façon très large le cadre d'action du Board et du ministère en indiquant que pour l'exercice de leurs attributions, ils doivent « tenir compte des circonstances dans la commercialisation du produit auquel l'arrêté s'applique et des effets du texte sur la rentabilité de l'activité commerciale ».

4. *Comment sont fixés les prix ? Existe-t-il un système de marges, de prix plafond ou autre ?*

La commission peut fixer des prix maximums, une marge commerciale maximale ou « faire des dispositions différentes en relation avec différentes circonstances » (sic)¹⁹⁰.

5. *Comment les prix fixés varient-ils ?*

La commission peut modifier à tout moment sans formalité l'arrêté après approbation du ministère.

6. *Les prix sont-ils uniformes sur tout le territoire, pour toute la population ? Si non, quels sont les critères de différenciation ?*

Les prix réglementés peuvent s'appliquer sur tout ou partie du territoire de Tuvalu.

7. *Les produits réglementés bénéficient-ils d'autres mécanismes ? de la prise en charge du fret ?*

A priori, non.

8. *Les produits réglementés ne sont-ils qu'alimentaires ?*

Non.

9. *Quelles sont les différentes catégories de produits réglementés ? quel en est le nombre ?*

¹⁸⁸ Document TUVALU - VFLEX Budget Support.

¹⁸⁹ Actuellement celui du développement économique.

¹⁹⁰ « make different provision in relation to different circumstances ».

La liste inchangée, entre les versions de 1991 et 2008, comprend 22 catégories : riz, farine, sucre, biscuit, kérosène, pétrole, savons, papier toilette, lessive en poudre, détergent, huile de tout type, *corned beef* et *corned mutton*, beurre tout type, lait en poudre, café, thé, Milo (chocolat en poudre), matériaux de construction (ciment, bois de charpente, peinture, couverture métallique), poisson et produits de la pêche, vélos, piles, lampes et lanternes.

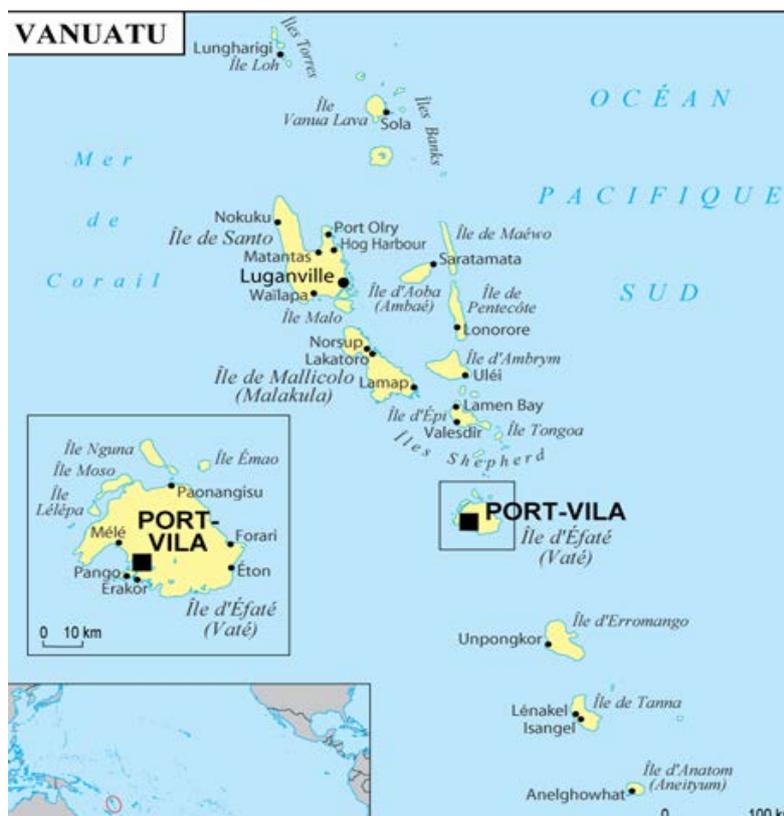
10. *Qui contrôle l'application de cette réglementation ?*

La commission, avec l'approbation du ministre, peut nommer des personnes qualifiées pour agir à titre d'inspecteurs des prix.

11. *Quelles sont les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation des prix ?*

Parmi les possibilités de sanctions, existe la possibilité de se faire rembourser la différence (sauf s'il y a eu incitation à la commission de l'infraction) ainsi qu'une amende de 1 000 dollars australiens¹⁹¹.

Vanuatu



Droit de la concurrence

1. *Existe-t-il un droit de la concurrence ? Si oui, de quel texte est-il issu ?*

¹⁹¹ Environ 75 000 F CFP.

À l'heure actuelle, Vanuatu n'a pas de loi générale sur la concurrence¹⁹². Les autorités indiquaient qu'elles sont en train de préparer une loi sur la concurrence et la protection des consommateurs, avec des dispositions sur le contrôle des prix. En effet, un projet de consultation sur la politique nationale de la concurrence du Vanuatu préparé par PSDI¹⁹³ a été présenté lors d'un atelier public organisé par le Ministère du tourisme, du commerce et du commerce et le Ni-Vanuatu Business le 12 octobre 2016. Il n'a toutefois pas encore abouti.

2. *Le droit de la concurrence est-il mis en œuvre ou appliqué ?*

Sans objet.

Réglementation des prix

Existe-il une réglementation des prix ? Si oui, la réglementation économique pose-t-elle le principe de la liberté des prix ?

Le texte relatif au contrôle des prix, le *Price Control Act* (PCA), date de 1974, soit avant l'indépendance du pays en 1980. Deux autres textes complètent le dispositif, le *Price Control (Consumer Protection) Regulation* ou « Order 17 » de juin 1995 et le *Price Control (Prices Advisory Committee) Regulations* ou « Order 2 » de janvier 1995.

Si la loi sur le contrôle des prix de Vanuatu permet de contrôler les prix des marchandises ou des services, les autorités du Vanuatu indiquent que cette loi n'a jamais été appliquée en raison d'un manque d'allocation budgétaire.

Toutefois, en février 2018, le ministre des Finances et de la Gestion économique a nommé un contrôleur des prix intérimaire, avec l'intention de créer un bureau de contrôle des prix et de mettre en œuvre la loi¹⁹⁴.

¹⁹² OMC, revue de politique du commerce de Tuvalu, 28 août 2018, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s378_e.pdf, p. 42.

¹⁹³ Pacific private sector development initiative.

¹⁹⁴ http://dailypost.vu/news/price-controller-finally-appointed/article_50a3145a-17e3-534d-bd14-30ec2a4a2c66.html.