



**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⁽¹⁾**

L'Autorité de la concurrence (section I A),

Vu la lettre enregistrée le 18 février 2009, sous le numéro 09/0014 A, par laquelle le Secrétaire d'État à l'outre-mer a saisi l'Autorité de la concurrence pour avis sur la situation de la concurrence dans les départements d'outre-mer, et plus particulièrement dans le secteur des carburants et de l'importation et la distribution des produits de grande consommation ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale, le commissaire du Gouvernement entendus au cours de la séance du 21 juillet 2009 ;

Les représentants des sociétés Groupe Bernard Hayot, GIE Distri Mascareignes (Leclerc), CMA-CGM Marseille et GIE GMM Direction Régionale (Fort de France), entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes.

⁽¹⁾ VERSION NON CONFIDENTIELLE : les passages entre crochets sont protégés par le secret des affaires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. Le constat général	4
A. Le niveau des prix dans les DOM et les écarts de prix entre les DOM et la métropole	4
1. Les études et statistiques réalisées par l'INSEE	4
2. Les relevés de prix de la DGCCRF effectués à la demande de l'Autorité de la concurrence	12
B. Les facteurs liés à l'insularité, à l'éloignement et à la fiscalité locale	17
1. Des marchés étroits, isolés et largement dépendants de la métropole avec des disparités de revenus élevées	17
2. Le fret maritime	19
3. Le rôle de l'octroi de mer	27
C. Un marché de détail peu concurrentiel	29
1. La structure du marché de la grande distribution alimentaire	29
2. Les comportements des distributeurs domiens	30
3. Le niveau des marges de détail	32
D. Les circuits d'approvisionnement de la métropole vers les DOM	34
1. La politique tarifaire des industriels	34
2. Des industriels vers les magasins de détail : le rôle des importateurs-grossistes	35
E. Une production locale agro-alimentaire peu compétitive au regard de l'asymétrie de traitement avec les produits importés de métropole	42
II. Les actions souhaitables	44
A. Favoriser l'entrée de nouveaux acteurs	46
B. Analyser, par la voie de procédures contentieuses, certains comportements au regard du droit de la concurrence	50
C. Améliorer la transparence sur les prix de vente aux consommateurs	51
D. Réformer la chaîne logistique	53
E. Accroître la concurrence sur les liaisons maritimes et les services portuaires	56
Les liaisons maritimes	56
Les services portuaires	58
F. Évaluer l'impact des aides et protections accordées aux producteurs locaux au regard des politiques tarifaires adoptées par ces opérateurs	59
CONCLUSION	62

INTRODUCTION

1. Par lettre enregistrée le 18 février 2009, le Secrétaire d'État à l'outre-mer a saisi, pour avis, l'Autorité de la concurrence au sujet de l'exercice de la concurrence dans les départements d'outre-mer. La saisine porte sur deux sujets : les carburants, d'une part, et les « *mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation* » d'autre part. L'Autorité a rendu son avis sur la question des carburants le 24 juin dernier.
2. Dans sa saisine, le Gouvernement relève qu' « *en Guadeloupe, en Martinique, et plus généralement dans nos territoires ultra-marins, les économies locales se caractérisent par des marchés naturels étroits, éloignés de la métropole, peu ouverts sur leur environnement régional, très cloisonnés* ». Il indique 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, carburant, oxygène médical...); d'autre part des monopoles ou oligopoles liés aux réseaux d'acheminement (fret, port, grossistes et importateurs...)* » et estime, en conséquence, que « *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* ».
3. Dans sa lettre de saisine, le Secrétaire d'État demande également à l'Autorité de s'intéresser aux « *conditions de fonctionnement des observatoires des prix locaux, aux mesures permettant de renforcer la transparence des prix- en particulier dans la comparaison entre les prix pratiqués en métropole et ceux pratiqués dans les départements d'outre-mer, aux outils réglementaires et aux moyens dont dispose l'État pour agir en faveur d'une plus grande transparence de la concurrence* ».
4. Le présent avis ne concerne que les départements et régions d'outre-mer au sens de l'article 73 de la Constitution, à savoir les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion. Il ne concerne donc pas les collectivités d'outre-mer et en particulier Mayotte, qui n'adoptera le statut de département et de région d'outre-mer qu'en 2011. La situation de Saint-Pierre et Miquelon n'a pas fait l'objet d'une étude particulière.
5. La démarche suivie dans cet avis consiste dans un premier temps à identifier les éléments principaux d'un constat : celui du dysfonctionnement concurrentiel de la distribution des produits de consommation dans les DOM. Dans un deuxième temps, les pistes possibles pour améliorer le fonctionnement des marchés sont explorées. Le constat général s'appuie tout d'abord sur le repérage statistique des niveaux des prix dans les DOM et de leurs écarts avec la métropole. Les explications de ces différences sont ensuite recherchées, d'abord dans les caractéristiques exogènes des économies domiennes (taille des marchés, géographie, fiscalité ...), puis dans le fonctionnement de la distribution et de l'approvisionnement de ces économies.
6. Le diagnostic issu de ces éléments est celui d'une insuffisance des mécanismes concurrentiels à plusieurs stades de la chaîne d'approvisionnement. Couplée aux inefficacités découlant des caractéristiques intrinsèques des marchés domiens, la faiblesse des mécanismes concurrentiels explique en grande partie l'observation de prix plus élevés dans ces régions qu'en métropole.

7. Les solutions proposées dans la deuxième partie découlent de ce constat.

I. Le constat général

A. LE NIVEAU DES PRIX DANS LES DOM ET LES ECARTS DE PRIX ENTRE LES DOM ET LA METROPOLE

8. Deux types de sources ont été mobilisés pour examiner le niveau des prix dans les DOM, leurs évolutions et les éventuels écarts avec la métropole : d'une part, les études et statistiques réalisées par l'INSEE, d'autre part, les relevés effectués par la DGCCRF à la demande de l'Autorité afin de comparer les prix des produits importés de métropole par les DOM avec ceux pratiqués en métropole.

1. LES ETUDES ET STATISTIQUES REALISEES PAR L'INSEE

L'étude sur les écarts de prix de 1992

9. Les écarts de prix entre les DOM et la métropole ont cessé d'être étudiés par l'INSEE à partir de 1992. Succédant à une précédente enquête de 1985, l'étude réalisée en 1992 mesurait l'écart des prix auquel serait confronté un ménage métropolitain déménageant dans un des DOM étudiés et conservant ses habitudes de consommation acquises en métropole. Le panier de consommation de référence était donc celui d'un ménage métropolitain et les pondérations utilisées pour les postes budgétaires et les familles de produits étaient celles de l'indice mensuel des prix à la consommation en métropole.
10. Pour l'année 1992, les écarts ainsi mesurés sur l'ensemble du panier de consommation des ménages (produits alimentaires et manufacturés, mais aussi services de toute nature et loyers) allaient de 10 % (en Martinique) à 20 % (en Guyane), en nette diminution par rapport au relevé précédent de 1985. Toutefois, selon les catégories de produits, des disparités très significatives pouvaient être notées. C'est ainsi dans l'alimentation que les écarts de prix étaient les plus marqués : 28 % pour la Guadeloupe, 23 % pour la Martinique, 45 % pour la Guyane¹. Les notes de l'INSEE² indiquaient également des différences importantes pour certains produits manufacturés, identiques en métropole et dans les DOM : « *Les différences de prix y sont accusées. C'est le cas des gros appareils ménagers (+ 15 à 25 % toujours par rapport à la région parisienne), des produits d'entretien (+ 15 à 30 %), des médicaments (+ 30 à 35 %), des automobiles (+ 10 à 20 %), des appareils électro-acoustiques (+ 15 à 35 %), des livres (+ 20 à 25 %) ou des produits de toilette (+ 50 à 60 %)* ». En revanche, les écarts étaient négatifs pour des produits tels que le tabac, les carburants, l'habillement ou encore les services, soit

¹ Et 25 % d'écart entre La Réunion et Paris, sachant qu'en 1989 l'écart des prix entre Paris et les autres régions françaises était de 3 %.

² Antiane-Eco, « Ecart en baisse avec la métropole », n. 22, septembre 1993. INSEE Première, « Comparaison des prix entre les DOM et la métropole », n. 251, Mars 1993.

pour des raisons fiscales, soit pour des raisons de coût de la main d'œuvre, le SMIC antillo-guyanais étant alors inférieur de 11 % à son équivalent métropolitain.

11. L'INSEE travaille actuellement à l'actualisation de cette enquête déjà ancienne. La publication des résultats est prévue pour 2010.

L'évolution des indices de prix à la consommation (IPC)

12. L'indice des prix à la consommation (IPC) défini par l'INSEE mesure les prix des biens et des services proposés aux consommateurs sur l'ensemble du territoire ou sur une partie de celui-ci. Des indices par produit ou type de produit sont d'abord calculés, avant d'être agrégés selon une grille de pondération représentative de la structure de consommation des ménages habitant le territoire considéré. La composition de l'IPC est actualisée chaque année, tout comme la grille de pondération utilisée pour le calculer. L'INSEE suit les prix affichés toutes taxes comprises (TTC), en tenant compte des soldes et des promotions, mais en excluant les réductions privées (cartes de fidélité) et les remises en caisse.
13. De 1990 à 2007, la hausse de l'IPC a été plus élevée aux Antilles et à La Réunion que sur l'ensemble du territoire national ou qu'en Guyane. Sur cette période, la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC) est de 34,5 % (soit 1,8 % par an en moyenne) pour la France entière, contre 43,2 % pour La Réunion (soit 2,1 % par an en moyenne), 42 % pour la Martinique et 36,2 % pour la Guadeloupe ³. En revanche, la hausse de l'IPC n'est « que » de 31,6 % en Guyane. Dans une perspective dynamique, la progression de l'IPC dans les DOM est particulièrement forte au tout début des années 90. Elle s'atténue ensuite, pour s'accroître à nouveau à partir de la fin des années 90 ⁴.
14. Une décomposition plus détaillée de la hausse de l'indice des prix à la consommation dans les DOM couvrant les années 1998-2008 est rendue disponible par l'INSEE. La base retenue pour l'indice est de 100 en 1998. Sa valeur est de 119 en 2008 pour la France entière (cf. tableau 1). Sur cette période 1998-2008, un écart avec l'ensemble du territoire français de 2,4 points d'indice s'est creusé en Martinique et de 2,3 points à La Réunion. Cet écart est plus faible en Guyane (0,9 point) et même négatif en Guadeloupe (-0,3 point) ⁵. Comme sur la période 1990-2007, la Martinique et La Réunion voient donc croître leurs prix à la consommation plus rapidement que le reste du territoire national. Dans le cas de La Réunion, cette croissance plus rapide de l'indice des prix a débuté dès le début de cette décennie et s'est renforcée ces trois dernières années (cf. graphique ci-dessous). Les trois autres DOM connaissent une croissance de leur indice des prix similaire ou inférieure à celle observée pour la France entière jusqu'en 2004 : la croissance de l'indice des prix ralentit alors sur l'ensemble du territoire national, mais poursuit sa progression à un rythme inchangé, voire accru, dans les DOM.

³ Cf. « L'évolution des prix depuis 1990 », *Économie de La Réunion*, INSEE.

⁴ Cf. les « Premiers résultats » publiés en 2007 et 2008 par l'INSEE Antilles-Guyane.

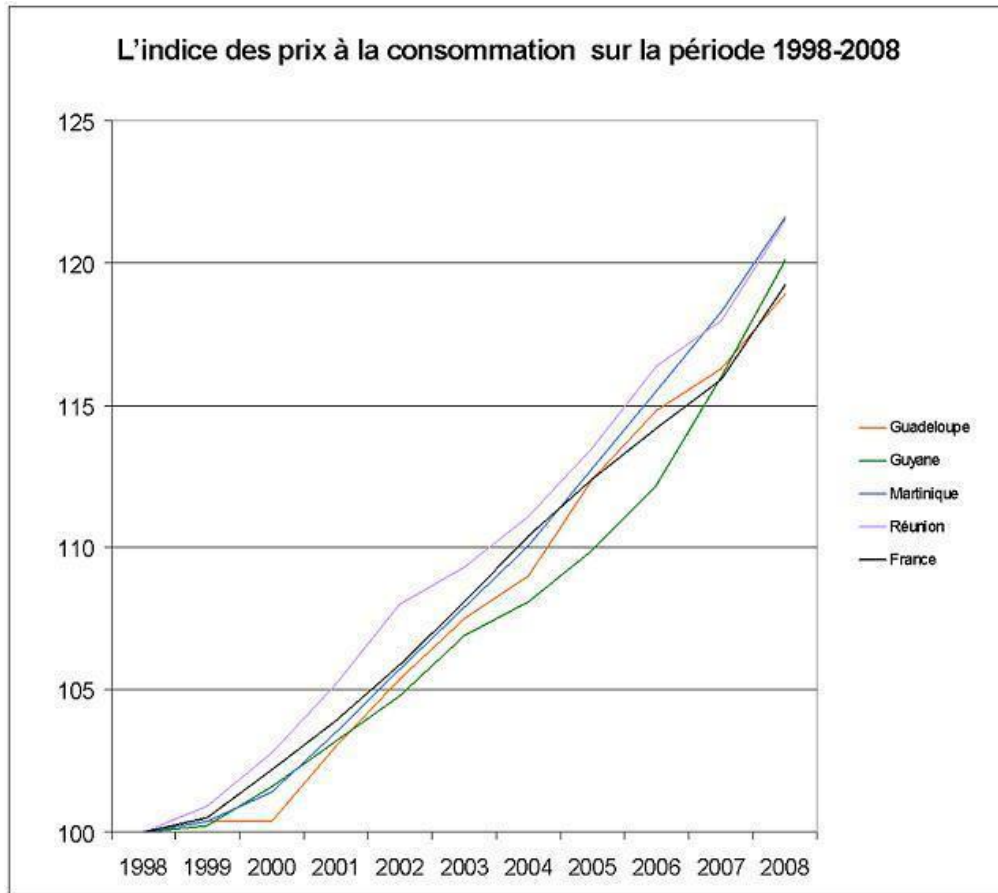
⁵ A titre d'illustration, une croissance de l'indice des prix de 21,5 points sur 11 années (comme à La Réunion) correspond à un taux d'inflation annuel moyen de 1,97 %. Sur la même période, une croissance de l'indice des prix de 19,2 points (telle qu'observée sur la France entière) conduit à un taux d'inflation annuel moyen de 1,77 %.

Tableau 1: Indices des prix à la consommation en 2008 (=100 en 1998)

Secteurs conjoncturels	Valeurs de l'IPC en 2008 - base 100 en 1998				
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	France entière
Ensemble	118,9	121,6	120,1	121,5	119,2
Alimentation	120,9	130,6	119,7	121,3	123,2
Produits frais	112,8	138,5	129,5	110,2	128,8
Alimentation hors produits frais	120,9	128,0	117,3	124,0	122,4
Tabac	254,4	275,3	359,2	309,7	190,4
Produits manufacturés	103,0	105,1	96,3	107,9	100,8
Habillement et chaussures	86,3	98,2	77,0	105,4	102,7
Produits de santé	92,6	93,0	95,3	96,1	90,2
Autres produits manufacturés	111,4	109,5	103,9	110,1	102,5
Énergie	145,8	141,4	150,9	142,3	155,5
dont produits pétroliers	163,4	158,1	171,6	160,4	187,8
Services	122,1	123,8	125,4	124,4	123,4
Loyers et services rattachés	122,2	130,4	125,5	130,0	126,6
Service de santé	130,5	121,2	129,4	123,4	116,9
Transports et communications	111,4	111,2	114,4	137,3	102,5
Autres services	123,4	123,2	125,7	118,5	128,3
Alimentation yc tabac	124,0	132,3	126,9	129,8	129,4
Produits manufacturés yc énergie	112,1	112,7	107,5	114,1	110,0
Manufacturés hors habillement et chaussures	109,0	107,5	103,1	108,7	100,3
Ensemble hors produits frais	118,5	120,6	119,6	122,2	119,0
Ensemble hors énergie	116,4	119,8	117,8	119,9	116,5
Ensemble hors tabac	118,1	121,1	118,3	119,2	118,0

Source : INSEE

Graphique 1 : Evolution de l'indice des prix à la consommation dans les DOM et en France (1998-2008)



Source : INSEE

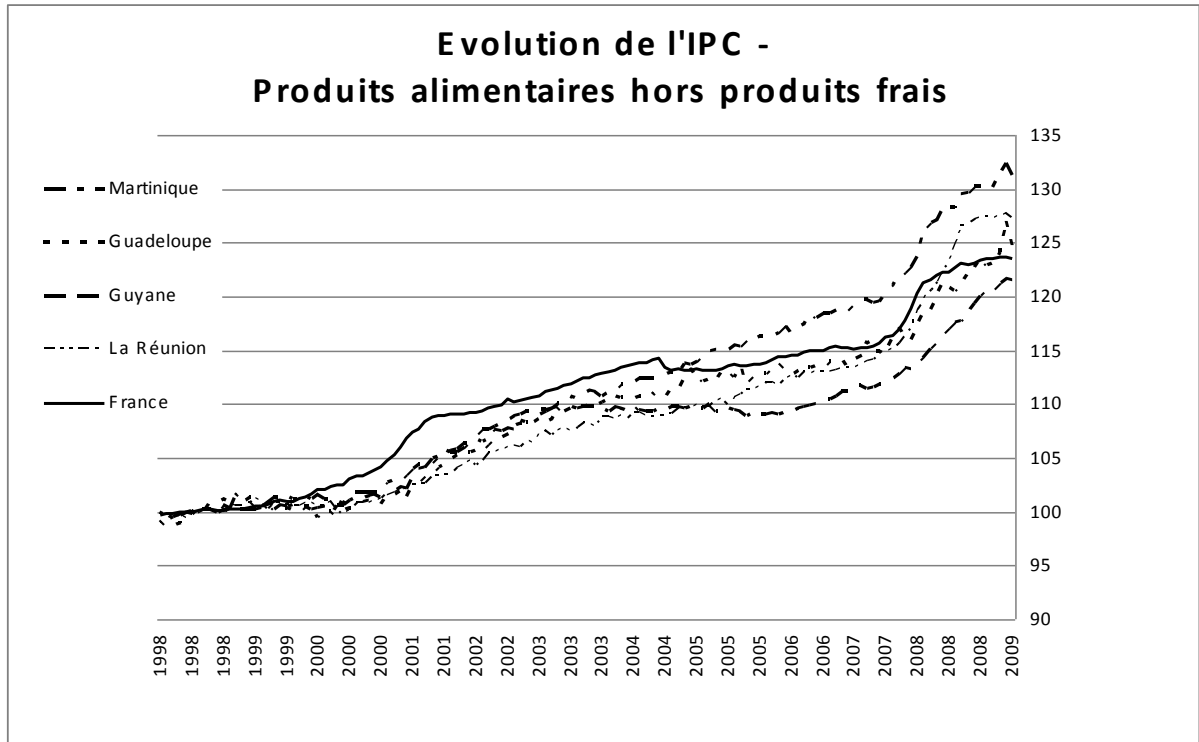
15. Comme l'illustre le tableau ci-dessus, ces tendances d'ensemble masquent cependant d'importantes disparités selon les principaux secteurs de la consommation. En effet, si l'évolution de l'indice des prix est relativement favorable aux DOM dans plusieurs secteurs (comme l'énergie, l'habillement ou certains services), des écarts défavorables substantiels avec la métropole peuvent également être notés dans l'alimentaire (cas de la Martinique), dans les produits manufacturés hors habillement et produits de santé (cas des Antilles et de La Réunion) et dans le secteur des transports et communications (tous les DOM).
16. Ainsi, pour ce qui concerne l'évolution des prix de l'alimentaire hors produits frais ⁶, un écart important (5,6 points d'indice en 2008) peut être noté dans le cas de la Martinique. A titre d'illustration schématique, l'écart ainsi constitué sur la période 1998-2008 correspond à une progression annuelle moyenne des prix alimentaires de

⁶ Le cas des produits frais n'est pas présenté ici en raison des fortes variations à court terme que connaissent les prix de ces produits. L'évolution des prix des produits frais confirme cependant certaines des tendances observées pour l'alimentaire hors frais. En particulier, le cas de la Martinique se distingue de celui des autres DOM et de la France entière : la progression des prix y est plus rapide à partir de la mi-2004.

2,7 % en Martinique (contre 2,1 % pour la France entière). Les écarts avec les autres DOM demeurent, à l'issue de cette période, globalement peu importants. La disparité enregistrée dans l'évolution des prix alimentaires hors produits frais découle de deux facteurs. Premièrement, à partir de 2004, un contraste significatif peut être relevé entre l'évolution des prix de l'alimentaire en France, où une nette stabilisation des prix peut être notée jusqu'en 2007, et en Martinique et à La Réunion, où les prix continuent de croître au même rythme que précédemment. A l'inverse, avant 2004, les prix de l'alimentaire hors produits frais progressaient moins rapidement dans les DOM qu'en France. Deuxièmement, entre 2007 et 2008, la progression des prix est plus importante en Martinique et à La Réunion que pour la France dans son ensemble (+6,6 % pour la Martinique, +8 % pour La Réunion, contre +5,4 %), la Guadeloupe et la Guyane connaissant un rythme d'accroissement similaire à celui de l'ensemble du territoire national. De avril 2008 à mars 2009, les prix de l'alimentaire hors produits frais ont crû plus fortement dans tous les DOM qu'en métropole ⁷. La consommation de produits alimentaires hors produits frais représente entre 16 et 18 % des dépenses de consommation des ménages domiens (contre 14 % pour la France prise dans son ensemble). Le poids de ces dépenses alimentaires est également d'autant plus élevé que les revenus des ménages considérés sont faibles.

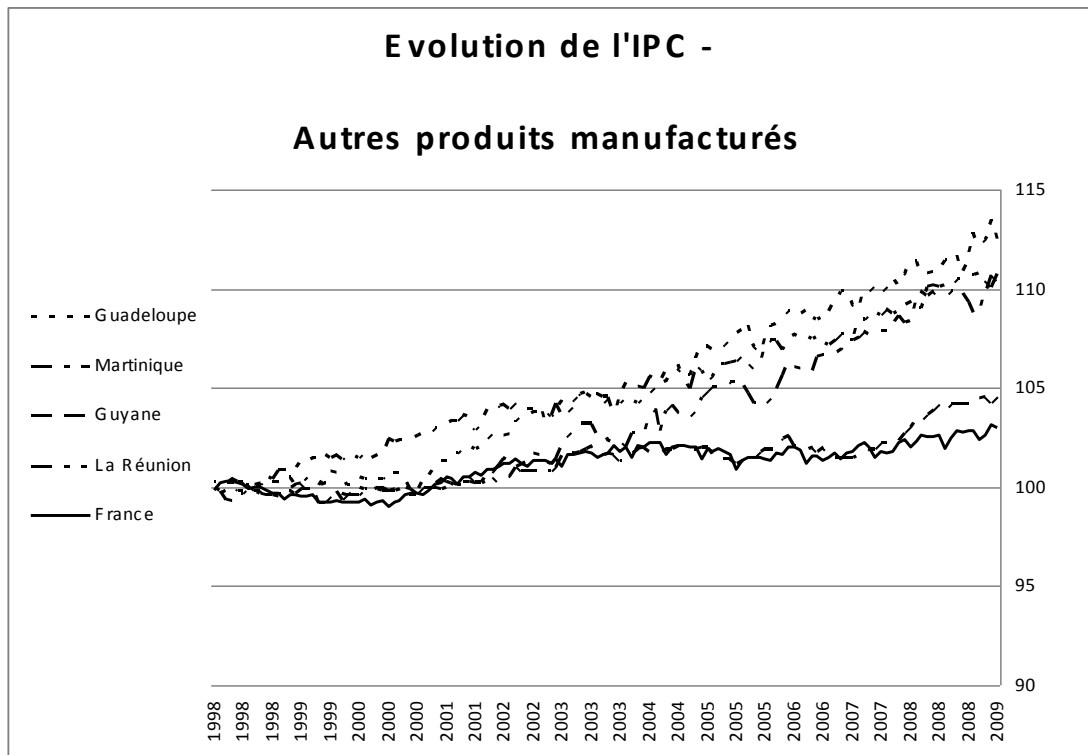
⁷ Ainsi, entre avril 2008 et mars 2009, l'IPC des produits alimentaires hors frais calculé sur les douze mois précédents progresse de 4,6 % pour la France entière contre 6,3 % en Martinique, 5,2 % en Guadeloupe, 5,4 % en Guyane et 8,2 % à La Réunion.

Graphique 2 : Evolution de l'indice des prix à la consommation pour les produits alimentaires hors frais (base 100 en 2008)



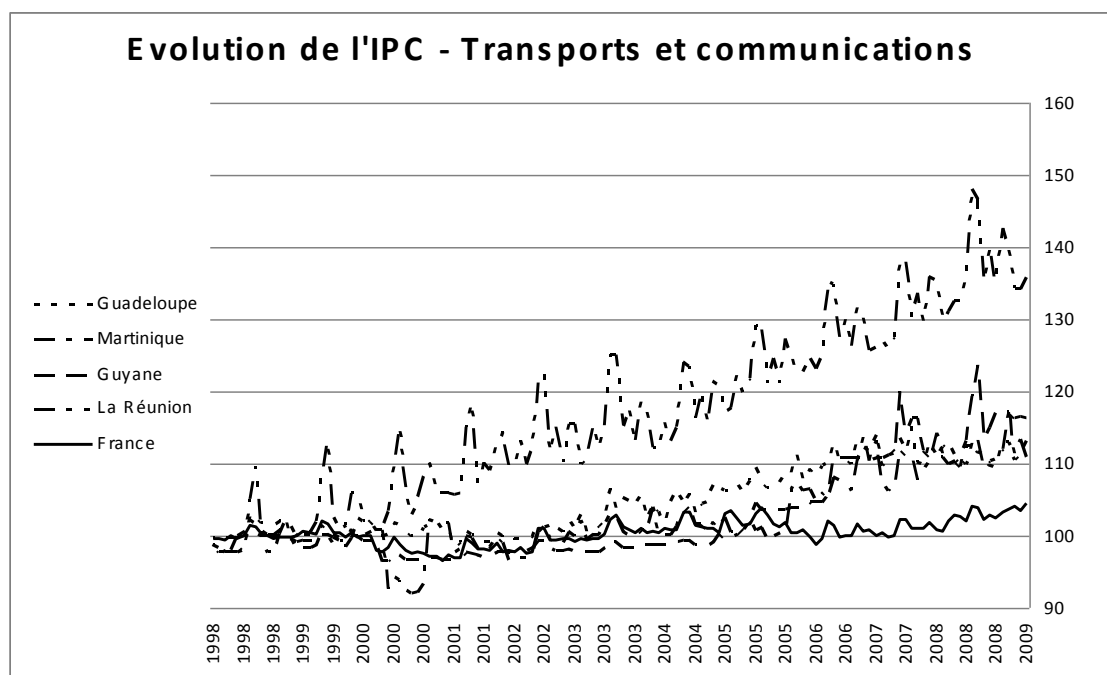
17. Entre 1998 et 2008, les prix des « autres produits manufacturés » (hors habillement et produits de santé) aux Antilles et à La Réunion ont plus fortement augmenté que sur l'ensemble du territoire national (le différentiel en 2008 variant de 7,5 à 9 points d'indice selon les DOM). Schématiquement, les évolutions des indices constatées correspondent à une progression annuelle moyenne de 1 % dans les DOM concernés, contre 0,25 % pour la France entière. A nouveau, la cause de ces différentiels réside en partie dans l'absence de pause dans la hausse des prix à partir de 2004, ainsi que dans une progression des prix des produits manufacturés dans les trois DOM concernés structurellement plus rapide que pour la France entière. Le poids de ces produits manufacturés dans les dépenses de consommation des ménages domiens se situe entre 15 et 20 %, contre 22 % pour la France prise dans son ensemble.

Graphique 3 : Evolution de l'indice des prix à la consommation pour les produits manufacturés hors habillement et produits de santé (base 100 en 2008)



18. Enfin, dans le secteur des transports et communications, un différentiel très élevé peut être observé dans le cas de La Réunion (35 points d'indice), qui s'est constitué tout au long des dix années étudiées. Dans le cas des autres DOM, un différentiel significatif (supérieur à 10 points d'indice) est également présent, des augmentations de prix déconnectées des tendances nationales apparaissant à partir de 2005. Les dépenses effectuées dans le secteur des transports et communications par les ménages domiens représentent de 4 à 6 % de leurs dépenses de consommation.
19. Au final, entre 1998 et 2008, les évolutions de l'indice général des prix à la consommation sont plus rapides en Martinique et à La Réunion que sur le territoire national. Surtout, des différentiels significatifs dans l'évolution des prix sont apparus ou se sont confirmés dans certains secteurs, notamment l'alimentation (pour la Martinique), les produits manufacturés (pour les Antilles et La Réunion) et les transports et communications (pour l'ensemble des DOM).

Graphique 4 : Evolution de l'indice des prix à la consommation pour les services de transport et de communication (base 100 en 2008)



20. Il convient également de relever trois éléments. Premièrement, les différentiels observés dans l'évolution de l'IPC ne constituent pas une mesure de l'écart des prix des produits entre les DOM et la métropole. En effet, d'une part, les paniers de consommation utilisés pour mesurer les prix dans les DOM ne sont pas identiques à ceux utilisés pour mesurer les prix en métropole. D'autre part, l'IPC est normalisé à 100 en 1998 pour toutes les régions étudiées alors qu'il est probable que continuaient d'exister, à cette époque, des écarts de prix significatifs entre les DOM et la métropole (cf. enquête de 1992). En revanche, les différentiels d'IPC observés sur la période 1998-2008 peuvent, sous réserve de garder à l'esprit l'hétérogénéité des paniers de consommation, nous renseigner sur l'évolution des écarts de prix auxquels sont confrontés les consommateurs domiens. Si, en 1998, un écart de prix significatif continuait d'exister entre les DOM et la métropole, pour certaines catégories de produits du moins, et si l'IPC a progressé plus vite dans certains DOM qu'en métropole pour ces catégories de produits, l'écart de prix entre les deux zones géographiques s'est vraisemblablement accru pour les catégories de produits considérées⁸.
21. Deuxièmement, se référer aux évolutions de l'IPC des produits alimentaires et des produits manufacturés pour la France pourrait laisser entendre que l'évolution des

⁸ A titre d'illustration, considérons un rythme d'augmentation de l'IPC de 2,7 % par an dans un DOM et de 2,1 % pour la France entière, chiffres correspondant aux augmentations annuelles moyennes enregistrées sur la période 1998-2008 en Martinique et en France pour les produits alimentaires hors frais. Si ces taux d'accroissement observés sur la période 1998-2008 avaient également été observés sur la période 1992-1997 et si l'on considère un écart des prix entre la Martinique et la France de 23 % en 1992, l'écart des prix alimentaires hors produits frais en 2008 s'élèverait à 35 %.

prix sur ce territoire a été le résultat d'un processus parfaitement concurrentiel. Or, dans le cas des produits alimentaires et des produits manufacturés, les analyses de plusieurs économistes et institutions⁹, dont le Conseil de la concurrence, ont indiqué que la progression des prix de ces catégories de produits était en partie due à une manipulation stratégique des seuils de revente à perte issus de la loi Galland et aux restrictions supplémentaires mises à l'entrée de nouvelles surfaces commerciales à partir de 1996 (loi Raffarin).

22. Enfin, conscients des effets haussiers de la loi Galland sur le niveau des prix, les gouvernements successifs ont progressivement réformé cette législation à partir de 2004. Ainsi qu'il a été souligné, la progression de l'IPC alimentaire et de l'IPC « *autres produits manufacturés* » s'atténue à partir de cette date pour le cas de la France entière. A contrario, cet effet n'est pas perceptible dans tous les DOM.

2. LES RELEVÉS DE PRIX DE LA DGCCRF EFFECTUÉS À LA DEMANDE DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Objectif et construction de l'échantillon des relevés de prix de la DGCCRF

23. A la demande de l'Autorité de la concurrence, la DGCCRF a effectué des relevés de prix en métropole et dans les DOM sur un échantillon de produits commercialisés en grande surface. Pour des raisons de délais, l'échantillon initial a été limité à cent produits, sélectionnés au sein du programme de suivi des prix dans la grande distribution mis en place par la DGCCRF (programme « *Chariot-Type* »). La sélection de ces 100 produits a été effectuée de manière aléatoire. Toutefois, comme la finalité de ce relevé était d'appréhender, de manière indicative, les hausses de prix observées lors de l'importation de produits de métropole vers les DOM, l'échantillon final comporte, en grande majorité, des produits « *importés* » de métropole.
24. A ce titre, il convient d'emblée de souligner que l'échantillon ainsi constitué n'est pas représentatif de la consommation des ménages domiens¹⁰, et qu'il n'a d'ailleurs pas vocation à l'être. L'objectif, en effet, n'est pas d'apprécier comment les éventuels écarts de prix entre des produits vendus en métropole et les mêmes produits vendus dans les DOM affectent le pouvoir d'achat des ménages domiens ou l'indice des prix à la consommation. Le cas échéant, une telle mission serait du ressort de l'INSEE qui dispose seul du temps, de l'expérience et des ressources humaines nécessaires à effectuer l'échantillonnage et les relevés appropriés à une telle mission. Il ne saurait donc être question, à l'issue de ces relevés, d'en déduire

⁹ Cf., notamment, le rapport de la Commission Canivet (2004) et les avis rendus par le Conseil de la concurrence sur les lois Royer et Raffarin d'une part (07-A-12), sur la législation Galland d'autre part (04-A-18). Cf. également M.L. Allain, C. Chambolle et T. Vergé, « La loi Galland sur les relations commerciales : jusqu'où la réformer ? », opuscule CEPREMAP 2008, P. Biscourp, X. Boutin, et T. Vergé, « The effect of retail regulations on prices : evidence from the loi Galland », mimeo. 2008, et X. Boutin et G. Guerrero, « Loi Galland et prix à la consommation », Note de conjoncture INSEE 2008.

¹⁰ Ainsi, la répartition de notre échantillon en différentes catégories de produits est significativement différente de celle de la consommation des ménages domiens, et aucune pondération particulière ne sera affectée aux produits échantillonnés, contrairement au calcul d'un indice des prix à la consommation de l'INSEE. De même, les produits échantillonnés ne figurent pas nécessairement parmi les plus vendus : à titre d'illustration, les berlingots d'eau de Javel Lacroix échantillonnés ne représentent qu'environ 5 % des ventes totales des grandes surfaces domiennes de produits à base d'eau de Javel. Il en va de même, entre autres, du café Carte Noire échantillonné, relativement peu consommé dans les DOM comparativement à d'autres variétés de café.

que les ménages domiens paient, en moyenne, leurs articles de consommation courante x% plus chers (ou moins chers) qu'un ménage métropolitain puisque l'échantillonnage, la pondération et les relevés nécessaires à la poursuite d'un tel objectif n'ont pas vocation à être effectués par une autorité de concurrence et n'auraient pu l'être dans les délais impartis.

25. En revanche, ces relevés sont indicatifs des écarts de prix constatés lors de la vente des produits échantillonnés dans les DOM et en métropole, sans préjuger de leurs éventuels effets sur le coût de la vie ou l'indice des prix dans les DOM, ni de leur impact sur les consommateurs. Dans les limites posées par les principes de l'extrapolation statistique, vite atteintes lorsque les échantillons sont de taille restreinte, ces relevés peuvent également servir à identifier des faits stylisés quant aux variations d'écarts de prix selon les produits et compléter ou orienter ainsi l'enquête menée en parallèle sur les mécanismes de formation de prix dans les DOM. Dans une large mesure, c'est d'ailleurs ce souci d'enquête, plus qu'un objectif de représentativité statistique, qui a conduit à l'inclusion de plusieurs catégories de produits dans l'échantillon. L'échantillon étudié comprend ainsi des produits vendus sous marque nationale (« MN ») et des produits vendus sous marque de distributeur (« MDD »), non dans le but d'être représentatif du panier de consommation des ménages, mais afin d'identifier si des différentiels d'écarts de prix entre les DOM et la métropole existent entre ces deux types de produits.
26. Sur les 100 produits initialement sélectionnés, des relevés ont pu être effectués pour 95 d'entre eux en Guadeloupe et Martinique, 96 à La Réunion et 83 en Guyane. Si sont exclus de cet échantillon les produits fabriqués localement ou susceptibles d'avoir été importés d'un pays ou d'un DOM proche, le nombre de produits échantillonnés est de 82 en Guadeloupe, 82 en Martinique, 75 à La Réunion et 71 en Guyane. Les commerces dans lesquels les prix ont été relevés sont exclusivement des hypermarchés et des supermarchés car ce format de vente figure au cœur de la saisine ministérielle. Les écarts relevés entre la métropole et les régions d'outre-mer ne tiennent donc pas compte des prix relevés dans les supérettes et autres petits commerces, au détriment d'ailleurs de la constitution d'un indice d'écart de prix représentatif. Le nombre de surfaces commerciales échantillonnées se situe en moyenne entre 7 et 8 par produit pour les départements des Antilles et de La Réunion ; il est légèrement inférieur à 4 pour la Guyane. Il se situe entre 107 et 215 (190 en moyenne) dans le cas de la métropole.
27. Les relevés de prix effectués concernent les prix pratiqués à la mi-mars, plus précisément le 16 et 17 mars pour la Guadeloupe¹¹, le 16 mars pour la Martinique, entre le 11 et le 17 mars pour La Réunion et du 9 au 13 mars pour la Guyane. L'échantillon de produits étudiés rassemble essentiellement des produits alimentaires d'une part (pour environ deux-tiers des produits échantillonnés) et des produits d'hygiène ou ménagers (pour le tiers restant) – cf. tableau ci-dessous.

Les faits déduits des résultats du relevé

28. La première constatation devant être formulée concerne le niveau des écarts ainsi relevés. La médiane des écarts de prix relevés se situe à 65 % en Guadeloupe, 70 %

¹¹ Pour deux des neuf surfaces incluses dans l'échantillon de la Guadeloupe, les prix ont été relevés sur des listings plutôt que directement en rayon. A cette période, de nombreux produits commençaient en effet à ne plus être disponibles.

en Martinique et en Guyane¹². Cette médiane est sensiblement plus faible à La Réunion, 55 %, le différentiel avec les autres DOM étant également constaté lorsque l'échantillon ne comprend que des produits qui ont pu être relevés dans les quatre DOM¹³.

29. Pour s'assurer que ces écarts ne découlaient pas d'erreurs de mesure, la DGCCRF a fait vérifier les écarts les plus importants sans détecter d'erreur significative. Comme certains prix n'avaient pu être relevés que dans un petit nombre de surfaces de vente, il a également été vérifié que les ordres de grandeur mentionnés ci-dessus n'étaient pas modifiés de manière significative lorsqu'était affecté à chaque produit un poids proportionnel au nombre de relevés dont il avait fait l'objet dans le DOM étudié¹⁴.
30. Le tableau ci-dessous présente les écarts médians observés par DOM et par catégorie de produit. Les écarts relevés sont les plus élevés pour les biscuits, les féculents (pâtes et riz), les produits destinés au petit déjeuner et les produits frais (importés). Ils sont les moins élevés pour les boissons, les produits d'hygiène et ménagers et le multimédia.

Tableau 2 : les écarts de prix entre les DOM et la métropole selon les catégories de produits

Catégorie de produits	Nombre de produits par catégorie	Écarts médians (en proportion du prix observé en métropole)			
		Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Biscuits	7-8	+ 107 %	+ 98 %	+105 %	+74 %
Boissons	9-10	+ 69 %	+ 65 %	+ 42 %	+ 20 %
Café, thé, sucre, etc	10-11	+ 87 %	+ 75 %	+ 82 %	+ 66 %
Conserves	8-11	+ 66 %	+ 40 %	+ 73 %	+ 50 %
Produits frais (importés)	7-10	+ 66 %	+ 93 %	+ 72 %	+ 79 %
Produits d'hygiène	16-18	+ 48 %	+ 59 %	+ 51 %	+ 43 %
Produits ménagers	10-12	+ 49 %	+ 52 %	+ 60 %	+ 43 %
Multimédia	1	+ 17 %	- 3 %		
Pâtes et riz	3	+ 99 %	+ 99 %	+ 83 %	+ 66 %

¹² 50% des écarts de prix relevés dans le cas de la Guyane sont donc supérieurs à 70%. La médiane est utilisée préférentiellement à la moyenne lorsque les données utilisées présentent des variations importantes, ce qui est le cas ici (cf. *infra*).

¹³ L'échantillon est alors de 65 produits. La médiane des écarts de prix avec la métropole est de 65 % en Guadeloupe, 70 % en Martinique, 67 % en Guyane et 55 % à La Réunion.

¹⁴ Dans ce cas, les écarts médians sont de 53% à La Réunion, 63 % en Guyane, 65 % en Guadeloupe et 68 % en Martinique.

31. La seconde constatation issue de cet échantillon d'écarts de prix entre les DOM et la métropole est celle de l'importante variabilité des écarts selon les produits. A titre d'illustration, 50 % des écarts de prix relevés dans le cas de la Guadeloupe se situent entre 46 et 92 %, les intervalles correspondants pour les autres DOM étudiés étant [45 %; 96 %] pour la Martinique, [46%; 92%] pour la Guyane et [31 %; 80 %] pour La Réunion. L'écart-type, c'est-à-dire la dispersion des écarts par rapport à la moyenne de ces écarts, se situe entre 40 et 50 % selon les DOM, conduisant ainsi à des intervalles de confiance relativement étendus, d'amplitude supérieure à 20 points de pourcentage. Une telle variabilité permet d'expliquer les controverses fréquentes quant aux comparaisons de prix entre les DOM et la métropole, l'échantillonnage (ou l'absence d'échantillonnage) pouvant jouer un rôle important dans l'« estimation » qui est obtenue.
32. La troisième constatation pouvant être formulée est celle d'une corrélation élevée des écarts relevés entre les DOM. En d'autres termes, un produit dont l'écart entre le prix constaté en métropole et le prix constaté dans un DOM donné est élevé aura de fortes chances de présenter, dans les autres DOM, un écart élevé par rapport à la moyenne des écarts dans ces DOM. Ainsi, l'écart-type des écarts de prix avec la métropole relevés dans chacun des DOM ¹⁵ n'est « que » de 20%, à comparer aux écarts-types de 40 à 50% constatés entre les produits¹⁶. Cette relative homogénéité des écarts de prix transparaît également au travers du graphique suivant, représentant en ordonnée les écarts de prix constatés en Martinique, Guyane et à La Réunion, et en abscisse, les écarts de prix constatés en Guadeloupe, rangés par ordre croissant. Les droites figurant également sur le graphique sont issues d'une régression de l'écart de prix constaté dans les trois DOM susmentionnés sur l'écart de prix constaté en Guadeloupe : leur coefficient directeur est de 0.78 dans le cas de la Martinique, de 0.77 dans le cas de la Réunion et de 0.83 dans le cas de la Guyane. Ces coefficients élevés témoignent d'une relation statistiquement significative entre les écarts de prix observés en Guadeloupe et ceux observés dans les autres DOM. De façon similaire, les coefficients de corrélation¹⁷ entre les écarts de prix constatés dans les quatre DOM, présentés dans le tableau qui suit, sont très proches de 1, ce seuil correspondant à une corrélation parfaite. En d'autres termes, les valeurs prises par les écarts dans chaque DOM sont fréquemment supérieures (ou inférieures) à la moyenne pour les mêmes produits.

¹⁵ C'est à dire la dispersion, par rapport à la moyenne, des écarts de prix entre les DOM pour un même produit.

¹⁶ C'est à dire la dispersion, par rapport à la moyenne, des écarts de prix entre produits pour un même DOM.

¹⁷ Un coefficient de corrélation entre deux variables mesure l'intensité de la relation entre elles. Formellement, ce coefficient de corrélation est le ratio de la covariance des deux variables et du produit de leurs écarts-types. La covariance désignant la somme du produit des écarts à la moyenne, un coefficient de corrélation sera positif lorsque les écarts entre les valeurs des variables et leur moyenne sont de même signe. Par ailleurs, plus les écarts types sont élevés, plus la dispersion des observations par rapport à la moyenne est forte et plus le coefficient de corrélation est faible.

Graphique 5 : Les écarts de prix en Guyane, Martinique et à La Réunion (en %) en fonction de l'écart de prix en Guadeloupe (en %)

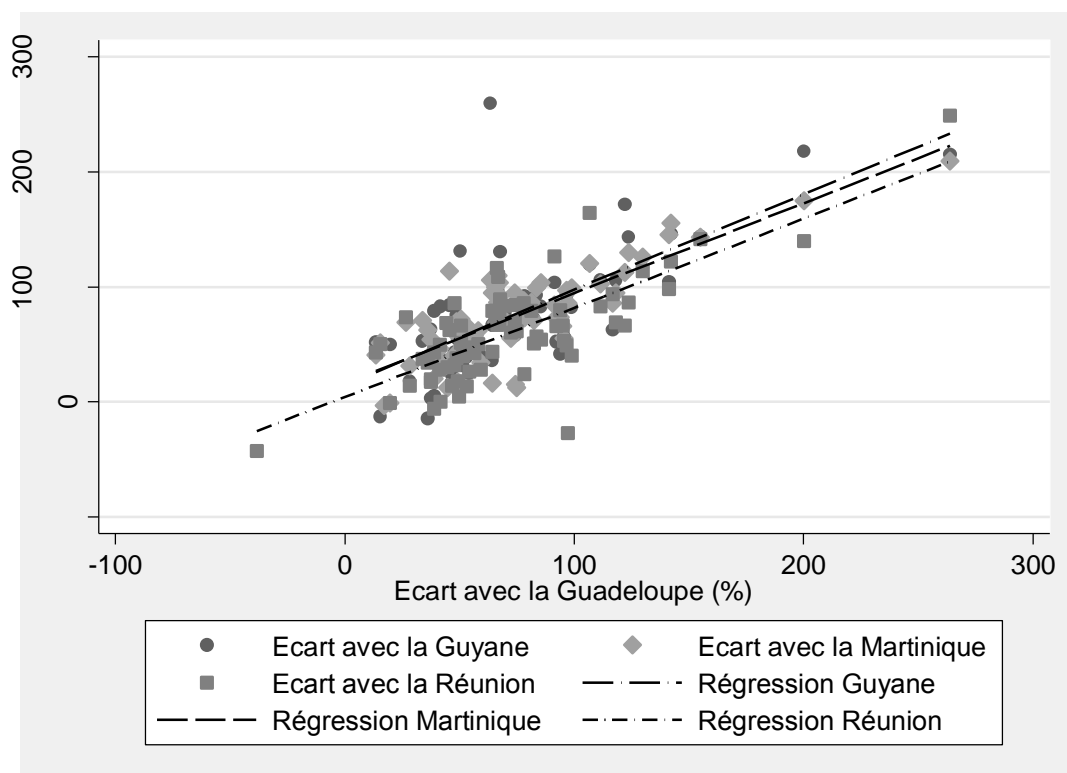


Tableau 3 : Coefficients de corrélation des écarts de prix avec la métropole

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Guadeloupe	1,00			
Martinique	0,88	1,00		
Guyane	0,80	0,84	1,00	
Réunion	0,83	0,83	0,73	1,00

33. Cette homogénéité des écarts entre les DOM tendrait à indiquer qu'il existe des facteurs communs à tous les DOM déterminant l'ampleur des écarts entre chaque DOM et la métropole, ce qui n'empêche pas ces facteurs de jouer un rôle plus ou moins grand selon les DOM et d'ainsi influencer sur l'ampleur des écarts entre les DOM.
34. Pour conclure, il apparaît que des écarts significatifs existent entre d'une part les prix des produits « importés » de métropole et vendus dans les DOM et d'autre part les prix de ces mêmes produits vendus en métropole. La forte variabilité de ces écarts et la taille relativement réduite de l'échantillon empêchent de quantifier avec beaucoup de précision leur ampleur. En elle-même, cette question de l'importance des écarts revêt en outre une pertinence limitée : du point de vue de la régulation de la concurrence, c'est seulement au regard des différents frais spécifiques à la commercialisation de ces produits dans les DOM qu'il sera possible de qualifier l'importance et la nature de ces écarts. En revanche, les indications quantitatives fournies par l'échantillon justifient que l'Autorité de la concurrence appréhende le

mécanisme de formation de ces écarts de prix afin, le cas échéant, d'identifier, au long de la chaîne d'approvisionnement et d'intermédiaires reliant la métropole et les DOM, les facteurs susceptibles de les accroître au détriment des consommateurs domiens et de l'efficacité économique.

B. LES FACTEURS LIÉS A L'INSULARITE, A L'ELOIGNEMENT ET A LA FISCALITE LOCALE

35. Les écarts de prix entre la métropole et les DOM peuvent découler, pour une certaine part, des particularités géographiques et économiques de ces territoires. L'avis rappelle brièvement ces particularités (1). Sont ensuite étudiés les rôles des coûts de transport (2) et de l'octroi de mer (3) dans la formation de ces écarts de prix.

1. DES MARCHES ETROITS, ISOLES ET LARGEMENT DEPENDANTS DE LA METROPOLE AVEC DES DISPARITES DE REVENUS ELEVEES

36. L'étroitesse des marchés intérieurs des départements d'outre-mer, issue d'une part du petit nombre d'habitants, d'autre part d'un revenu moyen par habitant relativement faible, emporte deux conséquences importantes quant à la structure de leurs marchés de produits.
37. En premier lieu, la petite taille des marchés des territoires d'outre-mer implique que, le plus souvent, la seule demande intérieure est insuffisante pour permettre aux entreprises locales d'atteindre une taille minimale optimale de production. Cet élément affecte négativement les coûts de production et l'investissement, l'étroitesse des marchés réduisant le taux d'utilisation des capacités de production et affaiblissant la rentabilité des capitaux investis.
38. En second lieu, l'étroitesse des marchés ultramarins conduit les entreprises locales à concentrer leurs moyens de production et de commercialisation afin d'accroître leur efficacité productive. Toutefois, ce processus de concentration peut également s'effectuer au détriment de l'intensité concurrentielle. Comme l'indique l'OCDE, « *bien que toutes les économies soient confrontées à un conflit récurrent entre efficacité et intensité de la concurrence, ce conflit est encore plus fréquent dans le cas particulier des petites économies* »¹⁸. Ainsi que le remarque l'OCDE, le nombre limité d'acteurs sur la plupart de ces marchés étroits peut également faciliter le maintien de cartels et d'arrangements collusifs : les interactions répétées entre ce petit nombre d'acteurs réduit en effet la nécessité d'arrangements contractuels détaillés nécessaires pour soutenir la mise en œuvre d'une entente¹⁹.
39. Dans la plupart des petites économies, le commerce international, notamment avec les pays géographiquement proches, permet de surmonter certains des inconvénients liés à la petite taille des marchés. Les exportations permettent aux entreprises locales de revendre à l'étranger les surplus nécessaires à la réalisation d'économies d'échelle tandis que les importations permettent d'importer à un prix relativement bas les produits qui, compte tenu de la nature et des volumes de ressources productives

¹⁸ « Small economies and competition policy : a background paper », OECD Global Forum on Competition.

¹⁹ « *In an economy characterized by the power of small circles, it is obviously easy to maintain cartels and other collusive arrangements because when "everybody knows everybody else" there is no need for detailed and difficult-to-manage (vulnerable) contractual arrangements.* » (« Small economies and competition policy : a background paper », OECD Global Forum on Competition, p. 8).

nécessaires, ne peuvent être efficacement fabriqués sur place. Enfin, les entreprises étrangères animent le jeu concurrentiel sur ces marchés de petite taille et garantissent aux consommateurs locaux des produits variés à des prix et d'une qualité à peu près équivalents à ceux vendus sur les marchés plus importants.

40. Dans le cas des DOM, toutefois, le commerce international ne parvient pas nécessairement à compenser les désavantages associés à un marché étroit. En effet, bien que les taux d'importation des DOM (de l'ordre de 30 % aux Antilles et à La Réunion) témoignent d'un niveau d'ouverture substantiel, les DOM importent une large part de leurs biens de consommation de métropole²⁰ : selon l'IEDOM, la métropole fournissait 58,4 % de la valeur des importations en Martinique, 55 % en Guadeloupe, 46,7 % en Guyane et 58 % à La Réunion en 2007. L'éloignement géographique des DOM vis-à-vis de leur principale source d'approvisionnement accroît naturellement les prix des marchandises importées tout en diminuant la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer à l'égard de productions locales ou étrangères. En outre, la distance séparant les DOM des grands territoires économiques et la petite taille des marchés domiens réduisent les incitations des producteurs à s'y implanter.
41. A ces différents obstacles à l'obtention de prix comparables entre les DOM et la métropole s'ajoute également la fiscalité souvent défavorable que les collectivités locales ont choisi d'imposer sur les importations, qu'elles proviennent de métropole, de l'Union européenne ou de pays tiers. Conçu pour financer les budgets des collectivités locales et protéger les entreprises locales, l'octroi de mer, au même titre que les barrières douanières en vigueur à l'égard de pays non-membres de l'Union européenne²¹, contribue mécaniquement à accroître les prix de vente aux consommateurs.
42. Enfin, les inégalités de revenus observées dans les DOM, plus importantes qu'en métropole, sont également susceptibles d'influencer les politiques tarifaires des entreprises. Sur des marchés où la concurrence est insuffisante, la différenciation de la demande entre d'une part, des consommateurs relativement pauvres et susceptibles de n'acheter que des produits à bas prix, et d'autre part, des consommateurs beaucoup plus aisés, dont la demande est relativement peu élastique au prix, conduit les entreprises à augmenter leurs prix. Le segment le moins aisé de la demande n'est en effet que très peu rentable et les entreprises préfèrent donc se concentrer sur le segment le plus aisé, en compensant les moindres volumes associés à cette stratégie par des marges importantes par unité vendue.

²⁰ Les travaux empiriques sur les flux commerciaux bilatéraux aident à comprendre cette polarisation des importations des DOM envers une métropole relativement éloignée. Ceux-ci ont ainsi constaté que si la distance géographique entre deux territoires tendait à diminuer leurs flux commerciaux, la proximité économique, culturelle et politique les accroissait de façon très significative. Dans le cas des DOM, le partage d'une même monnaie, d'une même langue et d'une même nation avec la métropole, auquel s'ajoutent les habitudes de consommation des habitants des DOM et le relatif éloignement des autres sources d'approvisionnement, explique, pour une partie, le poids important de la métropole dans les importations des DOM. Pour un survol de cette littérature économique appliquée aux économies insulaires, cf. « Éloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », B. Poirine, document de travail de l'Agence Française de Développement, n. 52, novembre 2007.

²¹ Les accords commerciaux internationaux signés par l'Union européenne et le tarif douanier communautaire qui en découle s'appliquent aux DOM. Ceux-ci sont donc relativement ouverts vis-à-vis des pays tiers sur le plan douanier, notamment vis-à-vis des pays ACP de leur environnement proche.

43. Les écarts de prix constatés entre les DOM et la métropole peuvent donc, pour une part, découler des coûts de transfert (ou « *frais d'approche* ») des produits vers ces territoires, qu'il s'agisse des coûts de transport ou de l'octroi de mer. Les deux sections suivantes considèrent tour à tour le poids respectif de ces deux déterminants dans l'explication des écarts de prix entre les DOM et la métropole.

2. LE FRET MARITIME

Le fonctionnement du marché du fret maritime

44. Les deux lignes principales en termes de volumes transportés sont la ligne Europe du Nord -Antilles et la ligne Europe – Réunion. Elles sont les seules sur lesquelles opèrent plusieurs concurrents. Les services Méditerranée-Antilles et Europe-Guyane sont gérés en monopole de fait par le VSA²² passé entre CMA-CGM et MARFRET, il n'y a donc pas de concurrence en prix. Sur ces deux lignes, les volumes sont faibles à l'aller et quasi inexistant au retour. C'est donc sur les deux services principaux que l'examen des différences de prix a un sens.
45. Tous les renseignements sur les prix sont couverts par le secret commercial demandé par les entreprises qui ont répondu aux questionnaires de l'Autorité. Toutefois, il est possible de donner des moyennes ou des fourchettes de prix et de dégager des évolutions. Sans prétendre à l'exhaustivité, ce sondage est néanmoins significatif puisqu'il concerne les plus grands clients de chaque compagnie. Il couvre ainsi près de la moitié des volumes transportés et donne a priori les prix les plus bas que l'on peut obtenir sur le marché puisque ces grands clients bénéficient des plus fortes remises.

2.1. La ligne Europe du nord-Antilles

46. La principale liaison entre l'Europe du nord et les Antilles est assurée principalement par six compagnies maritimes : CMA-CGM, AP-MOLLER-MAERSK (ci-après MAERSK, MARFRET, WEC-HOLLAND-MAAS (ci-après WEC), GEEST LINE et HORN LINE.
47. Alors que GEEST et HORN opèrent sur cette liaison avec leurs propres navires, les compagnies CMA-CGM, MARFRET et WEC sont liées par un accord de SCA (slot Charter Agreement)²³ et utilisent les navires de la CMA-CGM.
48. Sur la ligne Europe-Antilles, le prix du fret brut pour un conteneur 20^{'24} ordinaire est, en moyenne tous clients et toutes compagnies confondus, mais sans pondération par les quantités, de l'ordre de 1 400 €, avec des différences significatives, puisque

²² VSA= *Vessel Sharing Agreement*, accord de partage de vaisseau. Il s'agit d'une mise en commun des navires, sans accord de prix.

²³ SCA= *Slot Charter Agreement* ou accord de location d'espace. Il s'agit, pour une compagnie de louer un quota d'emplacement sur le navire d'une autre compagnie pour y charger ses conteneurs, moyennant un prix fixé contractuellement à l'avance. Les deux compagnies conservent leur liberté commerciale et pratiquent des prix différents.

²⁴ Le vingt pieds est le format de base traditionnel des conteneurs. Pour faciliter le calcul des prix de fret unitaire, on compte les chargements en « *équivalent vingt pieds* » (EVP).

l'écart entre les meilleures conditions et les moins bonnes peut atteindre 300 €. Cet écart serait sans doute encore supérieur si on intégrait des petits clients dans le sondage. De même, le prix du fret brut pour un conteneur 40' est de l'ordre de 2500 €, avec des écarts qui peuvent dépasser 600 € selon les clients et les compagnies.

49. Les montants publiés par la conférence maritime jusqu'en octobre 2008 étaient respectivement de 1 809 € et de 3 438 € pour un 20' et un 40'. Ces montants publics n'intégraient pas les remises commerciales et ne sont donc pas directement comparables aux précédents. En l'absence de données sur le prix réel après remise, il est difficile de dire si la suppression de la conférence maritime a entraîné une baisse des prix et, le cas échéant, de quelle importance. On peut seulement relever que les prix moyens constatés sur les trois dernières années de fonctionnement de la conférence, c'est-à-dire entre l'annonce de sa suppression en 2006 et sa suppression effective fin 2008, ont été relativement constants.
50. Pour les conteneurs réfrigérés, la situation est plus complexe car le trafic est de nature très différente entre l'aller et le retour. Sur la route Sud, de l'Hexagone vers les Antilles, il s'agit essentiellement de transporter les produits frais de la grande distribution. On a donc une dispersion des prix qui ressemble à celle des conteneurs secs puisqu'il s'agit des mêmes clients et des mêmes compagnies. Les prix sont en moyenne dans une zone voisine de 2 000 € pour le 20' et de 2 500 € pour le 40'. La structure de prix a donc un caractère dissuasif pour l'utilisation des 20', ce qui s'explique, comme on le verra ci-après, par la difficulté d'utiliser les 20' sur le retour. Cette structure de prix est défavorable aux petits clients qui ne peuvent remplir que des 20' puisque, par nature, un conteneur « *reefer* »²⁵ est utilisé pour des produits non stockables et donc livré à un rythme hebdomadaire. Il n'est pas possible de cumuler les commandes sur plusieurs semaines pour constituer des volumes plus importants.
51. En revanche, sur la route Nord, des Antilles vers Dunkerque, les conteneurs « *reefer* » ne sont utilisés que pour le transport des bananes, service qui ne donne lieu qu'à une seule négociation commerciale entre le groupement des producteurs et la CMA-CGM, puisque MAERSK, MARFRET et WEC, ne sont pas actuellement présents sur ce marché. Il n'y a donc qu'un seul prix. Un monopsonne fait face à un monopole. De plus, le transport de la banane qui était encore assuré à 60% par des conteneurs 20' jusqu'en 2002, époque où on utilisait des boîtes isothermes, a progressivement basculé vers le 40' avec le passage au système « *reefer* » après 2004. Aujourd'hui, les cargaisons de bananes sont en totalité transportées en 40' « *reefer* ». On observe une baisse des prix de 30 % sur dix ans (1998-2008) en valeur nominale, ce qui correspond à une baisse bien plus importante en valeur réelle.
52. L'appréciation du niveau absolu des prix n'est pas aisée, faute de marché fortement concurrentiel directement comparable sur l'axe Europe-Caraïbes. On peut toutefois relever plusieurs éléments qui laissent penser qu'on est assez loin d'un prix de pleine concurrence. Tout d'abord, converti en dollars, le prix moyen du marché après remises commerciales s'établit à environ 1 800 US\$ par EVP, ce qui est incontestablement un niveau élevé par rapport à ce qui est constaté sur les grandes

²⁵ Conteneur possédant son propre compresseur pour produire du froid positif (produits frais) ou négatif (produits congelés).

routes de fret maritime. On observe ensuite qu'un armateur, non membre de la conférence, fait état d'une baisse de ses propres tarifs sur la période 2006-2008 avec des gains de parts de marché et annonce pour 2009 des prix sensiblement inférieurs aux prix moyens constatés jusqu'en 2008 au sein du SCA, ce qui laisse supposer que l'exploitation de ce service serait encore bénéficiaire à des niveaux de prix inférieurs.

53. Enfin, il faut tenir compte du prix de gros du slot aller-retour, [...], tel qu'il est facturé entre armateurs au sein du SCA. Interrogé sur la fixation de ce prix de gros, CMA-CGM a indiqué qu'il s'agissait d'un prix « *négocié sur la base d'un coût complet (loyer navire, carburant à prix déterminé, frais de port, etc...)* ». MAERSK a, de son côté, indiqué que : « *Compte-tenu des conditions de marché actuelles, en comparant avec les services maritimes opérés par MAERSK Line se rapprochant le plus du service Antilles offert par CMA-CGM, on peut qualifier ce coût de slot de raisonnable* ». En clair, le loueur considère que ce prix est orienté vers les coûts et le locataire considère qu'il ne paye pas de surcoût significatif par rapport à ce qu'il supporterait en utilisant ses propres navires. Ce prix est donc un bon indicateur des coûts bruts du fret avant imputation des frais propres à la prise en charge d'un conteneur.
54. Or, la comparaison entre ce prix de gros [...], et le prix de détail appliqué aux clients pour un aller simple, 1 800 € dans le tarif conférence de base et environ 1 400 € après remises, fait apparaître un écart considérable. Les compagnies, interrogées sur l'origine de cet écart ont fait état de coûts supportés par l'armateur, mais certains de ces coûts, comme les droits de port, la surcharge carburant et la manutention d'embarquement, sont refacturés au client en plus du prix du fret brut sous la rubrique THC (Terminal Handling Charge). Ils ne peuvent donc pas expliquer l'écart entre le prix de gros et le prix de détail. Finalement, la moitié des coûts exposés pour expliquer l'écart entre le prix de gros et le prix de détail sont les ristournes accordées aux clients et les coûts logistiques généraux résultant des déséquilibres de la ligne entre l'aller et le retour. Mais cette explication est circulaire puisque les ristournes clients constituent des pertes de recette déjà incluses dans le prix moyen de 1 400 €. Quant à la non-facturation des conteneurs au retour, elle constitue aussi une perte de recette et pas un coût supplémentaire puisque le prix de gros est le prix du slot aller-retour. Lorsqu'un conteneur est plein au retour, il est à nouveau facturé et l'écart entre le prix de gros aller-retour et le prix de détail aller-retour augmente encore. Il faut, à cet égard relever que, pour les membres de l'accord SCA, environ 30 % des conteneurs pleins à l'aller sont également pleins au retour. Ce taux était même de 40 % en 2006 avant la chute des exportations de bananes en 2007.

2.2. La ligne Méditerranée-Antilles

55. Cette ligne opérée en monopole de fait par CMA-CGM et MARFRET offre, malgré des volumes beaucoup plus faibles, des prix proches de ceux de la ligne Europe du Nord, qui bénéficie en outre, sur le retour, du transport des conteneurs « *reefer* » plus rémunérateurs. On peut donc s'étonner de cette identité de prix, même s'il est vrai que le service est moins rapide puisqu'à partir de Fos, les escales de Barcelone et Algésiras rallongent le temps de transit : 15 jours entre Fos et Pointe-à Pitre contre 8 jours entre Montoir et Pointe-à Pitre ou 10 jours entre Le Havre et Pointe-à Pitre par la route nord. Cette identité de tarif serait plutôt de nature à confirmer l'importance de la marge commerciale sur la ligne nord.

2.3. La ligne Europe-Guyane

56. Cette ligne est très semblable à la précédente puisqu'elle est également opérée par le VSA formé par CMA-CGM et MARFRET, elle opère de faibles volumes avec des prix relativement stables mais élevés puisque le fret brut y est de 25% à 30% plus cher que sur les Antilles.

2.4. La ligne Europe-Réunion

57. Trois compagnies assurent principalement les liaisons entre la métropole et La Réunion : CMA-CGM, MAERSK et Mediterranean Shipping Company (MSC), société de droit suisse, basée à Genève, qui est comme les deux autres un major mondial du secteur. Ces trois armateurs sont présents avec leurs propres navires. Le seul VSA concerne CMA-CGM et sa filiale DELMAS avec la compagnie allemande DAL. Dans ce VSA, le groupe CMA-CGM/DELMAS opère trois navires et DAL un seul, ce petit acteur détenant moins de 10% du marché. La structure du marché offre donc une situation de concurrence plus classique avec une concurrence frontale entre les trois majors du secteur CMA-CGM, MAERSK et MSC, avec comme seule restriction un seul accord de VSA d'ailleurs minoritaire.
58. De plus, ces grands armateurs, tous présents depuis plus de dix ans sur ce service, n'ont jamais été réunis au sein d'une conférence maritime ; c'est, en particulier, le cas du leader du marché sur cette destination, MSC, qui a toujours opéré seul sans lien avec les autres compagnies.
59. Sur la ligne Europe-Réunion, le prix du fret brut pour un 20' ordinaire, en moyenne tous clients et toutes compagnies confondus, mais sans pondération par les quantités, est également de l'ordre de 1400 €, avec des variations significatives, puisque l'écart entre les meilleures conditions et les moins bonnes peut atteindre 400 €. Cet écart serait sans doute encore supérieur si on intégrait deux particularités : les remises de fin d'année sur 2009, qui pourraient faire baisser sensiblement le prix moyen de certains clients au vu des barèmes contractuels qui ont été signés pour cette année, et le fait que les prix « *all in* » intègrent dans certains cas des IFP²⁶ minorées. Il est possible, compte-tenu de ces deux éléments que le prix « *all in* » de plusieurs clients soit inférieur à 1500 €. De même, le prix du fret brut pour un 40', toutes remises confondues y compris un taux d'IFP bas, est de l'ordre de 2 800 €, avec des écarts qui peuvent dépasser 500 € selon les clients et les compagnies.
60. La situation est plus défavorable pour les conteneurs réfrigérés qui se situent plutôt dans la zone des 2 500 € pour un 20' et de 4 700 € pour un 40'. Ces écarts de prix avec les Antilles sur le « *reefer* » s'expliquent notamment par l'absence de flux retour équivalents à ceux des exportations de bananes qui permettent de rentabiliser les 40' « *reefer* » sur le service retour.
61. On relève néanmoins une baisse des prix entre 2006 et 2009 attestée aussi bien par certains clients que par les armateurs. Dans certains cas, la baisse a été de l'ordre de 15% à 20% sur le fret brut incluant les remises et hors variations de l'IFP. Malgré ces baisses, les prix du fret brut restent sensiblement plus élevés que les prix sur le marché international des grandes lignes. L'exemple souvent cité est celui du prix

²⁶ Surcharge carburant désignée, au niveau international par l'acronyme BAF (Bunker adjustment factor) ou Interim Fuel Participation (IFP).

d'un conteneur 20' entre l'Europe et l'Australie, qui se négocie autour de 1 300 US\$, soit environ 1 000 €, alors que pour La Réunion, trajet deux fois moins long, les prix sont supérieurs de 30 % au moins.

L'incidence du fret dans le prix des produits de grande consommation

62. Selon les témoignages recueillis lors de l'enquête, le poids du fret représenterait, le plus souvent, de 5 à 15 % du prix de vente au consommateur des produits considérés, auxquels s'ajouteraient ensuite les frais divers liés à la manutention. Or, exprimés en proportion du prix de vente au consommateur domien, les écarts de prix médians constatés entre les DOM et la métropole atteignent 40 % aux Antilles et en Guyane et 35 % à La Réunion.
63. Toutefois, comme le souligne le rapport d'enquête de la DGCCRF, « *il est impossible de définir un coût d'approche moyen représentatif pour l'ensemble des PGC mais d'une manière générale les produits de faible valeur sont fortement impactés par les coûts d'approche (a contrario pour ceux à forte valeur l'influence sera faible). Si le taux d'octroi de mer est élevé ceci amplifiera d'autant plus cet effet* ». De fait, les écarts de prix constatés entre la métropole et les DOM sont eux mêmes très variables. Il peut d'ailleurs être constaté que par catégorie de produits et s'il est fait abstraction des produits sous marque de distributeur, les écarts de prix (mesurés en %) avec la métropole sont fréquemment d'autant plus élevés que le prix du produit en métropole est faible.
64. Des éléments supplémentaires ont donc été rassemblés pour apprécier de façon plus opératoire le rôle du fret et des charges afférentes dans la formation des écarts de prix.

◆ Les éléments transmis par des groupes de distribution domiens

65. Plusieurs groupes de distribution ont transmis, pour un échantillon relativement réduit de produits, le niveau de leurs charges de fret et d'octroi de mer. Rapportées soit au prix de départ en métropole (tableau 4), soit au prix de revente dans les DOM (tableau 5), ces charges peuvent ensuite être mises en rapport avec l'écart de prix constaté pour ces produits ou des produits de nature similaire entre les DOM et la métropole²⁷. L'inconvénient de telles comparaisons est toutefois de concerner des produits qui ne sont pas parfaitement identiques, tant en termes de prix de vente (qu'il s'agisse du prix de vente au consommateur ou du prix de vente de l'industriel) que de conditionnement. Elles fournissent néanmoins, à titre indicatif, une image du décalage pouvant exister entre le poids du fret dans les prix de vente d'une part, et les écarts de prix avec la métropole d'autre part.
66. Dans de nombreux cas (légumes surgelés, lait UHT, pâtes, conserves, gel douche, huiles, boissons chocolatées, céréales), l'addition des charges de fret (et autres frais de manutention) et d'octroi de mer n'est pas en soi suffisante pour expliquer l'ampleur des écarts de prix même si leur impact sur le pouvoir d'achat des populations est loin d'être négligeable. En revanche, les charges de fret très élevées engagées dans le transport de l'eau (en bouteille de 1,5l) ou dans le transport de produits frais par voie aérienne pourraient représenter une part importante des écarts

²⁷ Dans ce cas, les écarts de prix constatés entre les DOM et la métropole ne sont naturellement qu'un minorant des écarts constatés entre le prix de vente dans les DOM et le prix de l'industriel.

de prix constatés entre les DOM et la métropole. Ces frais de transport élevés ont d'ailleurs conduit à la mise en place d'une production locale (sans pour autant toujours entraîner une diminution significative des prix, cf. section I.E).

Tableau 4 : Charges de fret et octroi de mer en proportion du prix de départ usine des marchandises

Produit	Conditionnement	DOM considéré	Poids des frais en proportion du prix de vente départ usine	Octroi de mer en proportion du prix départ usine	Produit figurant dans le relevé DGCCRF	Ecart de prix avec la métropole (en proportion du prix constaté en métropole)							
						Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion				
Légumes surgelés	N.D.	Antilles-Guyane	30%	6%	Légumes surgelés - Haricots verts - 1kg - MN	68%	92%	130%	89%				
					Légumes surgelés - Haricots verts - 1kg - MDD	51%	54%	51%	52%				
Lait UHT	N.D. N.D. 1/2 écrémé UHT Brique 1L	Antilles-Guyane Antilles-Guyane Réunion	23% 28% 36%	4% 0% 0%	Lait UHT Pack 6 bouteilles de 1L.	60%	29%						
Pâtes et semoules	N.D. Spaghetti Panzani - 1kg	Antilles-Guyane Réunion	27% 31%	18% Octroi de mer déjà inclus	Spaghetti Panzani 1kg	141%	145%	104%	98%				
					Spaghetti - 1kg - MDD	99%	99%	83%	40%				
Conserves	N.D. Petits pois extra-fins, boîte 4/4, n. 1 Cassoulet Carrefour 4/4	Antilles-Guyane Réunion Réunion	19% 22% 8%	11% 8% 14%	Conserves de haricots verts - 220g - Boîte 1/2/ - D'Aucy	75%	12%		61%				
					Conserves de haricots verts - 220g - Boîte 1/2/ - MDD	49%	18%	55%	18%				
					Conserves de thon	78%	73%	92%	24%				
					Conserves de thon	59%	34%	40%	28%				
Gel douche	Tahiti Vanille 250 ml	Réunion	44%	Octroi de mer déjà inclus	Gel Douche - Flacon 250ml - MN	72%	55%	62%	60%				
					Gel Douche - Flacon 250ml - MDD	49%	70%	76%	38%				
Beurre	Doux Châtelain	Réunion	7%	6%	Margarine - 250g - Planta Fin	85%	104%	83%	54%				
Eau	Cristalline, 1,5L Pack 6*50cl, Contrex	Réunion Réunion	168% 30%	16% 7%	Eau minérale plate - 1.5L - MN	142%	156%	146%	122%				
Huiles	Tournesol, Champion, 2L	Réunion	9%	20%	Huile de tournesol - 1L - MN	42%	34%	83%					
					Huile d'arachide - 1L - MN	41%	46%	49%	50%				
Boissons chocolatées	Granulée, N. 1. Nesquik 1kg Nesquik 450g	Réunion Réunion Réunion	17% 23% 23%	20% 22% 21%	Nesquik 450g	96%	55%	57%	53%				
Corn Flakes	375g N.1	Réunion	50%	9%	375g - Frostie's	111%	103%	106%	83%				
Desserts lactés	Yaourts au soja 4*100g, Carrefour Mousse au chocolat Carrefour	Réunion Réunion	537% 341%	28% 55%	Crèmes Danette 4*125g	96%	103%						
					Yaourts MDD		206%						

Tableau 5 : Charges de fret et d'octroi de mer en proportion du prix de vente au consommateur dans les DOM

Produit	Conditionnement	DOM considéré	Poids des frais en proportion du prix de vente dans le DOM	Octroi de mer en proportion du prix de vente dans le DOM	Produit figurant dans le relevé DGCCRF	Ecart de prix avec la métropole (en proportion du prix constaté dans le DOM)			
						Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Lait UHT	1/2 écrémé UHT Brique 1L	Réunion	18%	0%	Lait UHT Pack 6 bouteilles de 1L.	37%	22%		
Conserves	Petits pois extra-fins, boîte 4/4, n. 1	Réunion	8%	4,47%	Conserves de haricots verts - 220g - Boîte 1/2/ - D'Aucy	43%	11%		38%
	Cassoulet Carrefour 4/4	Réunion	5%	9%	Conserves de haricots verts - 220g - Boîte 1/2/ - MDD	33%	15%	35%	15%
					Conserves de thon	44%	42%	48%	19%
Beurre	Doux Châtelain	Réunion	4%	4%	Conserves de thon	37%	26%	28%	22%
					Margarine - 250g - Planta Fin	46%	51%	45%	35%
Eau	Cristalline, 1,5L Pack 6*50cl,	Réunion	44%	4%	Eau minérale plate - 1,5L - MN	59%	61%	59%	55%
	Contrex	Réunion	16%	4%					
Huiles	Tournesol, Champion, 2L	Réunion	5%	12%	Huile de tournesol - 1L - MN	29%	25%	45%	
	Isio 4, 1L	Réunion	5%	13%	Huile d'arachide - 1L - MN	29%	32%	33%	33%
Boissons chocolatées	Granulée, N. 1.	Réunion	9%	11%	Nesquik 450g	49%	36%	36%	35%
Corn Flakes	375g N.1	Réunion	24%	4%	375g - Frostie's	53%	51%	51%	45%
Desserts lactés	Yaourts au soja 4*100g, Carrefour	Réunion	69%	4%	Crèmes Danette 4*125g	49%	51%		
	Mousse au chocolat Carrefour	Réunion	61%	10%	Yaourts MDD		67%		

♦ La comparaison des écarts de prix avec la métropole entre les produits de marque nationale et les produits de marques de distributeur

67. Une autre manière d'appréhender le rôle du fret dans les écarts de prix est de comparer les écarts de prix entre les DOM et la métropole pour des produits relativement similaires et donc présentant, a priori, des charges de fret équivalentes. Les produits se prêtant naturellement à cet exercice de comparaison sont les produits de marque nationale (MN) et les produits correspondants vendus sous marque de distributeur (MDD). A priori, ces derniers devraient, en règle générale, subir des charges de fret identiques ou du moins similaires à celles des produits de MN. Dès lors, si le fret jouait un rôle prépondérant dans la formation des écarts de prix entre les DOM et la métropole, il devrait être constaté un écart de prix en % supérieur dans le cas des MDD (par rapport au cas des produits de MN), en vertu du prix de vente départ de métropole inférieur des produits de MDD, tandis que les écarts mesurés en termes monétaires (i.e., en euros) devraient être relativement similaires.
68. Or, les écarts constatés sont très fréquemment à l'opposé de ces attentes. Ainsi, pour le cas de la Guadeloupe, sur les 22 couples de produits importés de MN et de MDD échantillonnés, 18 présentent un écart en % plus faible dans le cas des produits de MDD et 21 un écart en euros supérieur dans le cas des produits de MN. Le même décompte effectué dans le cas des DOM de Martinique, Réunion et Guyane conduit à

une conclusion identique : les écarts relatifs et monétaires sont très fréquemment inférieurs dans les cas des MDD²⁸.

Tableau 6: Ecarts de prix avec la métropole pour les produits de MN et les produits correspondants vendus sous MDD

		Prix en métropole	Guadeloupe			Martinique			Réunion			Guyane		
			Ecart de prix avec la métropole		Octroi de mer total (en %)	Ecart de prix avec la métropole		Octroi de mer total (en %)	Ecart de prix avec la métropole		Octroi de mer total (en %)	Ecart de prix avec la métropole		
			En %	En €		En %	En €		En %	En €		En %	En €	
Produits de marque nationale importés	Moyenne	7,17	15,83%	81,25%	5,83	21,00%	79,25%	5,27	12,93%	68,11%	4,96	18,45%	88,29%	5,68
	Médiane	4,09	17,50%	73,18%	3,05	22,50%	76,92%	2,40	15,50%	68,27%	2,94	20,00%	86,65%	3,65
Produits de MDD importés	Moyenne	4,8	15,83%	57,99%	2,85	21,00%	60,04%	2,98	12,93%	40,08%	2,20	18,45%	52,59%	2,19
	Médiane	2,64	17,50%	49,44%	2,03	22,50%	58,81%	1,65	15,50%	40,07%	1,07	20,00%	52,87%	1,30

Note de lecture: sur l'échantillon des produits de MN et de MDD correspondantes, l'écart de prix constaté entre la Guadeloupe et la métropole est en moyenne de 81% pour les produits de marque et de 58% pour la MDD correspondante. Ces écarts correspondent à des écarts en euros de, respectivement, 5,8€ et 2,8€.

69. En outre, comme l'indique le tableau ci-dessus, les différentiels des écarts, que ce soit en euros ou en pourcentage, entre produits de MN et produits de MDD (marque de distributeur) sont très substantiels. Ainsi, pour ce qui concerne la Guadeloupe, la médiane des écarts de prix dans le cas des produits de MN est de 73 % ; elle n'est que de 50 % dans le cas des produits de MDD, soit un différentiel de 23 points de pourcentage. Ce différentiel est de 18 points dans le cas de la Martinique et d'environ 30 points dans le cas de La Réunion et de la Guyane.
70. L'une des explications possibles aux différentiels d'écarts de prix observés entre produits de MN et de MDD pourrait avoir trait à l'octroi de mer. Comme les produits de MDD ont un prix plus faible à leur entrée sur le territoire domien, l'assiette de l'octroi de mer est donc plus faible pour ces produits que pour ceux de MN. Les écarts en euros seraient donc plus élevés dans le cas des produits de MN, entraînant à la hausse l'écart de prix en pourcentage avec la métropole. Toutefois, dans la plupart des cas, les taux d'octrois de mer sont à eux seuls insuffisants pour expliquer l'ampleur des différentiels observés entre les écarts de prix observés pour les produits de MN et ceux observés pour les produits de MDD²⁹.
71. La disproportion observée entre les écarts de prix avec la métropole et le poids du fret et de l'octroi de mer d'une part, les différentiels d'écarts de prix constatés entre produits de MN et produits de MDD d'autre part, incitent donc à penser que les coûts

²⁸ Plus précisément, sur les 21 couples de produits étudiés dans le cas de la Martinique, 16 présentent un écart en pourcentage inférieur dans le cas de produits de MDD (marque de distributeur) et 17 un écart en euros supérieur dans le cas de produits de MN. Pour les autres DOM, les chiffres sont, respectivement, de 16 et 20 dans le cas de La Réunion (sur 21 couples de produits étudiés) et de 13 et 16 dans le cas de la Guyane (sur 17 couples de produits étudiés).

²⁹ En effet, si sont considérés des prix de vente dans les DOM nets d'octroi de mer, des différentiels importants subsistent entre les écarts constatés pour les produits de marque nationales et ceux constatés pour les produits de MDD, allant de 13 à 27 points de pourcentage pour les écarts médians. En outre, pour que les différentiels d'écarts de prix entre les deux catégories de produit soient exclusivement attribuées à l'octroi de mer, les différentiels entre les prix des produits de marque et ceux de MDD lorsqu'ils entrent dans les DOM devraient être extrêmement importants, sans commune mesure avec le différentiel constaté en métropole.

de transport, s'ils jouent un rôle dans la formation des écarts de prix, ne suffisent pas à expliquer l'importance de ces écarts.

3. LE ROLE DE L'OCTROI DE MER

a) Le cadre juridique

72. Depuis la loi n°84-747 du 2 août 1984, le régime de l'octroi de mer autorise les conseils régionaux à lever des taxes sur les produits introduits ou produits dans les départements d'outre-mer. La France a toutefois obtenu du Conseil des Communautés Européennes (décision n°89/688/CE du 22 décembre 1989) l'autorisation d'exonérer, totalement ou partiellement, les productions locales, « *au regard des handicaps qui pèsent sur les activités de production industrielle dans les départements français d'outre-mer* »³⁰. Sauf cas particuliers, ce régime dérogatoire pour les produits locaux ne peut concerner qu'une liste détaillée de produits définis par référence à la nomenclature douanière et doit respecter des différentiels maximums de taxation entre produits importés et biens produits localement fixés par le Conseil des Communautés européennes (10, 20 et 30 points).
73. Au titre du droit communautaire applicable actuellement, c'est la décision du Conseil du 10 février 2004 (2004/162/CE) relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer, qui proroge la décision 89/688/CE autorisant la France à maintenir le régime de l'octroi de mer. Toutefois, cette autorisation n'est valable que jusqu'en 2014. Après cette date, une nouvelle autorisation serait envisageable, mais dans les conditions fixées à l'article 299 § 2 du Traité CE (nouvelle rédaction du traité d'Amsterdam). Il est prévu que des mesures spécifiques devront être arrêtées en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques, mais pour autant qu'elles ne devront pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire notamment dans sa dimension essentielle de libre circulation des marchandises.
74. Sont concernées par l'octroi de mer les marchandises importées visées à l'article 3 de la loi n° 2004-639 susmentionnée. Enfin s'ajoute à l'octroi de mer un « *octroi de mer régional* » dont le taux est plafonné à 2,5 %, destiné au budget des régions. Celui-ci repose sur la même assiette que l'octroi de mer. Les opérations exonérées d'octroi de mer peuvent toutefois être soumises à l'octroi de mer régional.
75. En 2007, les recettes tirées des octrois de mer et octrois de mer régionaux ont été de 225 millions d'euros en Guadeloupe, 260 en Martinique, 348 à La Réunion et 121 en Guyane. Rapportées à l'ensemble des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales, elles représentent un tiers des recettes de fonctionnement des communes et environ 30 % des recettes de fonctionnement des régions (à l'exception de La Réunion, où elles ne représentent que 17 % des recettes de fonctionnement de la région)³¹.

³⁰ A savoir, « *éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de produits* » ainsi que la « *survenance de temps à autre, de phénomènes naturels tels que cyclones, éruptions volcaniques ou tremblements de terre* ».

³¹ Rapport d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer, juillet 2009.

b) L'incidence de l'octroi de mer sur la formation des prix dans les DOM

76. Les taux d'octroi de mer sont très variables, la plupart des produits se voyant appliquer un taux allant de 0 à 25 %³². La définition particulière de l'assiette de l'octroi de mer – définie comme le prix CAF, c'est-à-dire le prix d'achat augmenté des coûts du fret – implique également que l'impact de l'octroi de mer sur le prix payé par le consommateur est accru par les charges de transport engagées lors de l'importation des produits. Elle rend également impossible le calcul d'un prix de détail net d'octroi de mer, ce prix CAF étant rarement transparent. Enfin, l'analyse du rôle de l'octroi de mer dans les écarts de prix entre les DOM et la métropole doit tenir compte des taux de TVA inférieurs pratiqués dans les DOM : depuis le 1er avril 2000, ceux-ci sont de 2,1 % (taux réduit) et de 8,5 % (taux normal) - sauf en Guyane où ces taux sont nuls.
77. A nouveau, une analyse conjointe des taux d'octroi de mer et des charges de fret conduit à la conclusion que ces frais d'approche, et l'octroi de mer en particulier, ne suffisent pas à expliquer l'intégralité des écarts observés. Sur l'échantillon des produits « *importés* », les taux médians d'octroi de mer et d'octroi de mer régional sont en effet de 17,5 % pour la Guadeloupe, 22,5 % en Martinique, 20 % en Guyane et 18 % à La Réunion. Pour que l'octroi de mer et le fret expliquent conjointement et à eux seuls l'intégralité des écarts observés supra, le fret devrait représenter 46 % du prix de l'industriel en Guadeloupe³³ et en Martinique, 52 % en Guyane et 38 % à La Réunion³⁴. Or, comme souligné supra, les charges de fret sont, pour la plupart des produits, largement inférieures à ces niveaux. En revanche, les différentiels de taux d'octroi de mer entre la Guadeloupe et la Martinique permettent d'expliquer, en partie, les différentiels des écarts de prix constatés entre ces DOM et la métropole pour des produits identiques.
78. Il convient donc de rechercher au travers d'autres éléments structurels ou comportementaux, l'explication de la majeure partie des écarts de prix observés.

³² Les taux sont également susceptibles de varier dans le temps : afin de permettre une baisse des prix sur certains produits de grande consommation, les Conseils régionaux de Martinique et de Guadeloupe ont ainsi décidé d'abaisser en 2009 le taux de l'octroi de mer dans le sens d'une recherche d'harmonisation avec les taux appliqués en Guadeloupe. Le Conseil régional de Martinique estime à 9 millions d'euros le coût de la baisse entreprise.

³³ Les écarts de prix hors TVA médians pour les produits dont les taux d'octroi de mer ont pu être identifiés sont de 72 % en Guadeloupe, 79 % en Martinique, 83 % en Guyane, et 63 % à La Réunion. Soit p_i le prix de l'industriel, t le coût de transport et m_d le taux de marge du distributeur, celle-ci étant supposée identique dans les DOM et en métropole. Exprimé en fonction du prix constaté en métropole, le différentiel de prix entre la Guadeloupe et la métropole peut donc se réécrire $[(p_i + t) * 1,175 * (1 + m_d) - p_i * (1 + m_d)] / p_i * (1 + m_d) = 0,72$. Après transformation, $t = (1,72 - 1,175) p_i / 1,175 = 0,46 p_i$. Ainsi, pour que le coût du fret et les charges d'octroi de mer suffisent à expliquer conjointement les écarts de prix constatés entre la Guadeloupe et la métropole, les charges de fret (t) devraient représenter 46 % du prix pratiqué par l'industriel (p_i).

³⁴ L'utilisation des données individuelles plutôt que des médianes calculées précédemment ne modifie en rien les conclusions. Le fret devrait représenter plus de 40 % du prix de l'industriel pour plus de 75 % des produits échantillonnés en Guadeloupe, 60 % en Martinique, 75 % en Guyane et 60 % à La Réunion.

C. UN MARCHÉ DE DETAIL PEU CONCURRENTIEL

79. Cette section de l'avis traite des marchés de la grande distribution alimentaire dans les DOM. Sont successivement étudiés la structure de ces marchés (1), les comportements des opérateurs (2) et, enfin, le niveau de leurs marges (3).

1. LA STRUCTURE DU MARCHÉ DE LA GRANDE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE

80. Le secteur de la distribution dans les départements d'outre-mer est dominé par des enseignes nationales également présentes en métropole, principalement Carrefour, Cora et Casino. Au delà de cette identité de certains opérateurs, le secteur de la distribution dans les DOM présente néanmoins des caractéristiques plus spécifiques.
- Premièrement, le développement des enseignes nationales dans les DOM s'est essentiellement appuyé sur des « *master-franchises* » mises en place soit par des groupes de dimension nationale, soit par de puissants opérateurs locaux, au premier rang desquels les groupes Bernard Hayot et Gérard Huygues Despointes (pour le compte du groupe Carrefour, notamment). Certains de ces groupes, qu'ils soient domiens ou métropolitains, recourent simultanément à des magasins détenus en propre et à des franchises³⁵.
 - Deuxièmement, dans trois des quatre DOM étudiés, le secteur de la distribution alimentaire présente des niveaux de concentration relativement élevés. A La Réunion, en Guyane et en Guadeloupe, certains groupes de distribution détiennent ainsi des parts de marché, en surfaces commerciales, supérieures à 40%, soit sur la totalité du département concerné, soit sur une ou plusieurs zones de chalandise³⁶. En outre, certains de ces opérateurs exploitent également des structures communes. En particulier, deux franchisés du groupe Carrefour, les groupes Bernard Hayot et Gérard Huygues Despointes³⁷, exploitent conjointement une centrale d'approvisionnement commune en métropole et en Guadeloupe (leur participation dans le capital étant de 50 % chacun). Ils exploitent en outre un hypermarché (Carrefour Millenis) en commun - la société d'exploitation est détenue à 37 % par le Groupe Bernard Hayot et à 63 % par le groupe Gérard Huygues Despointes, alors que le Groupe Bernard Hayot est détenteur d'un autre hypermarché Carrefour concurrent du précédent (Destrelland). Enfin, à ce degré de concentration élevé s'ajoute fréquemment une diversification conglomérale et verticale des groupes de distribution domiens. Fortement implantés dans la distribution alimentaire, ceux-ci

³⁵ Cf. par exemples les groupes Vindemia à La Réunion et Gérard Huygues Despointes en Guadeloupe, Martinique et Guyane.

³⁶ Ainsi, les groupes Vindemia et Caille disposent, à La Réunion, d'une part de marché cumulée (en surface commerciale) de 55 % (34 % + 21 %). Le marché géographique de la région Ouest de l'île est particulièrement concentré : le groupe Vindemia y détenant plus de 43 % de part de marché. En Guadeloupe, le groupe Cora détient plus de 40 % de part de marché, tandis que l'enseigne Carrefour occupe une place prépondérante sur la zone commerciale la plus active (celle de Point-à-Pitre). De même, en Guyane, la part de marché du groupe Cora est supérieure à 40 %. En Martinique, en revanche, les positions des différents groupes présents (Cora, Groupe Bernard Hayot, Parfait, Ho Hio Hen, Fabre et Lancry) sont plus équilibrées, chacun détenant une part de marché allant de 13 à 20 %.

³⁷ Le groupe Carrefour détient une participation dans le capital de la société holding du groupe Gérard Huygues Despointes.

sont aussi fréquemment présents dans d'autres segments de la distribution (distribution automobile, articles de sport, articles de bricolage). Certains d'entre eux sont également intégrés verticalement dans la production de certaines denrées alimentaires³⁸ ou dans l'activité de grossiste importateur : les produits fabriqués localement ou achetés aux industriels métropolitains sont alors revendus à leurs concurrents sur le marché aval de la distribution de détail.

- Troisièmement, le secteur de la grande distribution présente dans les DOM des barrières à l'entrée encore plus élevées qu'en métropole. Outre les contraintes réglementaires liées aux autorisations administratives d'implantation³⁹, des barrières à l'entrée spécifiques aux DOM découlent, d'une part, des coûts fixes liés à la mise en place d'un circuit logistique suffisamment performant, adapté aux territoires ultramarins⁴⁰, d'autre part, de la rareté et des prix élevés du foncier commercial, voire, dans certains cas, du gel de ce foncier par les groupes de distribution déjà implantés⁴¹. Peu fréquente, l'arrivée de nouveaux opérateurs (comme les groupements de coopérateurs Leclerc et Système U) sur ces marchés s'est essentiellement effectuée au travers d'un changement d'enseignes des magasins existants plutôt que par l'implantation de nouvelles surfaces commerciales.

2. LES COMPORTEMENTS DES DISTRIBUTEURS DOMIENS

81. Trois traits distinctifs des stratégies commerciales des distributeurs implantés dans les DOM peuvent être soulignés :

³⁸ C'est le cas notamment du groupe Vindemia à La Réunion qui exploite plusieurs entreprises de production (Sicre, Salaisons de Bourbon) dont certaines sont en position de leader sur leurs marchés respectifs.

³⁹ Dans le cas de la Guadeloupe, un distributeur s'est ainsi plaint de la préférence accordée par la CCI, en amont de la procédure d'autorisation administrative, à une enseigne concurrente pourtant déjà bien implantée dans ce département.

⁴⁰ Ainsi, plusieurs des enseignes nationales absentes des DOM (notamment Auchan et les enseignes du segment du « *hard discount* ») ont indiqué aux rapporteurs qu'elles ne souhaitaient pas, du moins dans l'immédiat, entrer sur les marchés concernés du fait des coûts liés à la mise en place d'une logistique spécifique aux territoires ultramarins. Un groupe de distribution a également mentionné les importantes capacités de stockage nécessaires pour opérer une activité de distribution sur ces territoires.

⁴¹ Ainsi, dans le cas de la Guyane, un terrain commercial sur une zone de chalandise, par ailleurs peu concurrentielle, est gelé par un important groupe de distribution détenteur d'une autorisation d'implantation depuis 2005. Dans le cas de La Réunion, l'autorisation d'utilisation d'un terrain communal, dans le cadre d'un bail à construction d'une durée de quarante ans, s'est vue prolonger d'une durée de trente neuf années supplémentaires par simple décision du conseil municipal au motif d'un projet de transfert d'un autre magasin du groupe de distribution sur le terrain concerné par le bail. Plus généralement, à l'occasion de l'examen de l'acquisition par la société Cafom du pôle distribution de la société Fincar dans le secteur de la vente d'équipements de la maison, les parties avaient indiqué : « *le foncier est l'une des clefs de la distribution dans les Antilles. Certains acteurs ont des réserves foncières dues à des avantages historiques. En Guadeloupe et en Martinique, il est impossible d'acquérir du foncier de grande taille à un prix « normal » dans les zones d'implantation historique* » (Avis [07-A-06](#) du 16 juillet 2007 du Conseil de la concurrence). Elles avaient également souligné les disparités de situation au profit de grands groupes d'origine locale qui, selon elles, possédaient des réserves foncières disponibles ; elles avaient néanmoins relevé que l'acquisition de terrain peut se révéler plus aisée en Martinique dans la mesure où ce département dispose, selon elles, de ressources foncières plus importantes.

Le recours intensif aux promotions commerciales

82. La mission effectuée à La Réunion a permis de constater un taux élevé de promotions dans les magasins de détail à dominante alimentaire. Un groupe de distribution a ainsi indiqué que les promotions, sous la forme d'une diminution des prix par rapport à un prix de référence (le plus souvent, le prix le plus bas pratiqué par le magasin les trente derniers jours précédant le début de l'opération promotionnelle), représentent environ 28 % du chiffre d'affaires alimentaire. Un groupe concurrent a avancé le chiffre de 30 % et un troisième groupe une fourchette de 13 à 23 % pour deux de ses magasins. Plusieurs exemples de produits ont été fournis attestant de la réalité des promotions octroyées et donc de la forte variabilité des prix dans le temps.
83. Ces politiques promotionnelles, qui peuvent s'expliquer notamment par la volonté de discriminer entre des consommateurs en fonction de leur sensibilité au prix ou par un souci de gestion optimale des stocks, ne sont pas sans impact sur le jeu concurrentiel. Pour le consommateur, les variations permanentes de prix rendent plus difficiles les comparaisons de prix et donc le jeu de la concurrence. Elles peuvent aussi alimenter une certaine suspicion à l'égard des prix pratiqués hors périodes de promotion. Certains producteurs appellent d'ailleurs à la mise en œuvre d'une « *politique de fond de rayon* », visant à assurer un niveau de prix inférieur de façon plus régulière.

Le niveau et la prise en compte par les distributeurs des marges arrière

84. Les accords commerciaux conclus par un grand distributeur aux Antilles avec plusieurs fournisseurs de grandes marques nationales font apparaître des avantages consentis hors facture variant de 7 à 27 % du prix de vente. A La Réunion, des taux du même ordre de grandeur ont pu être relevés (15 à 26 %). Les avantages accordés s'apparentent à de la « *coopération commerciale* » (par exemple « *prospectus* »), à des « *services distincts* » (par exemple la fourniture de statistiques de vente) ou encore à des « *ristournes conditionnelles* » accordées en fonction de paliers de chiffres d'affaires. Sans qu'il soit possible de mesurer avec plus précision le niveau des marges arrière, du fait de leur opacité notoire, ces taux apparaissent inférieurs à ceux fréquemment évoqués dans le cas de la métropole.
85. En dépit des réformes successives de la loi Galland, ces avantages hors facture ne sont que rarement répercutés sur les prix payés par les consommateurs. Les missions d'enquête ont ainsi constaté que les marges des distributeurs sont généralement calculées par rapport à un prix de revient rendu magasin par application mécanique d'un coefficient multiplicateur de revente sur le prix sur facture, si bien que les avantages hors factures ou « *marges arrière* » ne sont pas intégrés à la politique de prix des distributeurs. Selon la DGCCRF, « *la grande distribution antillaise continue d'appréhender la marge arrière comme une source de profit, qui n'a pas vocation à diminuer le prix de vente consommateur. Les responsables d'enseignes ont beaucoup de mal à intégrer les modifications qui s'amorcent dans la distribution métropolitaine (passage en triple net). Ainsi il a été constaté qu'une des enseignes n'hésite pas à intégrer dans le calcul de son coût de revient un « coussin », qui a pour seule vocation de pallier les initiatives des chefs de rayons qui seraient tentés de baisser les prix de vente consommateur au-delà du « raisonnable »* ». Le même constat a pu être effectué à La Réunion où, de manière quasi-systématique, aucun avantage acquis n'est mentionné sur facture. Dans un cas, les marges arrière étaient ainsi perçues par une entité différente de celles exploitant les magasins, et ce, en contrepartie d'une commission de 1 %, non réintégrée dans les prix de vente.

Interrogé sur la non-répercussion des marges arrière dans ses prix de revente, un distributeur implanté dans plusieurs DOM a déclaré devant l'Autorité : « (...) le taux des marges arrière s'établit en 2008 entre 6 et 8 %, tous fournisseurs confondus./-Compte tenu de la faiblesse de ce taux en comparaison avec les taux de marge arrière obtenus par les distributeurs en métropole et pouvant atteindre 30 à 50 %, ce taux n'est pas répercuté dans le prix de vente consommateur./-Les magasins exploités sous l enseigne (...) préfèrent faire bénéficier leurs clients de prix réduits dans le cadre d'opérations promotionnelles réalisées au cours de l'année ».

Le faible rôle joué par les produits sous marques de distributeur et les « premiers prix »

86. Selon les distributeurs interrogés lors de l'enquête, la proportion de produits sous marques de distributeurs dans les rayons des magasins implantés en métropole se situerait entre 25 et 30 %. Selon l'association européenne des producteurs de marques de distributeurs, la part des MDD dans les ventes totales des GMS représenterait environ 25 % en valeur et 32 % en volume en métropole.
87. Or, selon les éléments recueillis lors de l'enquête, le taux d'implantation des MDD serait de l'ordre de 14 % du chiffre d'affaires pour le distributeur le plus important des Antilles, et de 7,3 % et 12 % du chiffre d'affaires pour deux importants hypermarchés de La Réunion⁴².
88. La faible présence des produits de MDD dans les rayons des distributeurs domiens est d'autant plus surprenante que les revenus moyens des habitants sont plus faibles qu'en métropole (impliquant que ces types de produits pourraient être plus attractifs auprès des consommateurs domiens). De plus, la conjugaison de prix relativement élevés pour les produits de marque nationale et de prix d'achat faibles pour les produits sous MDD permet aux distributeurs de réaliser sur la vente de ces produits de MDD des marges équivalentes, sinon plus élevées, que lors de la vente de produits de marque nationale⁴³.

3. LE NIVEAU DES MARGES DE DETAIL

89. Des relevés réalisés au cours de l'enquête ont révélé des marges commerciales relativement élevées dans les DOM, fréquemment supérieures à 40 %, pour certaines catégories de produits⁴⁴.

⁴² Dans ce même magasin, le taux de marques de premier prix n'excède pas 5 % (6,1 % en alimentaire et 2 % en non-alimentaire).

⁴³ L'enquête a ainsi révélé que pour plusieurs produits (tels que produits d'hygiène, légumes en conserve, jus d'orange, yaourts, etc.), les taux de marge commerciale réalisés étaient supérieurs dans le cas des MDD. Selon les éléments communiqués par un distributeur à La Réunion, la marge brute commerciale prélevée sur les MDD dans cette enseigne serait de 33,6 %, contre 20,2 % en moyenne (18,7 % sur les marques nationales et 23 % sur les 1^{er} prix).

⁴⁴ Sur un échantillon de 82 produits distribués en Guadeloupe, 31 % étaient ainsi commercialisés à un taux supérieur à 40 %. Pour 18 de ces produits, un comparatif des marges commerciales avec la métropole a pu être effectué : pour 14 de ces produits, le taux de marge de l'hypermarché guadeloupéen est supérieur au niveau de marge réalisé en métropole (l'écart moyen de la marge prélevée s'élève à 43,63% en retranchant les deux extrêmes).

90. Une analyse des marges commerciales effectuée au niveau des magasins (et non plus des produits) sur une période de une ou deux années a également été conduite. Les taux de marge commerciale communiqués par deux grands distributeurs réunionnais se situent entre 21 et 25 % pour les hypermarchés et entre 20 et 21 % pour les supermarchés. Deux autres hypermarchés implantés aux Antilles affichent un taux de marge commerciale situé entre 25 et 26 %. Ces chiffres sont à comparer aux taux de marge commerciale d'hypermarchés de surface comparable en métropole, lesquels avoisineraient les 23 % selon un distributeur antillais et seraient d'environ 24 % selon un distributeur métropolitain.
91. Portant sur les hyper et supermarchés de toutes tailles, les données communiquées par l'INSEE pour l'année 2006 indiquent un taux de marge commerciale de 14 % pour la France entière. Si les hypermarchés et supermarchés de La Réunion et de Guyane affichent un taux de marge commerciale similaire (respectivement 15 et 14 %), ceux des Antilles réalisent des taux de marge commerciale significativement supérieurs, de 19 % en Guadeloupe et de 18 % en Martinique⁴⁵.
92. Ces éléments de comparaison doivent en tout état de cause être considérés avec prudence. D'une part, les taux de marge commerciale supérieurs observés aux Antilles peuvent être dus à des coûts spécifiques. Les distributeurs présents dans les DOM font ainsi valoir l'existence de surcoûts liés aux immobilisations (foncier, coût de la construction) et au « *portage du stockage* » résultant de la faible fréquence des approvisionnements. Néanmoins, au regard des données de l'INSEE, il est a priori surprenant que ces coûts spécifiques ne grèvent pas les résultats de la même manière dans tous les DOM et pour tous les circuits de distribution⁴⁶. D'autre part, la prise en compte des marges arrière et des autres avantages hors facture dans le calcul du taux de marge commerciale demeure incertaine, tant sur le plan des données de l'INSEE que des données comptables. Or, ainsi que l'indique un industriel auditionné lors de la mission, « *la différence de prix de vente au consommateur entre la France métropolitaine et les DOM [s'explique] par une politique historique et assumée de marge avant par les revendeurs locaux, contrairement aux revendeurs métropolitains qui ont jusque très récemment travaillé quasi exclusivement en marge arrière, dans le sillage notamment de la loi Galland* ». Le rôle distinct joué par les marges arrière en métropole et dans les DOM pourrait donc expliquer en partie les différentiels éventuellement observés. De fait, une comparaison des taux de marge économique (c'est à dire l'excédent brut d'exploitation rapporté à la valeur ajoutée), plus à même d'incorporer les montants des marge arrières, indique des niveaux de marge de 14% en Guadeloupe, 31 % en Martinique, et 24 % à La Réunion en 2006 contre 27 % en France en 2007. Enfin, les comparaisons de taux de marge commerciale qui ont pu être effectuées reposent sur une analyse de taux, alors que la base de calcul de ce taux – le prix d'achat du ou des produits – n'est pas

⁴⁵ Les écarts entre les taux de marge estimés par l'INSEE et ceux constatés sur les hypermarchés domiens ou métropolitains peuvent provenir d'une différence de définition du taux de marge ou/et d'échantillon, celui de l'INSEE incorporant des hypermarchés et supermarchés de toutes tailles.

⁴⁶ En effet, selon les données de l'INSEE, les taux de marge commerciale dans les autres circuits de distribution (alimentation générale de proximité, alimentation spécialisée, commerce non-alimentaire en magasin) sont le plus souvent inférieurs dans les DOM par rapport à leurs niveaux dans la France entière.

nécessairement identique entre les magasins métropolitains et domiens et est même fréquemment plus élevée dans le cas de ces derniers.

D. LES CIRCUITS D'APPROVISIONNEMENT DE LA METROPOLE VERS LES DOM

93. Après avoir considéré les marchés de la grande distribution à dominante alimentaire, l'avis traite à présent des circuits d'approvisionnement des marchés domiens. Est d'abord étudiée la politique tarifaire des industriels métropolitains à l'égard de leurs acheteurs implantés dans les DOM (1). Sont ensuite analysés les différents circuits d'approvisionnement allant des industriels vers les distributeurs et le rôle spécifique des importateurs-grossistes sur ces marchés (2).

1. LA POLITIQUE TARIFAIRE DES INDUSTRIELS

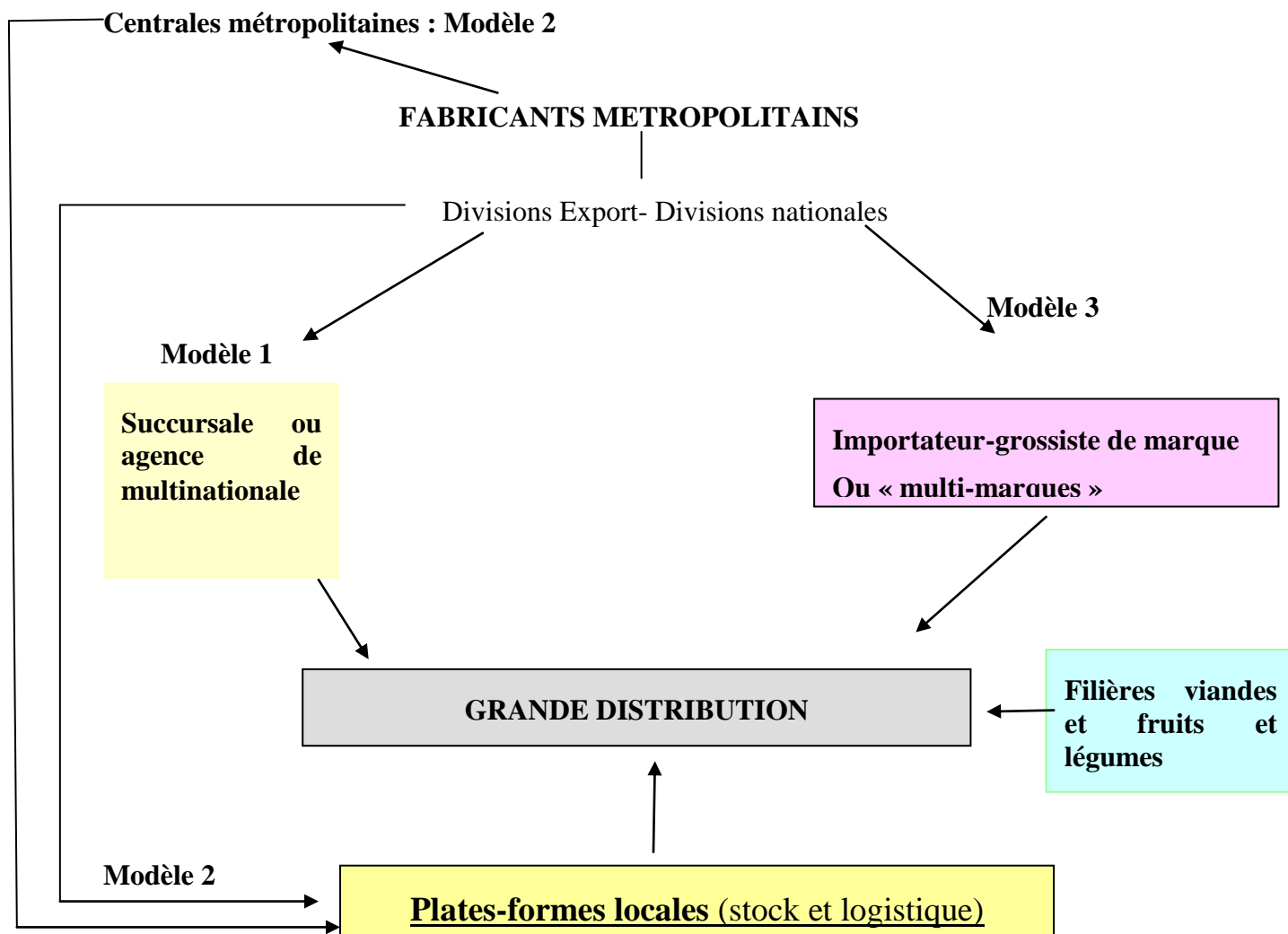
94. A l'exception de quelques industriels disposant d'une filiale de commercialisation dans les DOM, la majorité des industriels implantés en France métropolitaine confie l'organisation de leurs relations commerciales avec les distributeurs implantés dans les DOM à une division « *export* ». En effet, les produits vendus aux acheteurs domiens peuvent être différents de ceux vendus en métropole, notamment en ce qui concerne leur conditionnement ou les dates limites de consommation. Les services commerciaux rendus par les acheteurs domiens peuvent également être d'une nature ou d'une étendue différente de celles constatées pour les services rendus par les distributeurs métropolitains, justifiant à nouveau des conditions commerciales différentes. Le plus souvent, les distributeurs domiens ne bénéficient donc pas des conditions de vente négociées, le cas échéant, par leur groupe d'affiliation⁴⁷.
95. Les éléments recueillis lors de l'enquête tendent à réfuter l'hypothèse de prix d'achat systématiquement plus élevés pour les acheteurs domiens que pour les acheteurs métropolitains. Ainsi, selon les conditions « *export* » de plusieurs industriels communiquées aux rapporteurs, les tarifs de base applicables aux DOM seraient dans plusieurs cas inférieurs de 30 à 40 % à ceux consentis aux groupes métropolitains, et ce, en partie en raison de l'existence de marges arrière plus élevées en métropole que dans les DOM. En revanche, compte tenu des conditions de vente des industriels et des volumes d'achat limités de chaque distributeur domien, il n'est pas exclu que, pour bénéficier de remises substantielles, les acheteurs domiens soient conduits à mutualiser leurs achats, par exemple par le biais d'importateurs-grossistes.

⁴⁷ Toutefois, certains industriels négocient séparément des accords commerciaux avec la master franchise locale pour le compte des franchisés, affiliés ou magasins intégrés implantés dans les DOM, dans le but, notamment, de permettre des importations de conteneurs complets au départ de la métropole.

2. DES INDUSTRIELS VERS LES MAGASINS DE DETAIL : LE ROLE DES IMPORTATEURS-GROSSISTES

Les différents circuits d'approvisionnement

96. Comme l'illustre le schéma suivant, trois circuits d'approvisionnement de la métropole vers les DOM peuvent être distingués :



- Un premier modèle d'acheminement (« circuit intégré ») voit l'industriel implanter une structure logistique lourde dans les DOM. Il se charge ainsi du transport et de la manutention des produits et de l'approvisionnement des points de vente. Ce type de circuit est par exemple privilégié par Nestlé France.

- Suivant le deuxième modèle d'acheminement (« circuit court » ou « circuit désintermédié »), le distributeur est livré sur ses propres plateformes de stockage situées soit en métropole, soit dans les DOM ou dans les deux territoires. Ce circuit d'approvisionnement est par exemple privilégié pour l'approvisionnement en produits sous marque de distributeurs ou par certains distributeurs, tels que le GIE Mascareignes pour ses magasins sous enseigne Leclerc.
 - Enfin, un troisième modèle d'approvisionnement (« circuit long » ou « circuit intermédié ») consiste à recourir à un intermédiaire, généralement désigné sous le terme d'« importateur-grossiste » ou d'« agent de marques ». Celui-ci assure certaines opérations logistiques (stockage, livraison, etc.), revend aux distributeurs les produits achetés auprès des industriels et prend également en charge certaines actions commerciales (promotions, etc.).
97. Des circuits logistiques combinant différents aspects des trois modèles exposés ci-dessus peuvent également être utilisés. Certains industriels conservent par exemple la maîtrise de leur politique commerciale en négociant directement avec les distributeurs, mais s'appuient sur une entreprise juridiquement indépendante pour le stockage et l'acheminement des produits et les opérations de revente aux détaillants. Toutefois, en l'état du droit et de la jurisprudence applicables, cette immixtion du fabricant dans la politique commerciale d'un revendeur indépendant propriétaire de son stock de marchandises pourrait être passible de poursuites au titre de l'art. L. 420-1 du code de commerce.

Le circuit d'approvisionnement majoritairement choisi par les opérateurs

98. Le circuit d'approvisionnement majoritairement choisi par les grands groupes de distribution est celui du « *circuit intermédié* » ou « *circuit long* », dans lequel les produits transitent par un importateur-grossiste/agent de marque (par opposition au « *circuit court* » ou « *désintermédié* » consistant à importer les produits via des plates-formes)⁴⁸. Ce choix est donc à l'opposé de celui effectué par les hyper et supermarchés de métropole, qui recourent fréquemment à des plates-formes régionales.
99. Les distributeurs domiens expliquent le recours à ces intermédiaires par les différents services rendus par ces derniers dans la gestion des stocks, les prises de commande, la mise en rayon, et l'animation commerciale, qui leur permettraient de réduire leurs coûts de main d'œuvre. En outre, ce circuit d'approvisionnement permettrait également d'entretenir l'économie insulaire, les intermédiaires grossistes étant des entreprises locales. Néanmoins, il a pu être observé que les distributeurs intégrés (comme Cora) présents dans les DOM, qui pourraient avoir intérêt à s'approvisionner auprès de leur maison-mère, privilégient également ce mode d'acheminement des produits. Les fabricants, quant à eux, mettent en avant la proximité de ces intermédiaires avec les consommateurs, leur connaissance du « *terrain* » et leur réactivité face aux variations du marché.

⁴⁸ La DGCCRF précise ainsi dans son rapport que seulement trois industriels ont choisi de conserver une filiale locale. Un grand groupe de distribution présent dans plusieurs départements d'outre-mer indique que l'approvisionnement de son hypermarché en Guadeloupe est effectué à hauteur de 47 % en valeur auprès des importateur-grossistes locaux contre 35 % via ses propres plates-formes. Le ratio 45 % - 28 % est également avancé par deux hypermarchés réunionnais.

100. Par rapport au circuit « *long* », le modèle intégré apparaît de fait moins performant. Les contraintes de gestion des stocks, conservés à température ambiante ou réfrigérés, et les difficultés d’approvisionnement et de livraison dues à l’éclatement des points de livraison entraînent des surcoûts substantiels. Les coûts de structure élevés associés à ce type d’approvisionnement sont donc difficilement rentabilisés par la vente de gammes et de quantités relativement restreintes par rapport à celles vendues par un grossiste-importateur répartissant ces coûts sur de plus grandes variétés et quantités de produits. Ainsi, selon un industriel, le prix des produits commercialisés à la grande distribution ferait ressortir un coefficient multiplicateur de 1,35 à 1,45 par rapport au prix consenti à cette forme de commerce (prix triple net) par les grossistes-importateurs. De plus, ce désavantage tarifaire ne serait pas compensé par une plus grande efficacité logistique : au contraire, des distributeurs locaux se sont plaints des faibles cadences de livraison les obligeant à détenir des stocks importants. Certains grands distributeurs ont d’ailleurs choisi de s’approvisionner auprès de leur centrale d’achats métropolitaine, en dépit de l’existence d’une filiale locale de commercialisation.
101. Le circuit « *court* » présenterait également des inconvénients et certaines tentatives « *faites par [un distributeur] pour importer directement des produits [de marque]* » se seraient soldées par des échecs⁴⁹. Ainsi, les distributeurs souhaitant s’approvisionner directement auprès soit du fabricant, soit de leurs centrales d’approvisionnement, se voient appliquer des tarifs supérieurs à ceux octroyés aux intermédiaires-grossistes. En effet, dans ce canal, ils ne bénéficient pas du « *tarif export* » des industriels ou achètent des quantités moins importantes que les importateurs-grossistes et ne peuvent se voir appliquer les mêmes remises quantitatives. De surcroît, les marges arrières, qui expliquent, pour une part, les prix supérieurs pratiqués à l’égard des centrales d’achat métropolitaines ne sont pas toujours rétrocédées aux distributeurs domiens. A ce désavantage tarifaire peut s’ajouter un désavantage de coût, certains industriels négociant pour leurs grossistes des tarifs de fret avantageux auprès des compagnies maritimes desservant les DOM. En outre, le passage par les importateurs-grossistes permet également aux distributeurs domiens de disposer de produits spécifiquement conditionnés et élaborés pour les DOM (en terme de date limite de consommation par exemple), au contraire du circuit « *court* » où les produits délivrés sont identiques à ceux vendus en métropole. Enfin, les services rendus par les grossistes, qu’il s’agisse de la logistique ou des services en magasin, sont appréciés des distributeurs : le choix du circuit court nécessite donc au préalable que le distributeur investisse des stades de la chaîne d’approvisionnement dans lesquels il n’est pas forcément expérimenté.
102. Pour autant, le circuit « *long* » fait intervenir un intermédiaire supplémentaire dans la chaîne d’approvisionnement. Si, théoriquement, la concurrence entre les importateurs-grossistes devrait limiter le montant des marges perçues par ces opérateurs, plusieurs obstacles sont en réalité susceptibles de s’opposer à cette dynamique. En effet, dans la plupart des cas, les grossistes bénéficieraient, en pratique voire en droit, d’une exclusivité de clientèle limitant l’ampleur de la

⁴⁹ Dans le cas d’une multinationale présente notamment dans le secteur du café, la complexité et l’opacité des circuits financiers renforcent la difficulté pour un distributeur de pouvoir s’approvisionner directement auprès de l’industriel : commande de produits par l’importateur-grossiste à Singapour pour des produits conditionnés en France métropolitaine et payés auprès d’une banque aux Etats-Unis.

concurrence intra-marque sur chaque territoire domien, notamment lorsque la concurrence inter-marque est limitée par la forte concentration sur le marché amont⁵⁰ et/ou lorsque les produits considérés sont des marques notoires que chaque distributeur se doit de présenter en rayons. Dans une certaine mesure, cette limitation de la concurrence intra-marque peut affecter la concurrence inter-marque : en présence d'une exclusivité territoriale, une hausse des prix par un fabricant ou par un grossiste a plus de chances d'être suivie par les grossistes concurrents⁵¹. En outre, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'économie adoptée le 4 août 2008, le pouvoir de négociation des distributeurs était également contraint par les interdictions de discriminer faites aux grossistes. De plus, le marché de l'intermédiation présente une certaine inertie. D'une part, rares sont les industriels choisissant de changer de grossistes ; d'autre part, les coûts d'infrastructures et les exclusivités déjà obtenues par les grossistes existants limitent l'entrée de nouveaux intermédiaires. Enfin, si le secteur des importateurs-grossistes comprend un nombre élevé d'opérateurs, en revanche le nombre de grossistes auxquels peut s'adresser un distributeur par catégories de produits est nettement inférieur et parfois très limité⁵².

103. Les marges prélevées par les importateurs-grossistes apparaissent en effet relativement élevées. Elles oscillent de 20 à 60 % sur un grand nombre de références, et peuvent approcher ou dépasser 100 % pour certaines références (117 % sur le démaquillant Diadermine, 95 % sur la bière locale Corsaire). Trois importateurs-grossistes affichent ainsi un taux de marge commerciale de, respectivement, 33 %, 36 % et 48 % en 2008, desquelles doivent être déduites les marges arrière éventuellement octroyées aux distributeurs. Les données communiquées par l'INSEE permettent également de constater que rapportés à la valeur ajoutée, les excédents bruts d'exploitation⁵³ du commerce de gros, notamment en Guyane et à La Réunion, sont significativement supérieurs aux valeurs atteintes en métropole.

⁵⁰ Dans le cas de la métropole, le rapport de la CEPC sur l'équilibre des relations entre fournisseurs et distributeurs indique que « *relativement peu de fabricants sont en concurrence dans les linéaires dans la plupart des catégories de produits étudiées* » (*L'Equilibre des Relations Fournisseurs-Distributeurs : Le Cas des Produits de Grande Consommation*, M. Dietsch, Rapport pour la Commission d'Examen des Pratiques Commerciales). Pour les 48 catégories de produits étudiées dans ce rapport, l'indice de concentration d'Herfindhal-Hirschmann, mesuré à partir des ventes dans les hyper et supermarchés, est fréquemment supérieur à 2000. Compte tenu de l'éloignement géographique et de la petite taille des marchés domiens, il y a peu de chances que la concentration soit moins élevée sur ces marchés.

⁵¹ Pour une présentation théorique de ce type de mécanisme, cf. P. Rey et J. Stiglitz, « *The role of exclusive territories in producers' competition* », *RAND Journal of Economics*, 26, 3, p. 431-451.

⁵² A titre d'illustration, environ sept grossistes différents commercialisent des marques de champagne en Martinique. Dans le cas des produits fromagers à La Réunion, en revanche, seuls deux grossistes sont actifs (auxquels s'ajoute un producteur local) ; le plus important de ces grossistes, qui est en outre une filiale du principal groupe de distribution à La Réunion, commercialise auprès de tous les distributeurs de La Réunion les marques de fromage des groupes Lactalis et Bel France, détenteurs des marques les plus connues des consommateurs (Président, Bridel, Roquefort Société, La Vache qui Rit...).

⁵³ C'est à dire la somme de la valeur ajoutée et des subventions perçues par l'entreprise diminuée des salaires et des impôts liés à la production.

Tableau 6 : Taux de marge économique des opérateurs de gros dans les DOM et en France

	Taux de marge économique (part de l'EBE dans la VA) en %								
	France 2007	Guadeloupe - 2006	Guadeloupe - 2005	Martinique - 2006	Martinique - 2005	Guyane - 2006	Guyane - 2005	Réunion - 2006	Réunion - 2005
Ensemble du commerce	28,6	26,3	28,2	33	28,3	38,7	35,6	34,6	35,1
Commerce de gros, intermédiaires	30,9	34,6	37	36,2	23,9	39	37,8	47,6	46,8

Source : INSEE.

104. Compte tenu des marges perçues par les intermédiaires-grossistes, il n'est pas exclu que les prix d'achat des distributeurs dans le circuit court soient inférieurs à ceux payés dans le circuit intermédié. De fait, comme indiqué supra, les écarts de prix entre les DOM et la métropole sont significativement plus faibles dans le cas de produits de MDD, qui transitent majoritairement via un circuit « court », que dans le cas des produits de marque nationale, fréquemment importés via le circuit « long ». Les différences observées entre ces deux catégories de produits ne peuvent découler exclusivement ni de l'octroi de mer (dont les taux sont trop faibles pour expliquer l'ampleur des différentiels), ni des marges réalisées par les distributeurs, en général au moins aussi élevées dans le cas des MDD que dans le cas des produits de marque. De même, le rapport d'enquête de la DGCCRF a comparé les prix d'achat des distributeurs dans les deux types de circuit pour un nombre limité de produits. Pour les six exemples considérés, le contournement des agents de marque permettrait une réduction des prix d'achat comprise, selon les produits, entre 6 et 60 %. Enfin, les quelques exemples de produits vendus par le biais d'un circuit « mixte », où l'industriel confie les opérations logistiques à un prestataire spécialisé mais fixe lui-même ses prix de vente aux distributeurs, tendent également à indiquer des prix de vente aux distributeurs inférieurs à ceux observés dans le circuit « long ».
105. Ainsi, en dépit des désavantages tarifaires décrits supra, le circuit « court » ferait bénéficier les distributeurs de prix d'achat aussi bas, voire inférieurs à ceux obtenus via les importateurs-grossistes. Toutefois, ce circuit demeure relativement moins utilisé que le circuit intermédié. En premier lieu, les avantages tarifaires dont les importateurs grossistes bénéficient auprès des fabricants, combinés aux services qu'ils rendent aux distributeurs, continuent de rendre ce circuit d'approvisionnement attractif. Il peut toutefois être envisagé qu'une mutualisation des opérations d'achat et de stockage rendrait le circuit « court » plus compétitif. En second lieu, l'examen des contrats liant les industriels aux importateurs-grossistes laisse à penser que dans certains cas, les industriels s'engagent à ne pas faciliter les importations directes⁵⁴.

⁵⁴ Les contrats liant les industriels aux importateurs-grossistes indiquent ainsi que les produits ne seront pas livrés à des tiers implantés sur le territoire du DOM considéré. Dans certains contrats, il est également stipulé que l'industriel s'engage « à ne pas encourager de telles pratiques [d'importations parallèles] de telle sorte que celles-ci ne soient pas susceptibles de se développer dans le territoire exclusif concédé » ou à « transmettre [au grossiste-importateur] toutes demandes, propositions ou commandes qui lui parviendraient de clients situés sur le territoire exclusif afin que [le grossiste-importateur] puisse donner à celles-ci la suite qui lui paraîtra opportune ». La DGCCRF relève également des « déclarations (qui) laissent supposer que les agents se considèrent comme les importateurs exclusifs des marques et font pression auprès des distributeurs lorsque ceux-ci font venir les produits via les centrales métropolitaines, avec des menaces de mesures de rétorsion ». Enfin, si tant les industriels que les importateurs-grossistes et certains distributeurs

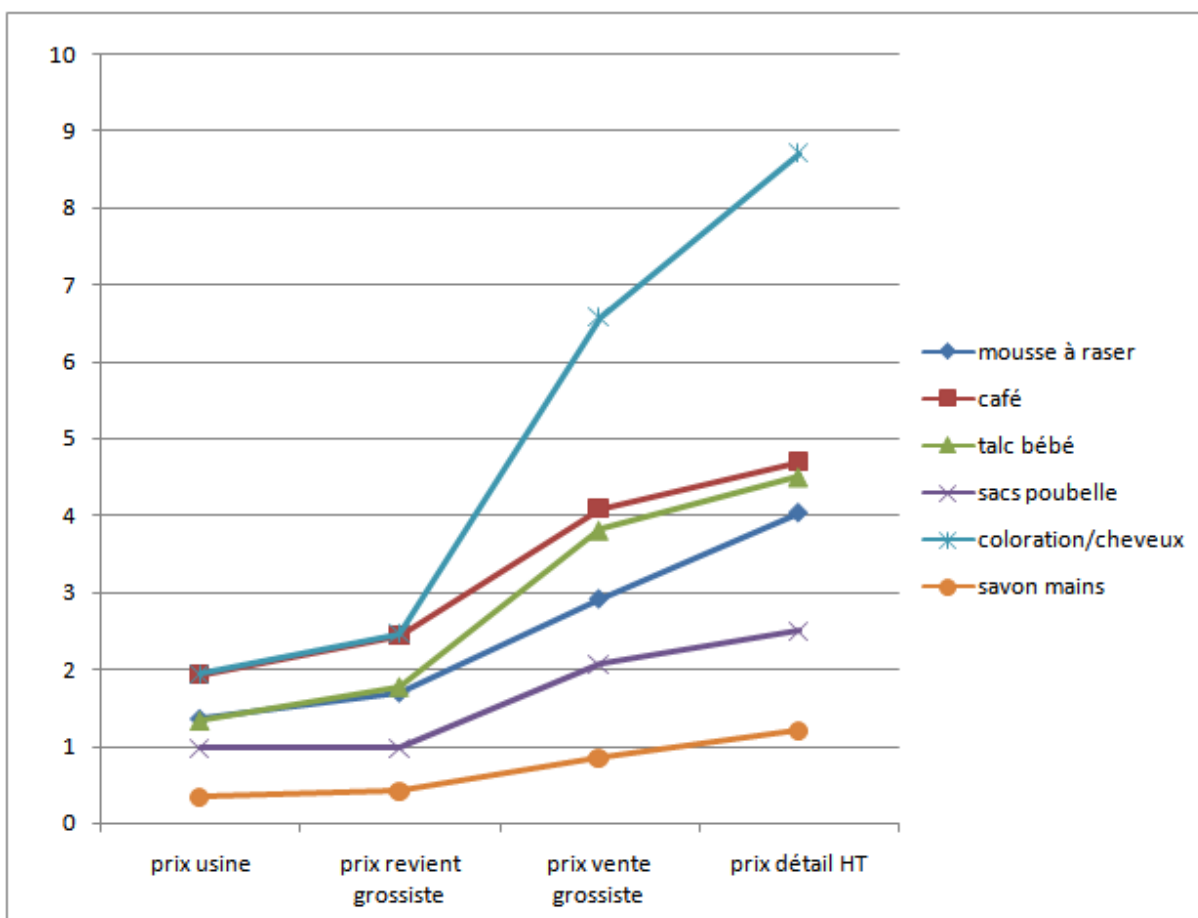
Le cumul des marges de gros et de détail.

106. Pour une majorité de produits de grande consommation, le niveau des prix dans les DOM est donc la résultante d'un processus de formation des prix en trois étapes : le transport de ces produits de l'industriel vers un importateur-grossiste, le transfert de ces produits vers un détaillant du secteur de la grande distribution, la revente de ce produit au consommateur. Chacune de ces étapes ajoute une marge plus ou moins élevée, selon l'importance des coûts afférents et l'intensité du jeu concurrentiel à chaque stade. A titre d'exemple, il peut être intéressant d'observer le cheminement de six produits de l'industriel jusqu'au magasin de détail via des importateurs-grossistes et les prix de vente (en euros) ou les coûts de revient hors taxes à chacun de ces stades (graphique et tableau suivants)⁵⁵.

ont soutenu que les distributeurs demeurent libres de s'approvisionner auprès de leur centrale d'achat en métropole, d'autres distributeurs appartenant à des réseaux coopératifs ont fait état des difficultés rencontrées pour s'approvisionner directement auprès des industriels. Ces « clauses d'exclusivité » peuvent également être assorties d'obligations de nature à permettre une immixtion de l'industriel dans la politique commerciale du distributeur : communication de fichiers de clientèle, visites en commun de la clientèle, communication de rapports sur la situation du marché, recommandations relatives aux prix de revente du distributeur (« *il [le distributeur] devra néanmoins pratiquer des prix de revente compatibles avec le niveau du marché et l'image de marque des produits* »).

⁵⁵ Ces éléments, qui concernent cinq produits de marque notoirement connue sur le plan mondial (mousse à raser, café moulu, talc pour bébé, produit pour coloration et savon pour mains) et un produit banal fabriqué localement (sac poubelle), ont été communiqués à l'Autorité par deux importateurs-grossistes situés dans un département d'outre-mer, fournisseurs de « leaders » de la grande distribution. Les prix de détail sont ceux qui ont été constatés en grandes surfaces dans le même département à la même période.

Graphique 6: évolutions du prix des produits dans le circuit d'approvisionnement



107. Pour cinq de ces six produits, les frais d'approche représentent de 6 à 12 % du prix de vente final au consommateur (hors taxe), une proportion conforme aux chiffres avancés pour d'autres types de produits. Les marges commerciales prélevées par les intermédiaires-grossistes et les détaillants se situent quant à elles à des niveaux bien plus élevés (de 30 à 45 % du prix de vente final au consommateur pour les premières, et de 15 à 30 % pour les secondes), mais cette asymétrie du niveau des marges entre grossistes et détaillants est fortement atténuée lorsque sont prises en compte les marges arrière versées aux détaillants par les grossistes (de 15 à 20 % des prix de gros). Plus fondamentalement, le cumul des marges commerciales du grossiste et du détaillant atteint donc de 50 à 70 % du prix de vente final.

**Tableau 7: Marges commerciales des différents intervenants
du circuit d’approvisionnement**

	Mousse à raser		Café		Talc pour bébé		Sacs poubelles		Coloration capillaire		Savon pour les mains	
	En €	En % du PVC	En €	En % du PVC	En €	En % du PVC	En €	En % du PVC	En €	En % du PVC	En €	En % du PVC
Frais d'approche	0,34	8,42%	0,5	10,66%	0,44	9,78%	0	0,00%	0,52	5,98%	0,08	6,67%
Marge Grossiste	1,22	30,20%	1,65	35,18%	2,03	45,11%	1,09	43,60%	4,11	47,24%	0,43	35,83%
Marge commerciale Détaillant	1,12	27,72%	0,61	13,01%	0,69	15,33%	0,44	17,60%	2,13	24,48%	0,35	29,17%

E. UNE PRODUCTION LOCALE AGRO-ALIMENTAIRE PEU COMPETITIVE AU REGARD DE L'ASYMETRIE DE TRAITEMENT AVEC LES PRODUITS IMPORTES DE METROPOLE

108. Lorsque qu’une industrie locale se substitue aux importations, l’étroitesse des marchés domiens aboutit fréquemment à la constitution de duopoles, voire de monopoles, dès lors que le processus de production nécessite l’utilisation d’équipements lourds générateurs d’économies d’échelle. Cette remarque liminaire permet d’éclairer le bilan très contrasté qu’offre l’examen des prix des productions locales figurant dans les relevés effectués par la DGCCRF.
109. Certains produits fabriqués localement, notamment ceux qui sont exportés vers la métropole comme le rhum, les bananes ou le sucre de canne, mais aussi certaines variétés légumières comme le concombre, sont vendus dans les DOM à des prix inférieurs à ceux constatés en métropole⁵⁶. Toutefois, plusieurs produits fabriqués localement, tant alimentaires que ménagers, sont revendus à des prix très significativement supérieurs à ceux constaté en métropole en dépit de la fiscalité avantageuse (taux d’octroi de mer et de TVA réduits, réductions d’impôts, exonérations de charges sociales) dont bénéficient leurs producteurs⁵⁷.
110. Ainsi, dans le cas de l’eau de source à La Réunion, les eaux de source locales représentent 85 % des ventes, une entreprise locale détenant une part de marché

⁵⁶ Le prix des légumes peut toutefois fluctuer de manière brutale en raison des variations climatiques.

⁵⁷ Les producteurs domiens bénéficient en effet de plusieurs systèmes d’aides. Le dispositif actuellement en vigueur résulte de la loi de programme du 21 juillet 2003 (LOPOM) pour l’outre-mer, dite « loi Girardin », approuvée par la Commission européenne (N/B/2003) le 11 novembre 2003. Applicable jusqu’en 2017, ce dispositif fixe un taux de réduction d’impôt sur le revenu de 50 %, voire plus pour certains secteurs dits « sensibles » et exonère de charges sociales tous les salaires, sans condition de plafond. En outre, l’article 217 *undecies* du code général des impôts transpose aux entreprises soumises à l’impôt sur les sociétés dans les départements d’outre-mer les mesures de défiscalisation sur les investissements productifs prévues en matière d’impôt sur le revenu. Selon ce dispositif, les entreprises peuvent déduire des résultats imposables le montant des investissements réalisés. Par ailleurs, le programme d’options spécifiques à l’éloignement et à l’insularité (POSEI) intègre une mesure relative à l’approvisionnement pour les intrants destinés à l’élevage local et pour les produits destinés à l’alimentation humaine. De même, pour compenser notamment les surcoûts en matière de transport de marchandises, des aides du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) peuvent également être allouées. Enfin, la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 (article 24) a étendu la prise en charge du coût du transport des intrants et prévoit également la création de zones franches défiscalisées ainsi que la possibilité, pour les entreprises, de verser un bonus salarial exonéré de cotisations aux employés.

supérieure à 50 %. Le prix des eaux de source produites localement est très fréquemment supérieur à celui des eaux de source importées, qui supportent pourtant des frais d'approche élevés.

111. Dans le cas du café, une marque locale réalise plus de 57 % des ventes sur le marché de La Réunion. Le prix de ce café, s'il est très inférieur à celui du café de marque nationale « *leader* » en métropole et importé dans les DOM, est néanmoins supérieur de 50 % à celui du café de marque de distributeur importé, alors même que le niveau des marges réalisées par le fabricant local⁵⁸ laisse à penser qu'une diminution des prix ne remettrait pas en cause la viabilité économique de cette entreprise.
112. Enfin, dans le cas des yaourts – l'une des rares industries agro-alimentaires présentes dans les quatre DOM -, la structure des marchés locaux ne semble guère propice au dynamisme de la concurrence, la production locale étant assurée soit par un duopole (cas de La Réunion et des Antilles), soit par un monopole (en Guyane). En dépit du caractère local de la production, des exonérations d'octroi de mer, des mesures d'exonération fiscale et des dégrèvements de charges sociales, les relevés de prix effectués par la DGCCRF font apparaître des écarts substantiels entre la métropole et ces DOM dans le cas des yaourts et autres desserts lactés, allant de 20 à 180 % selon les produits et les DOM étudiés. Selon certains industriels, ces écarts de prix s'expliqueraient par les faibles volumes produits par rapport à la métropole. Toutefois, l'examen des marges réalisées par l'un des producteurs locaux laisse à penser qu'une diminution des prix ne remettrait pas en cause la viabilité économique de cette activité, compte tenu du potentiel de développement du marché.
113. S'il n'est donc pas exclu que la production locale (plutôt que le recours à des produits importés) contribue dans certains cas à faire diminuer les prix, la mission a également révélé que pour certaines catégories de produits, les producteurs locaux profitent davantage des obstacles aux importations (qu'il s'agisse de l'octroi de mer, du coût du fret ou des marges perçues par les intermédiaires) et de la forte concentration sur les marchés locaux pour accroître leurs prix qu'ils ne contribuent à dynamiser le jeu concurrentiel.
114. Cette réticence transparait au travers d'autres comportements que leur politique de prix. Ainsi, peu de producteurs locaux fabriquent également des produits de MDD susceptibles de concurrencer leurs produits de marque nationale, en dépit du souhait affiché de certains distributeurs. De même, les distributeurs intégrés en amont dans la production de certains biens ne profitent pas des économies de coût permises par cette intégration verticale pour réduire significativement leurs prix par rapport aux produits importés.
115. Enfin, la pratique consistant à diffuser des prix de revente conseillés identiques aux consommateurs par des entreprises concurrentes en situation de duopole⁵⁹ sur des marchés par nature étroits et le respect de ces prix par la grande distribution conduisent l'Autorité à s'interroger sur la volonté supposée desdits duopoleurs de se livrer à une réelle concurrence au bénéfice des consommateurs. L'Autorité rappelle à ce sujet qu'aux termes d'une jurisprudence constante, la fixation de prix en concertation avec les distributeurs peut donner lieu, sous certaines conditions, à des

⁵⁸ Le résultat d'exploitation s'élève à [...] % du chiffre d'affaires.

⁵⁹ C'est par exemple le cas dans le secteur de la production de yaourts.

poursuites sur le fondement des dispositions de l'article L. 420-1 du code de commerce⁶⁰.

II. Les actions souhaitables

116. A l'issue de l'analyse des mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les DOM, un double constat s'impose.
117. Premièrement, l'intensité de la concurrence dans ces départements est plus faible qu'en métropole. En aval, la concentration élevée du secteur de la grande distribution et les barrières à l'entrée importantes sont peu favorables au dynamisme concurrentiel. Les comportements des principaux groupes de distribution, qu'il s'agisse de la faible présence de produits à bas prix dans les rayons ou de la très faible répercussion des marges arrière dans les prix de vente au consommateur, confirment le caractère relativement atone de la concurrence sur ce marché. Au stade intermédiaire des importateurs-grossistes, les exclusivités, de droit mais le plus souvent de fait, dont bénéficient ces importateurs, les barrières à l'entrée que constituent les nécessaires économies d'échelles dans ce secteur et enfin, la faible pression concurrentielle que peuvent exercer à l'encontre des grossistes les distributeurs de détail⁶¹, expliquent, au moins en partie, les marges relativement élevées perçues par ces opérateurs. Enfin, en amont, les industriels ne considèrent pas nécessairement les marchés domiens comme suffisamment attractifs, du fait de la faible demande qui s'y exerce et des différents coûts (transport, intermédiaires, etc.) que suppose son approvisionnement.
118. Deuxièmement, il existe des contraintes objectives liées à l'éloignement et à l'isolement géographique des territoires domiens, qui génèrent naturellement des coûts supplémentaires d'approvisionnement (fret, octroi de mer, manutention). Ces contraintes ont aussi pour effet de pérenniser des structures de marché peu favorables à la concurrence. Ainsi, les intermédiaires-grossistes ne peuvent être contournés en partie parce que l'attractivité d'une solution alternative, comme un approvisionnement sur plates-formes, dépend des volumes traités. De même, les difficultés d'approvisionnement des territoires ultra-marins et l'étroitesse de leurs marchés réduisent les incitations des fabricants et des distributeurs à se développer sur ce marché, et entérinent ainsi un faible degré de concurrence.
119. Une solution souvent préconisée serait de réglementer les prix, notamment ceux des denrées dites essentielles⁶². Indépendamment des ressources humaines importantes qui seraient nécessaires à la mise en œuvre d'un tel dispositif sur plusieurs marchés distincts de produits, le contexte spécifique des marchés domiens rend une telle

⁶⁰ Voir notamment décision jouets n° [07-D-50](#) du 20 décembre 2007, confirmée par la cour d'appel de Paris, arrêt du 28 janvier 2008.

⁶¹ Rappelons que jusqu'au 4 août 2008, les grossistes ne pouvaient discriminer entre leurs différents clients, contraignant ainsi le jeu de la négociation commerciale : aucun client ne pouvant bénéficier de rabais « injustifié », ceux-ci étaient transformés en « marge arrière » et peu répercutés aux consommateurs par les distributeurs domiens.

⁶² Certaines des réglementations de prix toujours en vigueur dans les DOM sont tombées en désuétude. C'est par exemple le cas du ciment (modification de la production) et de la farine (disparition du monopole) en Martinique.

solution peu réaliste. 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.). Or, une sous-évaluation des niveaux des prix de vente réglementés aurait des répercussions importantes sur l'approvisionnement des magasins (certains opérateurs décidant alors de ne plus proposer à la vente des produits pour lesquels le prix fixé serait trop faible). A l'inverse, une surévaluation des prix de vente réglementés pourrait inciter les opérateurs à uniformiser leurs tarifs à ce niveau,⁶³ comme l'Autorité a pu le constater pour les carburants. En outre, une réglementation des prix conduirait nécessairement à atténuer l'intensité de la concurrence en prix. Celle-ci a alors de fortes chances d'affecter négativement les incitations des différents intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement à réduire leurs coûts, entraînant ainsi une dérive haussière des prix réglementés.

120. Dans ce contexte, 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. Dans le passé, des circonstances particulières sur le plan climatique (catastrophes naturelles, par exemple⁶⁴) ou politiques (tel un risque de conflit) ont effectivement pu justifier le recours à de tels dispositifs. Une réglementation des prix peut également être mise en œuvre en réponse à des problèmes de concurrence objectivement et précisément identifiés, par exemple lorsque certains secteurs présentent les caractéristiques d'un monopole naturel. En dehors de ces situations extrêmes, qui, de façon générale, n'ont pas été constatées sur les circuits d'approvisionnement étudiés, la réglementation des prix, compte tenu de ses écueils, ne saurait constituer une réponse durable aux difficultés des consommateurs domiens. Au contraire, il apparaît moins risqué et plus efficient de s'attacher à faciliter le jeu de la concurrence sur ces territoires, en abaissant les barrières à l'entrée qui ont pu être constatées sur les marchés domiens, en remettant en cause les comportements des opérateurs susceptibles d'atténuer l'intensité de la concurrence, en améliorant la transparence des prix pour le consommateur et en encourageant la mise en place d'infrastructures logistiques à même de réduire les coûts et de faciliter l'accès des importateurs aux marchés domiens.
121. Ainsi, face au double constat formulé précédemment, l'Autorité privilégie des remèdes de deux types. En premier lieu, les entraves au dynamisme du jeu concurrentiel doivent être levées dans toute la mesure possible. A cet égard, le secteur de la grande distribution exerce une influence fondamentale : plus les distributeurs sont en concurrence entre eux, plus ils mettront leurs fournisseurs, qu'ils soient industriels ou intermédiaires-grossistes, en compétition. Dans ce domaine, plusieurs obstacles au libre-jeu de la concurrence ont déjà été atténués par la loi de modernisation de l'économie. En particulier, l'interdiction de discriminer a

⁶³ Cf. l'avis n° [09-A-21](#) de l'Autorité de la concurrence relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les départements d'outre-mer, où sont analysés en détail les effets de la réglementation des prix de détail des carburants dans les DOM.

⁶⁴ Comme par exemple le décret n° 89-680 du 20 septembre 1989 réglementant jusqu'au 15 décembre 1989, le prix de certaines denrées en Guadeloupe à la suite du passage du cyclone Hugo.

été abrogée et les distributeurs domiens devraient être mieux en mesure d'exercer une pression à la diminution de leurs prix d'achat. Ce pouvoir de négociation s'appliquant désormais aux prix d'achat (plutôt que sur le niveau des marges arrière), il sera plus aisé d'en faire bénéficier les consommateurs. Ce cercle vertueux ne pourra toutefois s'enclencher que s'il existe une concurrence suffisante entre les distributeurs. En réformant la réglementation relative aux implantations et aux extensions de surfaces commerciales, la loi de modernisation de l'économie a contribué à diminuer les barrières à l'entrée, notamment pour ce qui concerne les projets d'implantation inférieurs à 1000 m², et donc à accroître la pression concurrentielle sur les opérateurs existants. Il reste qu'il faut envisager des dispositions spécifiques à l'outre-mer, qui seront analysées plus loin.

122. En second lieu, les circuits d'approvisionnement actuellement privilégiés par les opérateurs s'avèrent relativement coûteux. Pour autant, ils apparaissent à l'heure actuelle comme incontournables, les faibles volumes traités par un approvisionnement par plates-formes ne permettant pas toujours de dégager une rentabilité suffisante. L'Autorité de la concurrence recommande donc aux autorités nationales et régionales d'étudier le coût et le fonctionnement d'une plateforme globale commune à tous les distributeurs et importateurs, chargée de stocker les produits importés et d'ainsi abaisser, par mutualisation des opérations logistiques et suppression d'un intermédiaire, les coûts d'approvisionnement.

A. FAVORISER L'ENTREE DE NOUVEAUX ACTEURS

123. La possibilité d'entrée sur un marché constitue une source de pression concurrentielle majeure pour les opérateurs en place et contribue ainsi à diminuer les prix pour les consommateurs. A La Réunion, l'arrivée sur le marché d'un groupement de commerçants indépendants au début de l'année 2009 a ainsi contribué à dynamiser le jeu concurrentiel, du moins au vu des relevés de prix OPUS/Nielsen communiqués aux rapporteurs, de l'apparition de publicités comparatives dans la presse quotidienne ou d'un début de remise en cause des schémas logistiques établis.
124. Les barrières à l'entrée de concurrents efficaces tentant de pénétrer un marché ou d'acquérir une dimension suffisante pour exercer une pression concurrentielle significative sur la ou les entreprises en place⁶⁵ doivent donc, dans la mesure du possible, être levées ou atténuées. Traditionnellement, une distinction est faite entre des barrières de nature économique issues des caractéristiques mêmes du secteur, des barrières de nature réglementaire instaurées par les pouvoirs publics et des barrières de nature stratégique mises en œuvre par les opérateurs en place eux-mêmes.
125. Le secteur de la grande distribution présente dans les DOM les mêmes types de barrières réglementaires qu'en France métropolitaine. Du côté des producteurs, en revanche, les normes européennes s'appliquant dans les territoires d'outre-mer ralentissent la pénétration de fabricants étrangers sur les rayons des distributeurs domiens bien plus qu'en métropole. En effet, la petite taille des marchés domiens rend l'adaptation des produits aux normes européennes peu rentable, tandis que la faible distance géographique entre ces producteurs et les DOM et leurs coûts

⁶⁵ Sur les différentes formes de barrières à l'entrée susceptibles d'être sanctionnées au vu de leur impact anticoncurrentiel, cf. l'étude thématique du rapport annuel 2006 du Conseil de la concurrence, « *Les barrières à l'entrée* ».

salariaux moindres permettraient à de tels flux d'échanges d'exercer une réelle pression à la baisse des prix. S'ajoutent à ces obstacles des barrières de nature économique, tels la rareté du foncier commercial et les coûts liés à la chaîne logistique, qui peuvent faciliter la mise en œuvre de barrières stratégiques. En outre, l'impact de ces différents obstacles à l'entrée est démultiplié par la moindre demande existant sur ces territoires. La conjonction de ces facteurs économiques rend donc encore plus nécessaire qu'en métropole la diminution, voire la suppression, des barrières réglementaires. Pour les mêmes raisons, il est également indispensable de s'assurer que le comportement des opérateurs ne permet pas l'érection de barrières stratégiques venant se surajouter aux autres obstacles à l'entrée.

Les barrières réglementaires

126. Certains opérateurs désireux d'entrer sur le marché de la grande distribution dans les DOM se sont plaints des obstacles que représentaient pour eux l'examen de leur dossier par les anciennes CDEC, accusées de privilégier les opérateurs existants y compris lorsque la situation de la concurrence sur la zone de chalandise pouvait exiger l'arrivée d'une nouvelle enseigne.
127. Afin de faciliter l'implantation de nouvelles surfaces commerciales, la loi de modernisation de l'économie (LME), qui vise à accroître la concurrence dans le secteur de la distribution a relevé de 300 à 1000 m² le seuil au delà duquel une autorisation d'implantation devait être demandée aux commissions départementales. Elle a également mis fin à la présence, au sein de ces commissions départementales, des représentants socioprofessionnels (chambres des métiers, chambres de commerce et d'industrie) susceptibles de tenir compte dans leurs avis des intérêts des opérateurs déjà implantés.
128. En revanche, elle continue de maintenir un seuil d'examen de 1000 m², alors que du point de vue de l'efficacité concurrentielle, ces procédures d'autorisation spécifiques aux surfaces commerciales imposent des coûts et une incertitude supplémentaires préjudiciables à de nouvelles entrées. Comme le Conseil de la concurrence l'avait énoncé dans son avis relatif à la réforme des législations Royer et Raffarin (n° [07-A-12](#)), « *l'examen de la compatibilité d'un projet d'équipement commercial au regard des objectifs d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, et de transport inscrits dans les SCOT peut ... se faire au niveau du permis de construire, et ne nécessite pas une procédure d'autorisation spécifique aux surfaces commerciales* ». De même, il ne faudrait pas que les dérogations permettant aux maires des villes de moins de 20 000 habitants de demander un examen par les nouvelles CDAC (Commissions départementales d'aménagement commercial, où les élus locaux sont majoritaires) des implantations de surfaces commerciales de 300 à 1000 m² ne conduisent à entraver l'entrée de nouvelles enseignes au bénéfice de celles existantes. Au contraire, les conditions économiques particulières des territoires domiens, qui, dans l'ensemble, tendent à diminuer leur attractivité économique, rendent nécessaire une suppression totale des barrières administratives susceptibles d'accroître l'incertitude à laquelle sont confrontés des entrants potentiels.
129. La mission a également permis de relever que certains distributeurs ont, par le passé, tenté de faire appel à des fabricants étrangers de produits de grande marque dans le but d'obtenir des prix d'achat plus faibles ou/et de faire pression sur les producteurs métropolitains ou les importateurs-grossistes implantés dans les DOM. Si l'attachement des consommateurs domiens à des marques, des conditionnements ou

des variétés de produits de métropole constitue un premier obstacle à cette stratégie, il est également apparu que les normes de commercialisation (en terme de conditionnement, d'étiquetage, d'information du consommateur, etc.) définies par l'Union européenne créaient une barrière à l'entrée trop importante pour que, compte tenu de l'étroitesse des marchés considérés, des fabricants étrangers ou des distributeurs locaux réalisent les investissements nécessaires à leur contournement. Un assouplissement de ces normes pourrait être étudié et le cas échéant défendu auprès de la Commission européenne, compte tenu du coût économique spécifique qui en découle dans les DOM.

Les barrières stratégiques

130. Selon plusieurs témoignages d'opérateurs, les barrières économiques à l'entrée présentes dans les territoires ultramarins pourraient faciliter la mise en œuvre de barrières stratégiques à l'entrée par les opérateurs en place. Ainsi, des enseignes existantes peuvent immobiliser du foncier commercial, par ailleurs relativement rare. Intégrées verticalement vers le stade du grossiste, ces mêmes enseignes peuvent également réduire la compétitivité des offres commerciales d'un nouvel entrant en choisissant, par exemple, de lui vendre des marchandises à un prix peu attractif. Enfin, les opérateurs en place peuvent également racheter de façon progressive des enseignes de petite taille, renforçant graduellement leur pouvoir de marché tout en diminuant le stock d'enseignes disponibles sur un marché où le foncier commercial demeure rare et onéreux. De tels comportements, qui n'auraient que peu de prises sur un territoire doté d'un secteur amont concurrentiel, d'un foncier commercial suffisant et où, de surcroît, les seuils de notification des concentration ont été abaissés, emportent plus d'effets dans les DOM où les intermédiaires-grossistes disposent, pour certaines catégories de produits, d'un certain pouvoir de marché, où le foncier commercial est rare et où les magasins sont, en moyenne, plus petits qu'en métropole.
131. Ce type de comportements appelle trois types de réponses.
- Il appartient en premier lieu aux collectivités territoriales de prendre acte des restrictions de concurrence qui peuvent découler de la relative rareté du foncier commercial et dans la mesure du possible de constituer des réserves foncières locales susceptibles de faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs. La location de ces réserves foncières devra naturellement s'effectuer de façon non-discriminatoire.
 - En deuxième lieu, la voie contentieuse peut être utilisée afin de sanctionner les comportements portant atteinte à la concurrence, qu'il s'agisse de discrimination par un grossiste-distributeur intégré à l'égard de ses concurrents ou de préemption du foncier. Sur cette dernière question, l'avis n° [07-A-12](#) du Conseil de la concurrence avait ainsi précisé que « *le risque d'abus de position dominante qui pourrait résulter d'une stratégie de préemption des zones éligibles à l'implantation d'équipements commerciaux de la part des grandes enseignes entre dans le champ du contrôle exercé au titre de l'article L. 420-2 du code de commerce* ». De plus, l'Autorité peut désormais imposer à une entreprise, exploitant des magasins de détail et coupable d'abus de position dominante, de résilier les accords ayant permis la constitution de cette position dominante ou même en cas de persistance de l'abus, de revendre des surfaces commerciales si ces cessions constituent le seul moyen de garantir une concurrence effective dans la zone de chalandise considérée.

- Les comportements fondés sur l'acquisition d'enseignes concurrentes sont quant à eux du ressort du contrôle des concentrations. La loi de modernisation de l'économie a étendu les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence, en abaissant les seuils de notification des opérations de concentration⁶⁶ et en lui confiant le pouvoir de décision. Il y a lieu de rappeler que, dans le régime précédent la réforme, le ministre chargé de l'économie avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur différentes opérations de concentration dans la distribution dans les DOM, après avis du Conseil de la concurrence⁶⁷.
132. En dépit de ces avancées, l'Autorité estime nécessaire de tenir compte de la situation particulière des DOM et propose l'adoption d'un seuil de notification spécifique aux entreprises du commerce de détail en activité dans les DOM. D'une part, il peut être noté qu'à la différence du régime applicable en métropole, il n'existe pas de seuil spécifique concernant le commerce de détail dans les départements et régions d'outre-mer alors même que les seuils de notification en vigueur dans les DOM sont inférieurs à ceux en vigueur en métropole. D'autre part, les chiffres d'affaires au m² réalisés dans les DOM sont en moyenne inférieurs à ceux réalisés en métropole⁶⁸ tandis que les surfaces commerciales qui y sont exploitées sont en moyenne de taille plus petite. L'Autorité recommande donc que soit abaissé à 7,5 M€ le seuil de notification des opérations de concentration impliquant une entreprise du secteur du commerce de détail dans les DOM.
133. L'Autorité estime en revanche qu'il n'est pas souhaitable de rétablir un contrôle ex ante des opérations d'urbanisme commercial visant à empêcher un opérateur d'acquérir, sur une zone de chalandise donnée, une position dominante ou prééminente par l'établissement de nouvelles surfaces commerciales. En effet, l'identification de ces positions dominantes ou prééminentes serait soit trop complexe pour être mise en œuvre en un temps raisonnable, soit, dans l'hypothèse où elle ne s'appuierait que sur un calcul de parts de marché, trop simpliste pour ne pas être en contradiction avec les critères utilisés en droit de la concurrence. Par ailleurs, l'extension du contrôle ex ante aux opérations de croissance interne, telles qu'extensions ou ouvertures de nouveaux magasins dans une zone, pourrait brider l'expansion des entreprises les plus efficaces alors même que ces perspectives d'expansion peuvent inciter à une plus grande concurrence entre les surfaces existantes. Dans ces conditions, il paraît risqué d'instaurer un contrôle ex ante alors

⁶⁶ Lorsque deux au moins des parties à la concentration exploitent un ou plusieurs magasins de commerce de détail, l'opération de concentration doit être notifiée si le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 75 millions d'euros (contre 150 millions d'euros dans le cas général) et si le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé en France dans le secteur du commerce de détail par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 15 millions d'euros (contre 50 millions d'euros dans le cas général).

⁶⁷ La dernière opération en date, réalisée en 2007 dans le secteur de la vente d'équipements de la maison, a été assortie de l'engagement de céder le fonds de commerce de plusieurs magasins en Guadeloupe et en Martinique. Le Conseil de la concurrence avait émis un avis défavorable à la réalisation de cette opération (avis n° [07-A-06](#) du 16 juillet 2007).

⁶⁸ Ainsi, le chiffre d'affaires moyen d'un supermarché situé à La Réunion se situerait entre 8 000 à 11 000 €/m² pour un magasin de 1 000 m² alors qu'en métropole, le chiffre d'affaires moyen au m² d'un hypermarché s'établit à 12 600 €. De même, le chiffre d'affaires moyen d'un supermarché d'une surface de vente comprise entre 300 et 400 m² à La Martinique en 2008 peut être estimé à environ 3,8 M€ alors qu'en métropole, le chiffre d'affaires d'un magasin d'une surface de vente inférieure à 400 m² s'élevait à 4,767 M€ en 2004.

même que les sanctions des abus de position dominante et de dépendance économique ont été renforcées. Enfin, dans le secteur de la distribution, un contrôle ex ante appelle des réserves supplémentaires : interdire une implantation revient en effet à rationner le linéaire et ainsi limiter l'entrée de fournisseurs concurrents.

B. ANALYSER, PAR LA VOIE DE PROCEDURES CONTENTIEUSES, CERTAINS COMPORTEMENTS AU REGARD DU DROIT DE LA CONCURRENCE

134. A l'occasion de l'examen de la demande d'avis, des pratiques mises en œuvre à différents niveaux de la chaîne importation-distribution et susceptibles de recevoir la qualification d'ententes anticoncurrentielles ont été portées à la connaissance de l'Autorité. Des taux de marge de détail et/ou de gros anormalement élevés ont par ailleurs été observés sur certains produits commercialisés dans différents départements d'outre-mer. Sans qu'il soit possible, au vu de ces seules constatations, de fournir une explication crédible sur l'origine de cette situation, les éléments réunis conduisent à s'interroger sur le caractère concurrentiel des comportements adoptés par les opérateurs.
135. Ainsi, l'Autorité tient à rappeler que si les exclusivités, qu'elles soient territoriales ou d'approvisionnement, ne constituent pas en tant que telles des abus, elles peuvent en revanche être sanctionnées dès lors qu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet de fausser ou de restreindre le jeu de la concurrence et que ces effets négatifs ne sont pas compensés par une plus grande efficacité économique. Selon les caractéristiques du marché et des exclusivités considérées (durée et modalités des exclusivités, modalités de résiliation, part de marché des clients liés par l'exclusivité, part de marché des fabricants utilisant ces exclusivités, caractère cumulatif des exclusivités considérées, existence de barrières à l'entrée sur les marchés considérés, etc.), une exclusivité d'approvisionnement peut être de nature à empêcher l'entrée de fabricants concurrents tandis que la réduction de la concurrence intra-marque issue d'une exclusivité de clientèle peut également s'étendre à la concurrence inter-marque. Le Conseil de la concurrence avait notamment indiqué⁶⁹ que « *ces atteintes [à la concurrence] sont d'autant plus graves que le contexte économique et juridique du marché en cause est très défavorable à la concurrence et qu'elles sont le résultat d'un ensemble significatif de contrats similaires couvrant la quasi-totalité du marché concerné et produisant un effet cumulatif* ».
136. Par ailleurs, si des plates-formes logistiques communes à plusieurs opérateurs permettent en théorie de réaliser des gains d'efficacité pouvant être répercutés au consommateur, certaines structures peuvent également être de nature à faire peser un risque pour la concurrence sur le(s) marché (s) aval(s), lorsque le rôle joué par lesdites plates-formes communes excède la simple fonction logistique. Ce risque doit d'autant plus être pris en compte lorsque les opérateurs de ces plates-formes communes partagent également la propriété d'un important magasin de détail : dans ce contexte, la probabilité que les gains éventuellement générés en amont par la structure commune d'approvisionnement soient répercutés au consommateur est affaiblie par le risque de comportement collusif en aval⁷⁰.

⁶⁹ Décision n° [05-D-49](#) relative au secteur des machines à affranchir.

⁷⁰ Cf. notamment *British American Tobacco Company Ltd et R.J. Reynolds*, CJCE, 17 novembre 1987.

137. Si, après enquête, des comportements portés à la connaissance des services d’instruction de l’Autorité apparaissent comme pouvant constituer des infractions au droit de la concurrence, le rapporteur général dispose de la possibilité de proposer à l’Autorité de se saisir d’office afin de donner les suites contentieuses appropriées.

C. AMELIORER LA TRANSPARENCE SUR LES PRIX DE VENTE AUX CONSOMMATEURS

138. L’amélioration de la transparence des prix de vente aux consommateurs peut être un troisième vecteur de renforcement des conditions de concurrence dans les DOM. L’OCDE a en effet défini la transparence en matière de prix comme « *[les] coûts en temps et en argent qu’il faut supporter pour découvrir les prix réels auxquels s’effectuent les transactions (...). Plus ces coûts sont faibles, plus le marché est transparent* »⁷¹. Du point de vue de la concurrence, les effets de la transparence des prix sur le jeu concurrentiel ne sont pas dépourvus d’ambiguïtés. D’un côté, la transparence des prix peut faciliter la mise en œuvre d’ententes tacites ou explicites entre opérateurs. De l’autre, une plus grande transparence des prix pourrait intensifier le jeu concurrentiel en diminuant les coûts de recherche d’information du consommateur : celui-ci arbitrerait plus facilement entre différents produits ou magasins, incitant ainsi fabricants et distributeurs à diminuer leurs prix.
139. Dans le cas d’espèce, les distributeurs domiens ont indiqué qu’ils recouraient fréquemment à des instituts de relevés de prix afin de connaître les prix pratiqués par leurs concurrents. A l’inverse, la fréquence des politiques promotionnelles dans les DOM et les coûts associés à la recherche d’information peuvent dissuader les consommateurs d’effectuer ce travail de recherche d’information. Dans ce contexte, une amélioration de la transparence des prix sur le marché de détail peut accroître l’information du consommateur sans contribuer de façon significative à une plus grande stabilité des ententes.
140. Les observatoires de prix et des revenus créés par le décret n° 2007-662 du 2 mai 2007 pour les départements de la Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de La Réunion, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont pour mission (article 1er) « *d’analyser le niveau et la structure des prix et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution* ». Ils pourraient donc participer à cette amélioration de la transparence du marché.
141. Il n’en demeure pas moins que, théoriquement souhaitable, l’amélioration de la transparence est difficile à mettre en œuvre. Selon une première approche, l’amélioration de la transparence des prix suppose la mise en place d’un comparateur des prix des produits vendus dans les différents magasins d’un territoire donné. Pour être utile au consommateur, cet outil doit comparer de façon régulière un nombre élevé de références dans un nombre suffisant de magasins. A ce titre, il n’est pas certain que le programme du « *chariot-type* » de La Réunion satisfasse ces conditions. Mis en œuvre depuis octobre 2008 par l’observatoire des prix de La Réunion, le « *chariot-type* » est constitué de 50 produits dont les prix sont suivis de façon mensuelle par la préfecture de La Réunion, avec le soutien de la DGCCRF locale. La plupart des produits de ce relevé ne sont pas identifiés de manière précise, l’enquêteur choisissant la référence dont le prix au kilo ou au litre est le moins élevé du rayon pour la catégorie de produit identifiée. Le nombre limité de produits et

⁷¹ Revue de l’OCDE sur le droit et la politique de la concurrence-Synthèse du Secrétariat- Vol.5, n°1- 2003.

d'enseignes considérés, l'absence d'informations relatives au conditionnement des produits et à leur qualité, les délais de publication et la faible fréquence d'actualisation de ce comparateur limitent en effet l'utilité d'un tel comparateur⁷². Plus généralement, il doit être gardé à l'esprit que, pour être plus utile au consommateur que les catalogues déjà édités par les enseignes elles-mêmes, un comparateur de prix doit surmonter d'importantes contraintes opérationnelles (en termes de nombres de références et d'actualisation des relevés) nécessitant dès lors la mobilisation de ressources financières et, le cas échéant, humaines, importantes⁷³. Une telle opération ne saurait être effectuée sans une étude d'impact et de « rentabilité » préalable.

142. Selon une seconde approche, l'amélioration de la transparence peut porter sur les politiques de prix des enseignes plus que sur les prix des produits eux-mêmes. Telle pourrait être l'approche implicitement choisie par l'observatoire des prix de La Réunion. En effet, sans être exhaustifs, des relevés de prix effectués dans différents magasins concurrents peuvent contribuer à animer le jeu concurrentiel en diffusant une image-prix des magasins plus objective que celle véhiculée par leurs catalogues et leurs publicités. La publication des prix d'un certain nombre de produits peut inciter les enseignes à adopter une politique commerciale plus agressive afin de profiter de la publicité qui leur est ainsi faite.
143. Dans le cas du chariot-type de La Réunion, il serait toutefois souhaitable de modifier les règles d'élaboration de ces paniers de produits. En particulier, il est illusoire, au vu des ressources disponibles et des produits existants, de prétendre proposer un instrument de suivi des prix et/ou un comparateur de prix. Dès lors, il n'est pas nécessaire de disposer d'un panier de produits identique dans le temps ou de ne relever que le prix des références les moins chères pour chaque catégorie de produits. Dans les deux cas, les enseignes considérées pourraient aisément adapter leur politique de prix au chariot-type, en ne baissant les prix que sur les produits échantillonnés ou en proposant systématiquement une variété à bas prix (et de faible qualité) de ces produits. Au contraire, les relevés de prix devraient être constitués à partir d'échantillons aléatoires représentatifs, modifiés lors de chaque relevé afin d'empêcher les distributeurs de procéder à des baisses de prix ciblées uniquement sur les produits dont les prix sont relevés. De même, les produits seraient clairement identifiés et donc effectivement comparables d'une enseigne à l'autre pour que les politiques de prix des enseignes puissent effectivement être comparées.
144. Les conditions sous lesquelles les relevés de prix pourraient améliorer le fonctionnement de la concurrence demeurent néanmoins difficiles à respecter. En particulier, il serait ainsi nécessaire que les échantillons de produits constitués soient

⁷² Contrairement à ce qu'indique sa présentation sur le site internet de la préfecture, ce « chariot-type » ne peut non plus être considéré comme un instrument utile de suivi des prix. D'une part, la liste des produits échantillonnés étant publique et relativement invariable dans le temps, les distributeurs peuvent sans difficulté proposer pour chaque produit relevé une variété à bas prix, éventuellement de faible qualité, tout en augmentant éventuellement les prix des produits non-étudiés. D'autre part, un suivi des prix peut déjà être établi au travers des indicateurs de prix de l'INSEE, dont la représentativité est bien supérieure à celle du chariot-type. C'est d'ailleurs uniquement à l'aune de cet indicateur qu'une diminution des prix peut être constatée et que, le cas échéant, l'efficacité du programme du chariot-type pourra être évaluée.

⁷³ Sur ces différentes contraintes, cf., notamment, le rapport du groupe de travail sur « les mécanismes de réduction de prix », Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

représentatifs de la consommation des ménages⁷⁴ sans pour autant que le coût de ces relevés ne soit prohibitif⁷⁵. Dans ces conditions, le rôle que pourraient jouer ces relevés, et plus généralement, une amélioration de la transparence des prix, ne doit pas être surestimé. Surtout, il doit être gardé à l'esprit que les opérateurs eux-mêmes ont tout intérêt à communiquer sur leurs prix et à les diminuer dès lors que la structure du secteur permet l'exercice de la concurrence. A ce titre, les conditions d'entrée demeurent un stimulant concurrentiel incontournable (cf. infra).

D. REFORMER LA CHAÎNE LOGISTIQUE

145. Le circuit logistique emprunté par les marchandises est un élément clé de la détermination de leur coût de revient et donc de leur prix. Comme indiqué supra, le modèle privilégié par les industriels comme par les distributeurs est celui du circuit « long » ou « intermédié », au cours duquel le produit importé de métropole vers les DOM est d'abord acheté puis revendu par un intermédiaire-grossiste ou agent de marque. Ce circuit, qui n'est plus guère utilisé par la grande distribution métropolitaine, demeure pourtant privilégié par les opérateurs domiens qui lui reconnaissent une certaine efficacité logistique par rapport aux alternatives envisageables.
146. Pourtant, l'instruction a souligné les limites de cette chaîne logistique. En premier lieu, les caractéristiques de ce marché de l'intermédiation (barrières à l'entrée dues aux coûts d'infrastructures, nombreuses exclusivités territoriales et d'approvisionnement) permettent à leurs opérateurs de réaliser des marges élevées sur la revente de ces produits. La comparaison des écarts de prix constatés entre les DOM et la métropole pour ce qui concerne les produits de marque de distributeurs (qui empruntent le circuit « court » par le biais des plates-formes d'approvisionnement) et les produits de marque nationale (qui empruntent en majorité le circuit « long ») fait apparaître des surcoûts importants, potentiellement dus aux marges et aux coûts spécifiques des intermédiaires-grossistes. En second lieu, le nombre élevé de ces intermédiaires induit une inutile duplication des entrepôts et des coûts de stockage, alors qu'existent dans cette activité d'importantes économies d'échelle. Un rapport rédigé en mars 2009 par le cabinet Deloitte⁷⁶ à la demande de l'Agence Française du Développement au sujet de l'amélioration de la chaîne logistique à La Réunion souligne ainsi : « *Chacun des acteurs de la chaîne logistique facture des prix plus ou moins élevés qui s'empilent et dont seul le consommateur final en paie l'addition. A lui seul, le transport maritime représente près de la moitié du coût global. La chaîne logistique de La Réunion semble être insensible aux coûts. (.....). Le nombre important d'acteurs qui participent à la chaîne logistique de La Réunion (manutentionnaires, transitaires, transporteurs, agents importateurs...) rend difficile la mutualisation des moyens logistiques et de*

⁷⁴ Dans le rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du plan à l'Assemblée Nationale (n° 3780), le rapporteur appelle les différents acteurs locaux à déterminer un échantillon de produits qui reflètent le mieux possible, pour chaque territoire ultra marin, la sélection des produits réellement achetée par les consommateurs.

⁷⁵ Le recours aux bases de données déjà constituées par les instituts privés de relevés de prix constituerait évidemment une alternative à des relevés effectués par les agents des DDCCRF locales, mais sa faisabilité juridique demeure incertaine.

⁷⁶ Rapport préliminaire Deloitte Conseil, 6 mars 2009.

transport pour traiter des volumes qui sont relativement limités ». L'absence de mutualisation dans les moyens à mettre en œuvre à chaque étape du processus de traitement des marchandises constitue un lourd handicap : aux faibles volumes traités par les différents intervenants s'ajoutent les coûts de stockage élevés, notamment dans le cas de produits ne pouvant être stockés qu'à faible température. Enfin, la dispersion des achats des différents distributeurs domiens, combinée, dans certains cas, aux réticences des industriels à contourner le circuit des importateurs-grossistes, limite le recours à un approvisionnement direct sur plates-formes, susceptible d'exercer une pression concurrentielle sur les intermédiaires-grossistes.

147. Dans ce contexte, une réflexion doit être engagée sur la création et les modalités de fonctionnement d'un centre de stockage départemental unique, géré par le biais d'une délégation de service public, qui permettrait de surmonter, ou du moins d'atténuer, la plupart de ces limites. Premièrement, une étape intermédiaire de l'approvisionnement serait supprimée, certaines des fonctions des importateurs-grossistes étant désormais effectuées par un intermédiaire régulé. Deuxièmement, la mutualisation des moyens permettrait une réduction des coûts : la logistique serait donc plus performante qu'elle ne l'est actuellement. La mutualisation des moyens logistiques entre fournisseurs et distributeurs devrait en outre permettre d'abaisser le coût du fret, grâce à une meilleure allocation des moyens de transport et à l'augmentation de la fréquence des livraisons. Troisièmement, la réduction des coûts ainsi induite permettrait aux distributeurs de faire plus facilement jouer la concurrence entre différents canaux d'approvisionnement, étant plus à même d'arbitrer entre différents fournisseurs.
148. La mutualisation des moyens de stockage participe d'une tendance également observée en métropole⁷⁷. Un tel projet, mené avec des capitaux privés, est en outre en cours de réalisation dans le sud de l'île de La Réunion, dans l'esprit du concept de « *port sec* » tel qu'il a été appliqué en Europe.
149. La fonction « *commerciale* » des intermédiaires-grossistes n'est pas supprimée pour autant : les fabricants qui le souhaitent peuvent continuer à faire appel à ces intermédiaires pour promouvoir leurs produits. Toutefois, le coût de cette opération est réduit par la mutualisation des moyens de stockage, de transport et de dédouanement. En outre, les distributeurs qui estiment que le coût des produits transitant par ces intermédiaires est trop élevé peuvent plus facilement bénéficier d'une source d'approvisionnement alternative.
150. Plusieurs modèles peuvent être envisagés, selon les spécificités propres à chaque département. Il semble cependant a priori possible, après études d'impact, de pouvoir mettre en œuvre des solutions multi-modales dans lesquelles pourraient coexister, d'une part, des aires de stockage réservées aux industriels désireux de disposer de stocks de marchandises sur les lieux de consommation et de décider eux-mêmes de la politique commerciale à mettre en œuvre sur les marchés concernés grâce à une force de vente dédiée et, d'autre part, des aires de stockage destinées à permettre notamment aux distributeurs qui n'ont pas accès à des moyens logistiques modernes de mutualiser leurs commandes auprès des fournisseurs en métropole, tout en conservant leur indépendance commerciale au sein de structures ouvertes. Ce type de

⁷⁷ Les plates-formes multifournisseurs multi-distributeurs seraient notamment « *généralisées dans les pays anglo-saxons* » - Cf -LSA n° 2074, janvier 2009, « *La LME met les stocks au régime* ».

structures permettrait en outre de réduire sensiblement le coût d'acheminement des produits entre les lieux de stockage et les magasins de détail.

151. Bien qu'elle présente de multiples avantages, cette solution n'a que peu de chances d'être adoptée par les opérateurs eux-mêmes, du moins pas par les plus puissants d'entre eux, d'autant qu'elle pourrait favoriser l'arrivée de nouveaux entrants. Plusieurs grands distributeurs sont fréquemment intégrés en amont et hésitent donc à remettre en cause un chaînon profitable de l'approvisionnement. Les autres distributeurs, notamment ceux entrés plus récemment, sont certainement plus ouverts à cette alternative, voire l'appellent de leurs vœux, mais leurs volumes représentent des quantités trop faibles pour que le circuit direct leur soit réellement profitable. Enfin, certains fabricants, notamment les moins puissants d'entre eux, demeurent dépendants des intermédiaires-grossistes, incontournables pour approvisionner les territoires domiens. Ils ne peuvent donc, sous peine de perdre leur antenne locale, participer spontanément à la mise en place de cette plateforme logistique. D'autres peuvent privilégier cette intermédiation, soit parce que les grossistes rendent des services jugés indispensables, soit parce que la réduction de la concurrence intra-marque induite par l'exclusivité territoriale leur est finalement bénéfique.
152. La faible probabilité d'une transformation rapide des structures par les acteurs de la chaîne eux-mêmes appelle donc la mise en œuvre par l'Etat et/ou les collectivités territoriales des DOM et les chambres de commerce et d'industrie locales de politiques publiques destinées à inciter à la mutualisation des moyens de stockage et de transport. L'Autorité observe à cet égard que la loi n° 2009-594 adoptée le 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer a créé en son article 31 « un fonds exceptionnel d'investissement outre-mer, dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances ». L'objet du fonds est d' « apporter une aide financière de l'État aux personnes publiques qui réalisent, dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer (.....) des investissements portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de façon déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local ». Cette aide, cumulable avec les autres aides de l'État, des collectivités publiques ou de fonds européens, peut être attribuée, dans les départements d'outre-mer, aux régions, aux départements, aux communes ou à leurs groupements. Les modalités d'attribution sont fixées par décret.
153. La mise en place d'une telle infrastructure nécessite néanmoins des réflexions préalables sur l'étendue de ses fonctions d'une part, sur sa régulation d'autre part. Ainsi, s'il paraît important de mutualiser les capacités de stockage, la mise en commun des achats conduit à une évaluation plus ambiguë. D'un côté, l'accroissement de la puissance d'achat peut diminuer les prix de cession. De l'autre, à supposer que les prix de cession des marchandises soient correctement régulés et les incitations de l'unique acheteur à obtenir des prix bas préservées, la disparition de la concurrence dans la fonction des achats peut entraîner une détérioration de la qualité de service fournis. En outre, des précautions devront être prises afin de préserver l'accès de tous les opérateurs (distributeurs, grossistes, fabricants) à cette infrastructure : la suppression de la concurrence à un stade de la chaîne d'approvisionnement ne doit pas s'effectuer au détriment de la concurrence à d'autres stades⁷⁸. A titre d'illustration, la mise en place d'infrastructures de stockage

⁷⁸ Comme le souligne le rapport Deloitte (*op. cit.*), « la réduction des coûts de la chaîne logistique ne suffira pas, à elle seule, à augmenter le pouvoir d'achat des réunionnais. Les actions de réduction de coûts devront

du ciment en Corse avait donné lieu à des exclusivités d'approvisionnement et de clientèle empêchant l'entrée de ciments étrangers sur l'île (décision n°07-D-08 du 12 mars 2007). Seule la définition d'un cahier des charges très strict et le recours à une entreprise de logistique indépendante des groupes de distribution seraient en mesure de garantir le maintien d'une concurrence efficace, tant entre industriels qu'entre distributeurs.

E. ACCROITRE LA CONCURRENCE SUR LES LIAISONS MARITIMES ET LES SERVICES PORTUAIRES

LES LIAISONS MARITIMES

154. Le constat général est que, sur toutes les destinations, les prix du fret sont élevés en comparaison des prix du marché mondial et probablement très supérieurs aux coûts au moins sur certaines destinations. Il existe donc une possibilité de baisse de prix qui laisserait ces lignes bénéficiaires. Les moyens pour obtenir une baisse effective ne sont pas simples, d'autant que la situation de la concurrence est très différente sur les différents marchés. Il n'est donc pas envisageable de faire des propositions identiques pour tenter de remédier aux défauts constatés et le présent avis se bornera à distinguer plusieurs remèdes, qui constituent une réponse graduée, et qui pourront être mis en œuvre en fonction des possibilités effectives d'établir une concurrence plus vive sur ces liaisons.
155. La première solution pourrait consister à accepter des engagements de la part des opérateurs présents pour intensifier la concurrence, ce qui est juridiquement possible dans les cas de dominance simple ou collective puisque de telles modifications pourraient être imposées, le cas échéant, au terme d'une procédure contentieuse.
156. La deuxième solution pourrait consister à imposer une régulation des prix, afin de tenir compte des situations de monopole ou de quasi monopole sur certaines lignes. Compte-tenu de la marge commerciale pratiquée sur ces lignes, le plus simple serait d'établir une régulation de type « *price cap* », en laissant les opérateurs tenter de maximiser leurs quantités par une concurrence en prix ou en qualité en-dessous de ce plafond.
157. La troisième serait de considérer que la puissance publique doit elle-même organiser la desserte de certaines destinations à travers des appels d'offres pour l'attribution d'une délégation de service public. Ces différentes options seront successivement examinées pour chacune des liaisons.

La liaison avec La Réunion

158. La situation du marché sur cette liaison n'appelle pas d'observations puisque les compétiteurs sont nombreux et les plus importants, MSC, MAERSK et CMA-CGM n'entretiennent pas de liens structurels ou commerciaux. Les prix sont certes plus élevés que sur les grandes routes qui desservent l'Océan Indien et qui assurent aux compagnies des volumes plus importants mais la concurrence reste animée, les parts de marché varient et les prix baissent.

se faire en cherchant à réduire les coûts du dernier maillon, le distributeur. En effet, les gains de réduction des coûts obtenus sur les maillons intermédiaires ne bénéficient que très rarement au consommateur final ».

159. Le seul moyen de les faire baisser plus encore est de renforcer le pouvoir de négociation des chargeurs en procédant à des regroupements dans des structures permettant de mutualiser le fret et de réaliser des économies substantielles sur les frais de transitaire, actuellement très élevés pour les petits volumes.

La liaison avec la Guyane

160. Le marché sur cette liaison est en monopole de fait mais il n'est pas régulé. Les tarifs y sont très élevés. Il paraît illusoire d'espérer attirer d'autres opérateurs que le VSA actuellement présent et la seule option est de mettre en place une régulation adaptée.
161. Une première option serait d'étudier sérieusement les possibilités de service par transbordement depuis un port régional bien desservi et actif. Les escales actuelles du service direct : Port of Spain (Trinidad et Tobago) ou Belem (Brésil), ou même Pointe-à-Pitre, pourraient être candidates à ce rôle de port de transbordement. Il faudrait ensuite mettre en place un service de navette entre ce port de transbordement et Degrad des Cannes, sur le modèle de la navette qui approvisionne la Guyane en carburant à partir de la Martinique ou de Trinidad et Tobago.
162. Ce service de navette pourrait relever d'une délégation de service public (DSP) attribuée à un armateur pour une durée limitée après organisation d'un appel d'offres. Dans cette dernière hypothèse, la question de la propriété des navires devrait être posée. En effet, le port de Degrad des Cannes ne peut accueillir que des navires à faible tirant d'eau et la concurrence pour l'attribution de la DSP serait moins intense si le délégataire sortant bénéficiait de l'avantage que constitue la propriété des navires dédiés et adaptés à ce service. Le changement de délégataire, et donc des prix bas pour la DSP, serait facilité si l'appel d'offres ne portait que sur la gestion des navires armés par l'autorité délégante.
163. Ce schéma introduirait un surcoût lié aux frais de manutention du transbordement mais il permettrait de bénéficier de bien meilleurs tarifs sur la route transatlantique en chargeant sur de grands porte-conteneurs en service direct et en évitant les retours à vide sur de longues distances. Enfin, le service de la navette serait orienté vers les coûts conformément au principe de la DSP. Le bilan global serait sans doute très avantageux comme le montrent la généralisation du transbordement sur beaucoup de routes maritimes. On peut noter que le port autonome de Pointe-à-Pitre fait actuellement des simulations de ce type dans le cadre de son projet de développement de son activité de transbordement, avec des simulations de coûts pour cette option. Une étude de faisabilité serait donc relativement aisée à faire avant d'envisager la mise en œuvre d'une telle réforme.
164. L'autre solution serait de plafonner les tarifs sur cette ligne, mais ce *price cap* ferait courir un risque de retrait des compagnies puisque ce service est a priori peu rentable, même s'il faudrait tenir compte du fait que les navires dédiés à cette ligne ont été armés en bénéficiant d'une défiscalisation, ce qui devrait inciter à leur maintien en activité sur ce service.

La liaison avec les Antilles

165. C'est la liaison qui pose les plus grandes difficultés du point de vue de la concurrence puisqu'il s'agit d'un service structurellement bénéficiaire compte-tenu d'un taux de remplissage des navires, très bon à l'aller et non négligeable au retour.

Il devrait donc attirer les grands opérateurs, au moins autant que la liaison vers La Réunion qui offre des volumes inférieurs de 20% à l'aller et des flux retour trois fois plus faibles, inférieurs à 10.000 EVP.

166. Or, MSC, leader sur La Réunion, n'est pas présent et MAERSK a renoncé, en 2001, à exploiter ses propres navires sur cette liaison, se limitant à louer des capacités sur les navires de la CMA-CGM. L'existence d'une conférence maritime qui gelait la concurrence en prix depuis l'arrivée de MAERSK en 2001 est une des explications de la situation actuelle, mais sa suppression en 2008 ne semble pas avoir changé les comportements. On observe, à cet égard que MAERSK se contente d'une part de marché aussi limitée que celle de MARFRET, opérateur de taille bien plus modeste et qui n'est pas un opérateur mondial et que les capacités ainsi réparties au sein du SCA, hors conférence maritime, sont quasiment les mêmes que celles qui étaient appliquées du temps de la conférence maritime, le volume global étant reconduit pour l'essentiel en achat ferme avec un complément en option.
167. Cette inertie du marché s'explique avant tout par la rigidité des capacités. Sur un marché mature et stable comme celui des Antilles, sur lequel les armateurs reconnaissent que les flux d'importation depuis la métropole sont très prévisibles, hors grèves de la manutention portuaire, la seule manière de gagner des parts de marché est de prendre des clients à ses concurrents, principalement en baissant ses prix. C'est d'ailleurs ce qu'on a observé sur le marché de La Réunion ces derniers mois. Or, le principe même du SCA rend cette stratégie très difficile à mettre en œuvre puisque les capacités de chacun sont prédéfinies et que le taux de remplissage global des navires est supérieur à 85% à l'aller.
168. Il n'est donc pas possible de gagner des parts de marché significatives sans signer préalablement un nouvel accord avec l'opérateur des navires pour augmenter sa part dans la SCA. Cette stratégie dépend donc du bon vouloir du principal concurrent. Certes, le locataire de slot peut toujours menacer d'ouvrir son propre service mais avec le risque d'un faible remplissage et donc d'une faible rentabilité. C'est précisément la stratégie qui a été tentée par MAERSK en 1999 et abandonnée en 2001.
169. Un assouplissement des règles du SCA pourrait être de nature à réanimer une concurrence qui avait été éteinte par la conférence maritime, notamment en permettant que des options de réservation puissent être prises par les armateurs membres du SCA pour des volumes complémentaires beaucoup plus significatifs qu'actuellement, de manière à surmonter la contrainte de capacité liée à la rigidité des quotas de base.

LES SERVICES PORTUAIRES

170. Le prix des services portuaires, entendus au sens large c'est-à-dire comprenant les droits de port et du coût de la manutention, sont notoirement élevés dans les ports ultramarins. Le niveau des droits de port relève d'une concurrence entre ports, analyse non pertinente pour le présent avis qui ne s'intéresse qu'à la formation des prix des produits importés dans les DOM. De ce point de vue les droits de port sont une donnée qui relève de la politique tarifaire générale du port et qui est généralement neutre pour la concurrence sur le marché d'un département, mis à part sur l'équilibre entre production locale et biens importés.

171. La manutention relève davantage d'une analyse concurrentielle locale dans la mesure où plusieurs sociétés de manutention sont présentes sur ces ports et donc, du moins théoriquement, en concurrence entre elles. On note néanmoins que les prestations de manutention, notamment la manutention de débarquement d'un EVP, est deux fois plus chère que dans les ports voisins et également entre une fois et demi et deux fois plus chère que dans les grands ports européens, dont Le Havre. L'origine de ces surcoûts, indépendamment de la relative faiblesse des volumes opérés qui est souvent compensée par un bon niveau technique de l'équipement portuaire, est bien connue : elle résulte du niveau exceptionnellement élevé⁷⁹ des salaires des personnels de manutention et d'une organisation du travail souvent inadaptée et rigide, qui entraîne le maintien de sureffectifs. Ce niveau de salaire, étonnamment élevé, est d'autant moins justifié que ces salariés n'assurent pas les tâches les plus qualifiées, à savoir la conduite des grues et des portiques, qui sont confiées aux salariés de la CCI.
172. Ces écarts montrent l'importance des surcoûts salariaux supportés par les entreprises de manutention, surcoûts intégralement répercutés sur les consommateurs finals. Bien que la question de l'emploi dans les entreprises de manutention ne relève pas directement d'une problématique de concurrence, il ne faut néanmoins pas minimiser les conséquences de ces dérives sur la compétitivité des ports dans les départements d'outre-mer. Il est enfin de notoriété publique que, dans certains ports, les tarifs de manutention sont fixés en commun par les opérateurs.

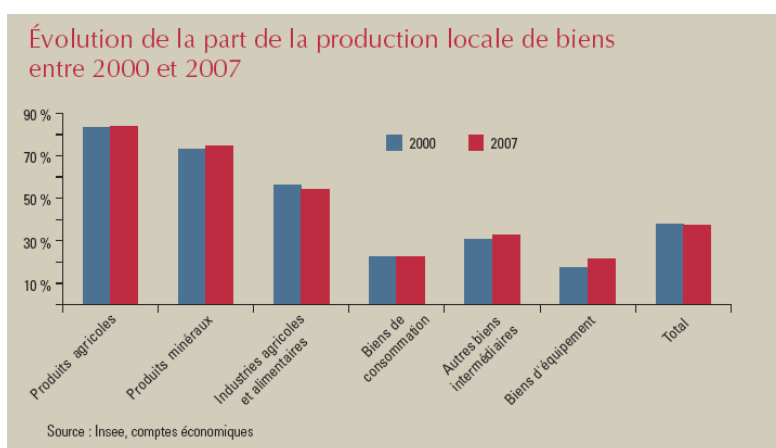
F. ÉVALUER L'IMPACT DES AIDES ET PROTECTIONS ACCORDEES AUX PRODUCTEURS LOCAUX AU REGARD DES POLITIQUES TARIFAIRES ADOPTEES PAR CES OPERATEURS

173. L'isolement géographique des départements d'outre-mer et l'étroitesse de leurs marchés constituent sans nul doute des handicaps pour l'économie locale. Le législateur a donc mis en place un certain nombre d'aides destinées à favoriser l'émergence et le développement d'industries locales. Ont ainsi été adoptées, à différentes reprises, plusieurs mesures à caractère temporaire pouvant être assimilées à des aides d'État mais provisoirement validées par l'Union européenne sur le fondement de l'article 299, paragraphe 2 du traité de l'Union.
174. En dépit de ces aides, les parts de marché des productions locales ont tendance à stagner (cf. graphique ci-dessous). Surtout, si dans certains cas, la production locale permet au consommateur de disposer de prix plus avantageux que ceux de produits importés (exemples de certaines boissons comme la bière et les boissons à base de cola produites localement), les prix pratiqués par certaines de ces entreprises locales, notamment dans le secteur agro-alimentaire, demeurent à des niveaux très élevés par

⁷⁹ Ainsi sur le port de Fort-de-France, le nombre d'heures d'utilisation des portiques a baissé de 12% entre 2006 et 2008 (de 5280 h à 4665 h annuelles), alors que les effectifs permanents du principal opérateur GMM sont restés identiques, avec des salaires moyens de 66.000 € bruts annuels. Cette moyenne était de 64.000 € en 2004 et les salaires maximum constatés à l'époque étaient supérieurs à 100.000 € bruts annuels pour des contremaîtres ou des chefs pointeurs mais aussi de 90.000 € pour certains manutentionnaires de base ou des chauffeurs. On atteint donc des niveaux de cadres supérieurs ou d'emplois de direction, très supérieurs aux salaires qui résulteraient de l'application de la grille de rémunération prévue par la convention collective si on recrutait les agents aujourd'hui.

rapport à ceux des produits importés, qui ne bénéficient pourtant d'aucune aide financière spécifique et sont handicapés par différents frais d'approches (transport, octroi de mer, intermédiaires divers). Certaines de ces entreprises locales dégagent en outre d'importantes marges d'exploitation, l'impression donnée par l'analyse de la tarification de certaines productions locales (café, eau, yaourts) est que le niveau des prix des produits locaux dans les départements d'outre-mer est déterminé en grande partie par les prix des produits importés plus que par les niveaux des coûts de production locaux.

Graphique: parts de la production locale de biens en 2000 et 2007 à La Réunion
(source : INSEE⁸⁰)



175. Une réflexion doit donc être menée sur l'efficacité des aides apportées à ces entreprises. En 2007, l'INSEE constatait ainsi que « *des déficiences peuvent être relevées en matière de pilotage, de contrôle et d'évaluation du dispositif. En effet la loi de programme pour l'outre-mer qui constitue la base juridique du dispositif de défiscalisation n'a fixé aucun moyen de suivi, ni défini a priori les critères qui permettraient d'évaluer les effets de la défiscalisation... D'une part, les modalités de mesures existantes de la dépense fiscale ne permettent pas de retracer la réalité du dispositif. Il s'avère en effet difficile de mesurer de façon pertinente le coût des différentes formes de défiscalisation ou de disposer d'une répartition géographique et sectorielle de la dépense fiscale. D'autre part, l'absence d'indicateurs spécifiques et d'outils de mesure pertinents ne permet pas de vérifier la performance du dispositif, d'autant qu'il est impossible d'isoler les effets de la défiscalisation de ceux d'autres dispositifs* »⁸¹. La commission du chariot-type instituée à La Réunion en 2008 invite également à une réflexion sur la capacité dont disposent les entreprises locales à se montrer concurrentielles.

176. Cette évaluation des aides accordées aux producteurs locaux nécessite également de prendre en compte la complémentarité entre l'objectif de protection et de développement de l'emploi local et une meilleure compétitivité-prix des entreprises locales. En effet, une diminution des prix des productions locales permettrait un essor des volumes produits, qui entraînerait lui-même le développement de l'emploi

⁸⁰ « *Concurrence extérieure- Un marché étroit et perméable* », Économie de La Réunion, décembre 2008.

⁸¹ « *Un dispositif multiple d'aides financières et fiscales* », Economie de La Réunion, novembre 2007.

local. En ce sens, les politiques de prix élevés adoptées par certains industriels locaux vont bien à l'encontre du développement de l'emploi local recherché par ces dispositifs.

177. La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'outre-mer a prévu (article 74) la mise en place d'une Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM), composée en majorité de membres des assemblées parlementaires ainsi que des représentants de l'État et, le cas échéant, de personnalités qualifiées, chargée de suivre la mise en œuvre «*des politiques publiques de l'État outre-mer, antérieures ou postérieures à la promulgation de la présente loi, dès lors qu'elles mettent en œuvre des mesures prises pour favoriser le développement économique et social des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie*»⁸². Il serait opportun que cette Commission s'attache à mesurer les performances et les politiques de prix des entreprises locales aidées, qui peuvent, selon les types de produits et les départements, représenter une part importante de l'approvisionnement du marché en produits de première nécessité comme les produits laitiers, l'huile, le café. A l'issue de cet examen, un dispositif de contractualisation des aides, impliquant le respect d'un cahier des charges spécifiant des objectifs en termes de politique tarifaire, pourrait être envisagé.
178. Dans le même esprit, les exemples du café, de l'eau et des yaourts développés supra invitent à s'interroger sur l'opportunité de maintenir le dispositif de l'octroi de mer au-delà de 2014. D'une part, l'octroi de mer ne semble pas significativement affecter le niveau des importations⁸³. D'autre part, les productions locales bénéficiant de la protection mise en place à travers l'octroi de mer ne contribueraient que faiblement à l'emploi local dans les cas où il ne s'agit que d'activités de conditionnement, d'embouteillage ou de torréfaction mécanisées, donc peu utilisatrices de main d'œuvre. Enfin, l'étude des comportements de prix des opérateurs locaux montre que les dispositifs spécifiques les protégeant de la concurrence des importations sont surtout utilisés pour accroître leurs marges plus que pour développer un système productif pérenne, à même de participer au développement des industries locales.

⁸² Les missions de cette commission sont ainsi définies : «*La commission suit la mise en œuvre des politiques publiques de l'État outre-mer, antérieures ou postérieures à la promulgation de la présente loi, dès lors qu'elles mettent en œuvre des mesures prises pour favoriser le développement économique et social des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. Cette commission établit tous les deux ans un rapport public d'évaluation de l'impact socio-économique de l'application des titres Ier à III de la présente loi. Ce rapport rend compte, en particulier, du montant et de l'utilisation des dépenses de formation professionnelle résultant de la mise en œuvre de l'article 44 quaterdecies du code général des impôts. Il examine également l'impact de l'organisation des circuits de distribution et du niveau des rémunérations en outre-mer sur les mécanismes de formation des prix. La CNEPEOM remet chaque année au Parlement, avant le 1er octobre, un rapport d'activités qui présente sommairement les évaluations entreprises*».

⁸³ Ainsi, selon le rapport remis par la France en juillet 2008 à la Commission européenne, en Guadeloupe, «*les différentiels d'octroi de mer n'ont aucun effet limitant sur les importations, et on constate même une progression deux fois plus importante pour les produits de l'annexe A (différentiel maximum de 10 %) que pour l'ensemble des importations*». Le même constat a pu être effectué en Martinique pour 85 % des importations. A La Réunion, la modification du dispositif mis en place en 2004 n'a pas, selon le rapport susmentionné, «*entravé l'accroissement des importations*», même si «*globalement la dynamique d'importation a été freinée*», s'agissant des produits manufacturés concernés par les listes A, B et C. En Guyane, ledit rapport mentionne que, «*nonobstant la protection des productions locales*» par le différentiel d'octroi de mer, les importations de produits équivalents ont poursuivi leur progression sur 2005 et 2006.

CONCLUSION

179. Au regard de l'observation du fonctionnement des mécanismes de marché dans les départements d'outre-mer, l'Autorité considère que l'éloignement de la métropole, d'une part, et la fiscalité spécifique, d'autre part, ne peuvent à eux seuls expliquer le niveau relativement élevé des prix de détail observés. En accroissant les coûts d'entrée sur des marchés déjà relativement étroits, l'isolement géographique des territoires domiens constitue effectivement un premier obstacle naturel à l'établissement d'un marché concurrentiel. Guidés en partie par un objectif de substitution aux importations, les dispositifs fiscaux locaux, tels que l'octroi de mer, participent également au renchérissement des prix. Mais il a surtout été constaté que les structures des marchés domiens, notamment au stade du détail ou de certaines productions locales, et les comportements des opérateurs à chacun des stades de l'approvisionnement des territoires domiens (par le biais d'exclusivités d'approvisionnement et de clientèle, de structures communes, de barrières à l'entrée) ne favorisaient pas le dynamisme de la concurrence.
180. La réglementation des prix constitue rarement une solution aux problèmes de concurrence, et les caractéristiques des circuits d'approvisionnement domiens rendent cette alternative peu crédible. Les difficultés liées à l'identification des prix « justes » sont en effet amplifiées par la multiplicité des intermédiaires. Il y a également fort à craindre que sur ces marchés étroits, la réglementation des prix ne conduise rapidement, sous la forme d'une dérive des coûts, à une création de rentes préjudiciable aux consommateurs.
181. A l'opposé de cette approche, l'Autorité recommande d'améliorer, plutôt que de supprimer, le fonctionnement des mécanismes concurrentiels. Certains comportements identifiés pourraient faire l'objet de procédures contentieuses. Pour autant, la mise en œuvre de ces procédures n'est pas suffisante pour lever les obstacles structurels qui s'opposent à l'arrivée de nouveaux acteurs sur les marchés géographiques considérés, seule condition nécessaire à la pleine effectivité du processus concurrentiel. Outre les réformes déjà adoptées dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie, une suppression du contrôle exercé par les CDAC pour les projets d'implantation de plus de 1000m², couplée à une diminution des seuils de notification des opérations de concentration dans la grande distribution, sont de nature à promouvoir une structure du marché de la distribution de détail plus concurrentielle. Enfin, les efforts d'accroissement de la transparence des marchés, tels que mis en œuvre par l'observatoire des prix de La Réunion, doivent être poursuivis en tenant compte des réserves et suggestions émises dans le présent avis.
182. Parallèlement à ces recommandations de nature concurrentielle, l'Autorité estime également nécessaire de travailler à l'amélioration des circuits logistiques entre la métropole et les territoires domiens. La segmentation de l'approvisionnement entre différents opérateurs et différents intermédiaires empêche la réalisation d'économies d'échelle tout en accroissant le cumul des marges à chaque stade de la chaîne d'approvisionnement. Les collectivités locales et l'Etat doivent donc s'interroger sur les modalités de mise en place d'une centrale d'approvisionnement et de stockage régionale, qui, par mutualisation des moyens, permettrait la réalisation d'économies d'échelles tout en permettant aux distributeurs de mieux faire jouer la concurrence entre fabricants et entre intermédiaires.

183. L'Autorité estime enfin nécessaire de réexaminer les dispositifs d'aides aux entreprises implantées dans les DOM, qu'il s'agisse de l'octroi de mer, ou des exonérations de charges et des subventions versées aux industriels locaux. De telles mesures ne peuvent être justifiées que si leurs coûts à court terme, en termes de prélèvements ou de renchérissement des prix, sont compensés par le développement, à moyen terme, d'une industrie locale compétitive. Or, les premiers éléments recueillis dans le cadre de cet avis tendent à indiquer que les obstacles au jeu concurrentiel issus de ces mesures d'aide encouragent des politiques de prix élevés et ne sont donc guère incitatifs à l'amélioration de la compétitivité des entreprises locales. Une suppression progressive de l'octroi de mer et l'instauration d'un mécanisme d'évaluation des différentes aides allouées, notamment en termes de compétitivité des entreprises locales, apparaissent donc souhaitables.

Délibéré sur le rapport oral de MM. Jean-René Bourhis, Thierry Dahan et Etienne Pfister et l'intervention de Mme Virginie Beaumeunier, rapporteure générale, par M. Bruno Lasserre, président, président de séance, Mmes Françoise Aubert, Anne Perrot et Elisabeth Flüry-Hérard, vice-présidentes, Mme Carol Xueref, MM. Jean-Bertrand Drummen, Pierre Godé et Thierry Tuot, membres

La secrétaire de séance,
Marie-Anselme Lienafa

Le président,
Bruno Lasserre