



Communiqué de presse du 9 décembre 2016

Avis rendu au Président de la Polynésie française sur le projet de loi du pays réglementant les activités professionnelles liées à la production et à la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française

L'Autorité polynésienne de la concurrence a rendu le 8 décembre 2016 un avis au Président de la Polynésie française sur le projet de loi du pays réglementant les activités professionnelles liées à la production et à la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française.

Dans la mesure où le projet de loi du pays institue un régime nouveau ayant pour effet de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions, il résulte d'une obligation légale que le Président de la Polynésie française consulte l'Autorité polynésienne de la concurrence sur ce projet. Saisie le 25 novembre, dans le cadre particulier de la procédure d'urgence, l'Autorité l'a donc examiné et a rendu ses conclusions, synthétisées ci-après.

L'Autorité estime que, saisie plus tôt dans le processus d'élaboration du texte et dans un délai normal à l'instar de celui accordé au Conseil économique social et culturel, elle aurait été mieux en mesure d'exercer ses prérogatives. En outre, une complète transmission des textes d'application prêts depuis de longs mois, lui aurait permis de procéder à une analyse exhaustive et concrète des implications du dispositif proposé sur la concurrence et de proposer au bénéfice du gouvernement et de l'assemblée de la Polynésie française des solutions efficaces et offrant la sécurité juridique attendue.

Elle a cependant mis tout en œuvre dans les délais légaux pour rendre le présent avis. L'Autorité rappelle que la méconnaissance de la procédure de consultation obligatoire et l'absence de communication dans les délais de droit aux représentants de l'assemblée de Polynésie française de l'avis de l'Autorité ne manqueraient pas de nourrir tout contentieux susceptible d'être initié.

L'importance du secteur et les objectifs de la réforme

Le secteur de la perliculture, en crise depuis 2000, représente la deuxième ressource propre de la Polynésie française (0,4 % du PIB en 2015) après le tourisme. Ce secteur compte un peu moins de 600 concessions maritimes réparties sur 26 îles essentiellement dans les Tuamotu et les Gambier, et intéresse 580 producteurs d'inégale importance économique et 1300 salariés déclarés.

Le texte soumis à l'Autorité entend, selon l'exposé des motifs, modifier le cadre réglementaire en répondant à quatre objectifs principaux :

- Créer les outils de régulation de la production
- Assurer le retour vers les professionnels du choix de la qualité commerciale

- Renforcer l'organisation de la filière et en clarifier sa gouvernance
- Mettre en place une démarche de développement durable.

L'approche de l'Autorité pour rendre son avis

L'Autorité polynésienne de la concurrence s'est attachée à évaluer dans quelle mesure les dispositions du texte soumis à son examen restreignent le fonctionnement concurrentiel du secteur de la perliculture.

Elle a cependant pris en compte que le projet de loi du pays a pour objectif de répondre à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence, outil au service de l'efficacité économique.

L'Autorité polynésienne de la concurrence entend donc éclairer le gouvernement et l'assemblée de la Polynésie française en les informant précisément des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et leur recommander le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.

Le projet de loi du pays soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence régit l'accès au secteur, par la délivrance administrative d'autorisations d'occupation du domaine public maritime à des fins d'exploitation perlicole aux producteurs et par la délivrance administrative d'autorisations d'exercice pour les différents métiers de la chaîne de valeur. Il régit également son fonctionnement, par des quotas limitant la production globale et individuelle de perles brutes. En conséquence, il limite directement et indirectement le nombre d'opérateurs pouvant agir dans le secteur et est ainsi susceptible de restreindre la concurrence.

Dès lors, l'Autorité s'est appliquée dans son avis à déterminer si les limitations directes ou indirectes du nombre d'opérateurs, la révision des règles de qualité des perles de culture, et la nouvelle gouvernance du secteur résultant du projet de loi du pays ont un effet sensible sur le marché. Après avoir vérifié que ces évolutions étaient justifiées, adaptées et proportionnées à l'atteinte des objectifs d'intérêt général poursuivis par ailleurs, elle a examiné, dans le cas contraire, s'il n'existait pas de méthode moins restrictive de concurrence. Le cas échéant, l'Autorité a proposé des mesures de substitution à celles qui sont envisagées.

L'analyse concurrentielle

A. SUR LA DELIVRANCE D'UNE AUTORISATION D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME A DES FINS D'EXPLOITATION PERLICOLE

Le projet de loi du pays s'est donné pour objectif de préserver les lagons et donc d'attribuer des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime dans le respect de l'objectif général de développement durable.

Une telle gestion du domaine public peut aboutir à offrir un nombre d'autorisations inférieur aux demandes (nouvelles ou renouvellements) des perliculteurs. L'égalité de traitement des opérateurs requiert que les conditions et modalités d'octroi des autorisations d'occupation du domaine public soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

L'Autorité polynésienne de la concurrence relève que les arrêtés d'application d'ores et déjà rédigés, information confirmée par les auditions auxquelles elle a procédé, ne lui ont pas été transmis. La communication de l'ensemble des textes du nouveau cadre réglementaire aurait

pourtant donné un éclairage permettant de mieux cerner l'ensemble des implications concurrentielles des dispositions de la loi du pays soumise à examen.

Ainsi, elle n'a pas été en mesure d'examiner le montant et les modalités de paiement de la redevance annuelle, les conditions et modalités d'octroi et de retrait des autorisations, les dispositions transitoires entre le régime en vigueur, à l'origine de la structure actuelle du secteur, et le régime à venir, plus contraignant.

L'Autorité relève néanmoins que plusieurs dispositions du projet sont de nature à introduire des distorsions de concurrence.

Sans contredire les règles relevant des préoccupations environnementales et écologiques, qui légitimement influent sur la superficie lagunaire susceptible d'être exploitée à des fins perlicoles, et par conséquent sur la taille du marché, les règles d'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine public maritime ne doivent pas, en ne garantissant pas l'égalité de traitement des opérateurs en place et des nouveaux entrants (qui peuvent être plus efficaces en produisant une meilleure qualité à moindres coûts), limiter la concurrence qui s'exerce pour le marché.

En particulier, l'Autorité recommande la révision des modalités de mise en œuvre du « plafond écologique » et du « plafond de gestion », qui sont en l'état du texte de nature à privilégier les opérateurs en place au détriment de nouveaux opérateurs.

B. SUR LES AUTORISATIONS ADMINISTRATIVES D'EXERCER L'ENSEMBLE DES ACTIVITES DE LA CHAINE DE VALEUR

Le projet de loi du pays instaure un régime d'autorisation d'exercice des différentes activités du secteur perlicole renforcé par rapport au précédent cadre législatif et réglementaire. Ses conditions plus restrictives sont susceptibles de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, et à tout le moins, susceptibles d'ériger des barrières à l'entrée significatives sur les différents niveaux de la chaîne de valeur, et en conséquence de rigidifier le fonctionnement des marchés au détriment de leur efficacité.

D'une manière générale, elles doublonnent les règles générales applicables à l'exercice de toute activité commerciale en Polynésie française, alourdissent les charges administratives des acteurs les plus petits en multipliant les procédures et enfin cloisonnent les différents échelons de la filière perlicole.

En conséquence, l'Autorité polynésienne de concurrence recommande la suppression du régime d'autorisation d'exercice des activités du secteur perlicole, qui contraint inutilement la création et le développement des activités liées à la perliculture, au profit de l'instauration d'un régime déclaratif, source d'une plus grande souplesse pour les professionnels. Un tel régime paraît davantage proportionné aux objectifs poursuivis par les pouvoirs publics. Cette évolution permettrait notamment au service en charge de la perliculture des économies de formalités tout en garantissant l'atteinte de ses objectifs. Ces économies de moyens pourraient être valablement réinvesties pour systématiser le contrôle et la certification de la qualité des productions.

C. SUR L'INSTAURATION DE QUOTAS DE PRODUCTION

A titre liminaire, l'Autorité relève à nouveau qu'en l'absence de communication des arrêtés précisant les définitions et principes proposés dans le projet de loi du pays et relatifs au dispositif de quotas, global et individuels, de production des perles de culture, ce dispositif qui

laisse libre cours à toutes les hypothèses ne peut être pleinement évalué au regard des règles du droit de la concurrence.

Il peut être relevé cependant qu'un tel dispositif consiste purement et simplement en un système de gestion administrée et non marchand, dispositif qui, par nature, ne laisse pas la place aux mécanismes de marché là où les règles de concurrence pourraient normalement s'appliquer.

Au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis par les pouvoirs publics, leur intervention par un tel dispositif au cœur de l'activité économique perlicole, en supplément d'une gestion efficace et effective du domaine public maritime apparaît superflue.

En s'imposant la fixation de quotas, unilatéralement, la Polynésie française s'oblige à limiter sa production laissant ainsi le champ libre à ses concurrents internationaux sans garantie aucune de faire remonter le cours mondial de la perle noire. D'ailleurs, quand bien même il remonterait, cette hausse bénéficierait à tous les pays producteurs qui auraient accru leurs parts de marchés au détriment de la Polynésie française. Les petits producteurs seraient les premiers impactés par ces évolutions défavorables.

En tout état de cause, dans l'éventualité où le dispositif de quotas de production serait maintenu dans le projet de loi du pays, l'Autorité recommande que les règles de répartition des quotas individuels soient objectives, transparentes et non discriminatoires et évitent de se référer à des critères imprécis.

D. SUR LA REVISION DES REGLES DE QUALITE DES PERLES DE CULTURE

De façon surprenante, le projet de loi du pays abandonne les définitions et classifications permettant de qualifier une perle issue de la perliculture de Polynésie française de « perle de culture de Tahiti ». Le projet de loi du pays limite par ailleurs le contrôle de la qualité de la production à « un suivi de la qualité de la production » facultatif.

L'Autorité polynésienne de la concurrence ne partage pas cette approche et recommande le maintien d'une définition stricte de la perle de culture de Tahiti dans le projet de loi du pays, de même que de critères de classification, de façon à protéger la perle produite en Polynésie française. Cette définition, qui peut être différente de l'actuelle tout en demeurant aussi stricte, doit permettre de distinguer une perle de qualité « haut de gamme », la « perle de culture de Tahiti », de l'ensemble des autres perles noires produites en Polynésie française, de faible qualité mais commercialisables et exportables.

Elle recommande aussi la définition et la mise en place, par les pouvoirs publics et dans le cadre du projet de loi du pays, d'un processus de normalisation. Ce processus doit avoir pour finalité de définir une norme publique au bénéfice de tous les producteurs. Cette démarche se distingue du processus conduisant certains producteurs à développer des marques propres qui pourraient leur permettre de produire des perles hors de Polynésie française. La définition de ce processus devra être le fruit d'une consultation, d'une concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur, petits et gros, sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

Le processus de normalisation permettra ainsi de valoriser l'ensemble des perles produites en Polynésie française, quelle que soit leur qualité. Selon l'Autorité, il doit intervenir au niveau du contrôle de la production par le service en charge de la perliculture, qui, à l'issue d'un contrôle de qualité poussé et obligatoire des productions individuelles, devra délivrer des certificats associés à chaque classification de perles, de la plus parfaite à celle qui était antérieurement qualifiée de rebut.

Enfin, l'Autorité insiste sur le fait que le dispositif de normalisation doit être prévu au niveau de la loi du pays, et non pas renvoyé à des arrêtés pris en Conseil des ministres, de façon à

assurer une stabilité juridique suffisante nécessaire au développement et à la pérennité des activités, sur le marché polynésien comme à l'international.

E. SUR LA NOUVELLE GOUVERNANCE

Le projet de loi du pays introduit un nouveau mode de gouvernance au travers de l'instauration d'un Conseil de la perliculture, d'une Commission de discipline et de Comités de gestion décentralisés.

L'Autorité recommande une grande vigilance dans la composition et le fonctionnement des organes de gestion prévus par le projet dans la mesure où ils pourraient favoriser un risque de distorsion de concurrence.

Conclusion

La consultation selon la procédure d'urgence de l'Autorité polynésienne de la concurrence l'a amenée à concentrer ses recommandations sur cinq volets principaux du projet de loi du pays : l'attribution des autorisations d'occupation temporaire du domaine maritime à des fins d'exploitation perlicole, le régime d'autorisation d'exercer l'ensemble des activités de la chaîne de valeur de la perle de culture produite en Polynésie française, le dispositif de quotas global et individuels de production de perles, l'encadrement de la qualité des perles produites et la gouvernance.

De manière générale, l'Autorité constate que de nombreuses dispositions du projet de loi du pays ont été précisées par arrêtés en Conseil des ministres qui ne lui ont pas été communiqués. Les dispositions de ces arrêtés ne devraient pas introduire de restriction de concurrence additionnelle à un texte qui déjà laisse une part réduite au fonctionnement concurrentiel de ce secteur.

En tout état de cause, étant donné l'importance du secteur de la perliculture pour l'économie polynésienne, l'Autorité portera une attention soutenue aux marchés de la perliculture sous l'angle des règles de la concurrence en vigueur. Elle rappelle aux acteurs du secteur et à différentes autorités publiques qu'ils peuvent la saisir, conformément à l'article LP 620-5 de ce code, de faits ou de pratiques susceptibles de constituer une pratique anticoncurrentielle.