

**AVIS N°2022-A-05 DU 5 DECEMBRE 2022  
SUR UN PROJET D'ARRÊTÉ PORTANT APPROBATION  
D'UNE CONVENTION DE BLOCAGE VOLONTAIRE DES PRIX DE CERTAINS PRODUITS  
PAR LES COMMERCES DE DÉTAIL À DOMINANTE ALIMENTAIRE  
(OU « PANIER DE PRODUITS À PRIX BLOQUÉS »)**

---

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre reçue le 23 novembre 2022 sous le numéro 22/0024 A par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence d'un projet d'arrêté portant approbation d'une convention relative au blocage volontaire des prix de certains produits par les commerces de détail à dominante alimentaire ou « panier de produits à prix bloqués » ;

Vu le code de la concurrence et notamment son article LP. 620-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur général adjoint et la commissaire du gouvernement entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 5 décembre 2022 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

## **INTRODUCTION**

1. Par courrier enregistré le 23 novembre 2022 sous le numéro 22/0024 A, le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence d'un projet d'arrêté portant approbation d'une convention relative au blocage volontaire des prix de certains produits par les commerces de détail à dominante alimentaire ou « panier de produits à prix bloqués ».
2. L'article LP 620-1 du code de la concurrence dispose que : « *L'Autorité peut être consultée par le Président de la Polynésie française sur toute question portant sur la concurrence* ».
3. Dans son courrier de saisine, le Président de la Polynésie française invoque le recours à la procédure d'urgence réduisant le délai de réponse à quinze jours. En conséquence, l'Autorité doit rendre son avis au plus tard le 7 décembre 2022.
4. Après une présentation de l'arrêté (I), les effets de ces dispositions sur la concurrence seront examinés et l'Autorité, le cas échéant, des propositions d'amélioration (II).

## **I. CONSTATATIONS**

### **A. LA RÉGLEMENTATION DES PRIX EN POLYNÉSIE FRANÇAISE**

5. Si en principe, les prix sont libres en Polynésie française, plusieurs régimes dérogatoires visent à fixer des prix ou des marges réglementées.
6. Un texte récent, la loi du pays n°2022-15, adoptée le 7 juillet 2022 mais non encore promulguée du fait d'un recours devant le Conseil d'État, a commencé à clarifier les différents régimes applicables à les codifier au sein du code de la concurrence.
7. On y recense les dispositifs suivants :
  - le régime des « produits de première nécessité » (PPN) et des « produits de grande consommation » (PGC), dont le prix peut être fixé en valeur absolue, ou avec une marge plafond, en valeur absolue ou relative (articles LP 111-1 et s.) ;
  - l'encadrement des prix des biens et services jugés « *essentiels au développement économique de la Polynésie française* », (article LP 112-1) ;
  - les accords de modération de prix avec les entreprises (article LP 110-4) ;
  - l'encadrement des hausses de prix (principe dit de « *liberté encadrée* ») (article LP 110-3) ;
  - la fixation des prix des hydrocarbures (articles LP 112-2 et s.).
8. Des régimes spécifiques sont aussi prévus par d'autres textes pour un certain nombre de produits (viande porcine, coprah, pain, farine, médicaments, etc.) et services (fret interinsulaire, manutention portuaire, transport de marchandises par route, taxis, honoraires de certaines professions libérales, tarifs des officiers ministériels, locations immobilières, soins médicaux, etc.).
9. Le présent projet d'arrêté ne s'inscrit cependant pas dans ces dispositifs, ni dans ceux prévus par l'arrêté n° 171 CM du 7 février 1992 fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation en Polynésie française, toujours en vigueur.

## **B. LE PROJET D'ARRÊTÉ SOUMIS À L'EXAMEN DE L'AUTORITÉ**

10. Le projet d'arrêté soumis à l'examen de l'Autorité autorise le ministre en charge de l'économie à signer une convention avec la Fédération Générale du commerce (FGC) relative au blocage volontaire des prix de certains produits par les commerces de détail à dominante alimentaire appelé « Panier de produits à prix bloqués ».
11. Cette convention porte sur un dispositif nouveau, ouvert pour une durée d'un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 aux commerces de détail à dominante alimentaire volontaires. Les adhérents à la convention prennent l'engagement de bloquer les prix de certains produits de consommation courante, par périodes renouvelables de trois mois. Si l'accord est conclu avec la fédération représentative du secteur, la FGC, les commerces n'ont pas besoin d'être adhérents de la fédération pour participer au dispositif et l'adhésion se fait par simple déclaration.
12. Les principes sont les suivants :
  - le nombre de produits du panier dépend de la surface du commerce concerné :
    - pour les commerces de plus de 2500 m<sup>2</sup> : 60 produits,
    - pour les commerces entre 1000 m<sup>2</sup> et 2499 m<sup>2</sup> : 40 produits,
    - pour les commerces entre 500 m<sup>2</sup> et 999 m<sup>2</sup> : 20 produits,
    - pour les commerces de moins de 500 m<sup>2</sup> : 15 produits.
  - les commerces sont libres du choix des produits sous réserve qu'ils soient pour au moins 70 % des produits alimentaires, pour au moins 10 % des produits locaux et pour au moins 20 % des produits de marques nationales ;
  - le prix de détail des produits de la liste est fixé librement par les commerçants, mais ceux-ci conviennent de le bloquer pendant un trimestre calendaire (toutes taxes comprises).
13. En contrepartie de ces engagements, la visibilité du dispositif est assurée par le Pays par différents moyens :
  - une campagne publicitaire ;
  - la fourniture de fichiers et autres matériels d'identification des produits tels qu'étiquettes ou charte graphique, qui doivent être communs aux adhérents.
14. Les commerces signataires assurent en revanche la logistique (mise en place de la publicité et visibilité sur les lieux de vente) et peuvent par ailleurs communiquer librement sur l'opération. Ils s'engagent également à assurer la disponibilité des produits concernés et, en cas de rupture de stocks de certains produits de la liste, à en informer la Direction générale des affaires économiques (DGAE) et à le signaler sur tous les supports.
15. Le Pays (*via* la DGAE) est en charge du contrôle du dispositif, sur la base des dispositions réglementaires existantes en matière de publicité mensongère prévues par l'arrêté n°170 CM du 7 février 1992.

## **II. ANALYSE CONCURRENTIELLE**

16. La réglementation des prix déroge au principe de libre détermination des prix par le jeu de la concurrence, qui est un principe de niveau constitutionnel, en tant qu'élément de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle, principes à valeur constitutionnelle découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.
17. De manière générale, un système de prix minimum ne se justifie pas, car il a pour conséquence de réduire certains des avantages des marchés concurrentiels pour les consommateurs (absence de concurrence en

prix, absence d'incitations à produire de la qualité à moindres coûts). En revanche, un système de prix maximum peut dans certaines conditions et dans certains contextes spécifiques – comme des hausses excessives de prix dues à des circonstances exceptionnelles ou manifestement anormales – se justifier, en particulier lorsque la diversité de l'offre (réelle ou potentielle) est limitée. En effet, la mise en place d'une réglementation des prix limite la capacité des acteurs en place à dégager des rentes monopolistiques au détriment des consommateurs. Elle peut également pallier le manque d'information des consommateurs en cas de forte asymétrie et, en augmentant la transparence des prix sur le marché, limiter les possibilités de tarification excessive et augmenter l'efficacité économique.

18. En Polynésie française, la réglementation des prix consiste la plupart du temps à fixer des plafonds tarifaires pour un certain nombre de biens et services.

## A. UN DISPOSITIF NOUVEAU AU SEIN D'UNE RÉGLEMENTATION DÉJÀ DENSE

### 1. UN DISPOSITIF NOUVEAU, VERSION ASSOULPIE DU BOUCLIER QUALITÉ-PRIX

19. La plupart des collectivités territoriales des outre-mer disposent d'une mesure appelée « bouclier qualité-prix », mis en place dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution (notamment les départements d'outre-mer - DOM) et à Wallis-et-Futuna dans le cadre de la loi relative à la régulation économique des Outre-mer du 20 novembre 2012, dite « loi Lurel », et repris depuis cette date par la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit - après négociations entre l'État (ou le gouvernement en Nouvelle-Calédonie) et les professionnels - de fixer par arrêté un prix plafond global pour une liste de produits de consommation courante (entre 50 et 150 en général), que les distributeurs (grandes et moyennes surfaces uniquement<sup>1</sup>) sont tenus de respecter.
20. Ce bouclier qualité-prix vise à corriger les défauts d'une réglementation des prix ou des marges produit par produit et laisse pour ce faire davantage de souplesse aux commerçants :
- le distributeur doit respecter un prix global pour le panier, mais peut répartir ses marges entre les différents produits de la liste,
  - le distributeur conserve pour chaque catégorie de produits le choix de la marque qu'il souhaite intégrer à la liste (l'obligation ne portant que sur le fait de proposer au moins un produit de la catégorie, avec parfois une obligation supplémentaire sur l'origine, locale, de marque nationale ou de marque distributeur).
21. Ce faisant, ce système doit limiter les phénomènes de « rattrapage » sur des produits hors liste et permet également de maintenir une certaine concurrence entre les enseignes, qui conservent la capacité à avoir des prix distincts pour les mêmes produits, ce qui évite qu'ils ne se calent systématiquement au prix plafond de chaque produit. Il prémunit aussi contre l'effet inflationniste des plafonnements de marge, car en fixant un prix plafond plutôt qu'une marge plafond, on pousse les importateurs et distributeurs à acheter au mieux.
22. La difficulté opérationnelle du bouclier qualité-prix est cependant très grande. D'une part, elle exige des négociations annuelles complexes entre l'administration et les professionnels (importateurs, distributeurs, transporteurs, producteurs), pour fixer la liste et le prix plafond, ainsi qu'une capacité pour l'administration à imposer ses prix si la négociation échoue. D'autre part, elle exige des contrôles complexes par l'administration dans les magasins pour s'assurer de la disponibilité des produits, de leur marquage et de respect du prix plafond du panier (qui est la somme de 50 à 150 prix individuels).
23. Le dispositif polynésien, examiné par cet avis, est plus souple. Il garde le principe de la fixation de prix plafond d'un panier de produits, mais produit par produit et pour une durée de trois mois (renouvelable). Surtout, le dispositif est facultatif et la liste, déterminée par les seuls professionnels, n'est pas uniforme entre les commerces. L'avantage est de dispenser le Pays de négociations longues, complexes et souvent

---

<sup>1</sup> Les surfaces concernées sont variables selon les territoires, avec en général un dispositif obligatoire pour les plus grandes surfaces (+ 500 ou + 1000 m<sup>2</sup>), et parfois des dispositifs facultatifs ou avec un nombre de produits réduit pour les plus petites surfaces

déséquilibrées avec les professionnels. L'inconvénient est l'absence de garantie que le choix et les prix des produits de la liste correspondront réellement aux besoins des populations les plus affectées par l'inflation.

24. En ce sens, il s'apparente aussi aux accords de modération de prix prévus au futur article LP. 110-4 du code de la concurrence<sup>2</sup>, qui peuvent être signés entre la Polynésie française et les organisations professionnelles. Ce type d'accords a été défendu par l'Autorité nationale de la concurrence (ADLC), dans un avis<sup>3</sup> portant sur la Nouvelle-Calédonie, sous la qualification de « liberté surveillée » des prix.

## **2. UNE ARTICULATION INCERTAINE AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT**

25. Dans un avis du 30 mars 2022<sup>4</sup>, relatif au projet de loi du pays finalement adopté le 7 juillet 2022, l'Autorité avait salué un souci de clarification, toilettage et codification de toutes les exceptions au principe de liberté des prix. Or, ce nouveau dispositif, même s'il peut s'apparenter aux accords de modération de prix, est précisément dérogatoire et vient donc complexifier le système, en s'ajoutant à des dispositifs existants déjà nombreux.
26. S'agissant de son articulation avec les autres régimes de contrôle des prix, il est d'ailleurs significatif qu'il existe une divergence d'appréciation significative entre les professionnels concernés et le gouvernement.
27. Dans l'esprit des distributeurs, ce nouveau dispositif a vocation au moins à terme à concurrencer les dispositifs existants et notamment le régime des PPN et PGC, dont ils s'inquiètent d'un possible élargissement à de nouveaux produits avec la possibilité ouverte au gouvernement de modifier la liste par arrêté en Conseil des ministres, ce qui est une des raisons du recours contre le texte précité n° 2022-15 du 7 juillet 2022.
28. Pour le gouvernement en revanche, il s'agit plutôt d'un dispositif supplémentaire, qui ne vise pas forcément les mêmes produits et les mêmes publics que les PPN et les PGC. En effet, il lui apparaît que pour certains produits, pourtant en apparence en concurrence, la liberté des prix ne conduit pas toujours aux prix les plus bas. La DGAE cite l'exemple des solutions hydroalcooliques, dont les prix ont été encadrés pendant la crise du covid 19, sans que cela ne conduise à restreindre l'offre, mais également les protections d'hygiène féminine jetables, dont le prix est actuellement libre et qui ont fait l'objet d'une enquête en mars 2022. Il en ressort que, alors qu'il existe environ 100 références comprenant des marques nationales, des marques de distributeurs et des marques premier prix, importées par neuf entreprises différentes, donc un marché en apparence concurrentiel, la marge moyenne est de 135 %, bien supérieure aux marges habituellement admises pour les PPN (autour de 50%, sans tenir compte en plus des gains en matière de TVA et de droits).

---

<sup>2</sup> LP n° 2022-15 du 7 juillet 2022 : « Article LP. 110-4 - un accord de modération des prix peut être signé entre la Polynésie française et une organisation professionnelle ou un groupe d'entreprises représentatives d'une branche ou un secteur d'activité. Les entreprises qui ne sont pas membres de l'organisation professionnelle ou du groupe d'entreprises signataires peuvent prendre l'engagement de respecter l'accord de modération »

<sup>3</sup> Rapport de l'ADLC relatif aux structures de contrôle en matière de concurrence en Nouvelle-Calédonie, 21 septembre 2012. « le système de « liberté surveillée » paraît préférable à un système de contrôle des prix, susceptible de générer des distorsions de concurrence [...] Dans ce cadre de la liberté surveillée, des accords de modération de marge pourraient être signés entre le gouvernement de Nouvelle Calédonie et les professionnels, à l'image des accords de juin 2004 qui ont conduit à un ralentissement de la hausse des prix sur les produits alimentaires, avec le maintien de la liberté des prix

<sup>4</sup> Avis n° 2022-AO-01 du 30 mars 2022 relatif aux conditions d'encadrement des prix de certains produits et services portant modification de la partie législative du livre premier du code de la concurrence

## **B. UN DISPOSITIF POTENTIELLEMENT FAVORABLE AUX CONSOMMATEURS MAIS À L'EFFICACITÉ INCERTAINE**

### **1. UN DISPOSITIF FACULTATIF QUI REPOSE SUR LE SEUL BON-VOULOIR DES DISTRIBUTEURS**

29. Ce nouveau dispositif diffère de la réglementation des prix à proprement parler, dans la mesure où il s'agit d'une mesure contractuelle, librement négociée et acceptée par les entreprises cosignataires. Il n'est donc pas dérogatoire en tant que tel à la liberté des prix, d'autant que les distributeurs non-signataires ne sont pas tenus de respecter de tels engagements, même s'ils en ont la possibilité.
30. Cette souplesse est à la fois un avantage et un inconvénient
31. L'avantage est que les entreprises concernées préservent la possibilité de se faire concurrence par les prix ou la qualité, tant sur les biens de la liste (qui peuvent leur permettre d'accroître ou fidéliser leur clientèle, sur ces produits comme sur d'autres) que sur d'autres biens substituables qui eux ne font pas l'objet de prix contraints.
32. La contrepartie de cette souplesse et de la préservation de la liberté des prix est l'incertitude qu'elle implique sur l'engagement des entreprises à faire de réels efforts sur les prix pratiqués. En effet, celles-ci :
- ont le choix d'adhérer ou non au dispositif ;
  - ont le choix des produits qu'elles souhaitent inscrire sur la liste ;
  - ont le choix des prix plafond pratiqués pour chacun de ces produits.
33. En outre, alors que le prix plafond du bouclier qualité-prix en vigueur dans les DOM est valable pour un an, le dispositif du « panier de produits à prix bloqués » ne garantit les prix de la liste adoptée que pour une durée de trois mois, même si l'on peut espérer que les révisions trimestrielles des paniers seront l'occasion de réduire les prix ou d'intégrer au panier des produits plus attractifs.
34. En définitive, la seule garantie de réussite du dispositif repose sur la façon dont les distributeurs polynésiens vont « jouer le jeu », adhérer au dispositif et proposer des prix réellement attractifs sur des produits bénéficiant d'une forte demande.

### **2. DES OBJECTIFS INCERTAINS ET DES CRITÈRES PARFOIS DIFFICILES À ÉVALUER**

35. Comme le dispositif des PPN et PGC et d'autres dispositifs de réglementation des prix, tel que celui sur le prix des carburants, le panier de produits à prix bloqués profite indifféremment à tous les consommateurs, quels que soient leurs revenus. Or, en tous cas proportionnellement, les hausses de prix actuellement observées sont avant tout défavorables aux populations les plus modestes, en particulier lorsqu'elles touchent des produits alimentaires ou de première nécessité, qui composent une part plus importante de leur panier de consommation.
36. L'APC avait ainsi préconisé de limiter les effets d'aubaine au profit des ménages aisés en recentrant les différents dispositifs sur les publics prioritaires, par exemple en expérimentant un dispositif alternatif d'aides directes aux ménages les plus modestes (par exemple une carte ou des bons d'achat permettant d'accéder gratuitement ou à des tarifs privilégiés à des produits de première nécessité).
37. Ce nouveau dispositif ne rentre pas dans ce cadre et n'apporte aucune garantie que le panier de produits à prix bloqués profitera aux publics prioritaires.
38. Ainsi, les professionnels choisissent eux-mêmes les produits qu'ils souhaitent inscrire sur la liste et leurs prix. Leur seule contrainte, fixée par la convention, est de retenir un nombre minimum de produits (entre 15 et 60 selon la taille des commerces) et certaines caractéristiques (que la liste contienne au moins 70 % de produits alimentaires, au moins 10 % de produits locaux et au moins 20 % de marques dites « nationales », c'est-à-dire présentes dans les différentes enseignes par opposition aux marques de distributeur).

39. Ces critères sont relativement peu précis :

- Il n'est pas précisé s'il s'agit de pourcentages en volume (nombre de produits sur la liste) ou en valeur (pondération par le prix des produits concernés).
- Le fait d'avoir 70 % de produits alimentaires dans le panier doit certes permettre de répondre à la forte augmentation des prix notamment au cours de la dernière année (+ 11,2 %) <sup>5</sup> et semble *a priori* orienté vers les besoins des populations les plus modestes, dont la part consacrée aux achats de produits alimentaires dans le revenu disponible est plus importante. Mais le dispositif ne garantit pas pour autant qu'ils porteront bien sur des produits fortement consommés par ces ménages ou sur ceux ayant connu les plus fortes hausses de prix (huiles, viandes, légumes ou produits laitiers par exemple pour 2022).
- Les niveaux minimaux de production locale ou de marques nationales ont vocation d'une part à stimuler la production locale et d'autre part à renforcer la possibilité d'une concurrence entre enseignes sur des produits identiques (ce qui n'est pas le cas pour un produit de marque de distributeur). Toutefois ils demeurent à des niveaux peu élevés et peu contraignants pour les distributeurs, qui conservent donc une grande latitude pour déterminer leur panier.

40. Surtout, aucune autre précision n'est donnée sur des catégories de produits prioritaires par exemple, ou sur d'autres critères sociaux, environnementaux ou sanitaires.

41. En outre, alors que les références des commerces à dominante alimentaire se comptent en milliers voire en dizaines de milliers de produits, le nombre réduit de produits à prix bloqués (de 15 à 60) ne garantit aucunement que les produits sélectionnés correspondront à des produits pour lesquels existe une forte demande et qui représentent une part significative du panier des ménages.

42. Le choix des produits pourrait ainsi faire l'objet d'une définition plus restreinte et mieux ciblée, en la réservant par exemple à des produits représentant une dépense contrainte (par opposition aux dépenses choisies) ou une part importante du budget des ménages, voire en intégrant la prise en compte systématique de l'impact sur la santé et l'environnement de ces produits. La convention pourrait également prendre en compte les habitudes de consommation et les contraintes liées à l'éloignement des archipels.

### **3. DES EFFETS PERVERS POTENTIELS PLUS LIMITÉS QU'AVEC LA FIXATION DE MARGES PLAFOND, MAIS PAS NULS**

43. L'Autorité a déjà eu à plusieurs reprises <sup>6</sup> l'occasion de mettre en avant certains effets indésirables des dispositifs de réglementation ou de blocages des prix, qui – s'ils réduisent le prix de certains produits – peuvent en réalité s'avérer neutre voire négatifs sur le volume global des prix.

44. Si ce nouveau dispositif, qui repose avant tout sur le volontariat des distributeurs, permet d'en lever certains, il ne les supprime pas tous.

45. Certaines des réserves relevées par l'Autorité dans ses précédents avis ne s'appliquent pas à ce dispositif, notamment celles concernant les effets inflationnistes de la fixation des prix à partir d'une marge sur le coût de revient, qui peut conduire à acheter les biens les plus chers (dans le cas de la fixation d'une marge en pourcentage) ou à aligner les prix sur le plafond (dans le cas de la fixation d'une marge en valeur absolue mais avec une concurrence faible). La fixation de prix plafond en valeur absolue, comme ce sera le cas en lieu et place de marges, semble plus adaptée à la maîtrise des coûts et plus incitative à la recherche de gains de productivité et au maintien d'une concurrence par les prix.

---

<sup>5</sup> Les prix des produits alimentaires ont cru de 11,2 % sur un an, et parmi eux les huiles et graisses de 27,5 %, les viandes de 21,4 %, les légumes de 19,8 % et laits, fromages et œufs de 17,2 %. Voir *ISPF, Points conjoncture, n°11, novembre 2022*

<sup>6</sup> Voir notamment les avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française et n° 2019-A-01 du 2 avril 2019 relatif aux effets de la réglementation sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de produits de première nécessité

46. En outre, le dispositif tient en partie compte de certaines remarques de l’Autorité. Celle-ci avait en effet préconisé de maintenir un certain degré de liberté tarifaire et de concurrence par les prix, soit en permettant aux distributeurs de n’appliquer le régime PPN qu’à certains des produits de la catégorie concernée, soit en examinant la possibilité de mettre en œuvre un dispositif alternatif tel que le bouclier qualité-prix. Or, le panier de produits à prix bloqués limite précisément le blocage des prix à un nombre limité de produits.
47. Cette liberté dans la constitution du panier et la fixation des prix devrait ainsi réduire – sans toutefois les lever complètement – les effets de rattrapage des marges sur d’autres produits. En effet, dans un marché structurellement restreint et caractérisé par de nombreuses exclusivités d’importation, qui limitent les possibilités de concurrence intra-marque et inter-marque entre acteurs, les distributeurs seront toujours en capacité d’effectuer une péréquation entre produits, avec un rattrapage des marges sur les produits absents de la liste. Mais ces effets seront limités par la circonstance qu’ils auront déjà tenu compte des effets sur leur marge en déterminant la liste de produits et leurs prix. Les effets seront donc moindres que lorsque le prix ou la marge est imposé de manière totalement exogène.

#### **4. UN PROBLÈME SPÉCIFIQUE NON TRAITÉ, CELUI DE LA SORTIE DU DISPOSITIF.**

48. Le nouveau dispositif porte sur un engagement des distributeurs sur des prix plafond pour un trimestre. En revanche, aucun engagement n’est prévu pour gérer la sortie des produits du dispositif à l’issue de chaque trimestre, qui peut conduire à des augmentations de prix très importantes, notamment pour rattraper les pertes de marges éventuellement consenties pendant cette période.

#### **5. UN DISPOSITIF AUX EFFETS DIFFÉRENCIÉS SUR LES DISTRIBUTEURS POLYNÉSIENS ET N’IMPLIQUANT PAS LES AUTRES ACTEURS DE LA CHAÎNE**

49. À la différence de la réglementation des prix (PPN, PGC) ou de dispositifs voisins, tels que le bouclier qualité-prix, le panier de produits à prix bloqués repose sur le seul engagement des distributeurs.
50. La réglementation relative aux PPN et PGC par exemple fixe le plus souvent une marge globale sur les prix CAF des produits, qui est ensuite répartie entre les différents acteurs en cas de circuit long (impliquant donc les importateurs). Elle s’accompagne également s’agissant des PPN de mesures fiscales ou d’aides spécifiques (exonération de droits d’importation, de TVA, aide au transport). Le bouclier qualité-prix pour sa part repose sur des négociations annuelles avec l’ensemble des acteurs de la chaîne de distribution (importateurs, transporteurs, fabricants). Pour prendre une illustration récente, à l’occasion des discussions sur le bouclier qualité-prix 2022 de Mayotte, conclu le 25 novembre 2022, les transitaires et le gestionnaire du port se sont engagés à effectuer des remises sur leurs prestations de transport, permettant de ne pas faire porter le poids de cette mesure sur les seuls distributeurs.<sup>7</sup>
51. Ce n’est pas le cas du panier de produits à prix bloqués polynésien. Les distributeurs sont les seuls à porter l’effort. Le risque est donc que les réductions de prix obtenues soient plus limitées qu’en responsabilisant tous les acteurs de la chaîne. Faire peser le seul poids de la mesure sur les commerces peut également avoir pour effet d’accroître les effets de rattrapage sur les autres produits décrits au § 47.
52. À noter que le dispositif risque également de renforcer la dissymétrie entre entreprises adhérent et n’adhérant pas au dispositif, puisque les premières peuvent voir leurs marges réduites dans le cas d’une participation au dispositif alors que les autres conserveront la possibilité d’adapter rapidement leurs prix aux évolutions de l’offre et de la demande et au coût de revient des produits. Certes, l’adhésion étant facultative, les entreprises ne sont pas contraintes de supporter ce coût, mais ce risque pourrait limiter le nombre d’adhésions, en particulier dans les secteurs où l’offre est réduite et la clientèle captive, par exemple sur les îles autres que Tahiti et Moorea.

---

<sup>7</sup> <https://outremers360.com/bassin-indien-appli/pouvoir-dachat-un-plus-grand-bouclier-qualite-prix-contre-linflation-deploye-sur-mayotte>



## C. UN DISPOSITIF QUI POUR ÊTRE EFFICACE NÉCESSITERA UNE PARTICIPATION ACTIVE DU GOUVERNEMENT

### 1. LA PUBLICITÉ DU DISPOSITIF EST UN FACTEUR CLÉ POUR ENTRAINER L'ADHÉSION DES DISTRIBUTEURS À LA DÉMARCHE

53. Le dispositif du panier de prix bloqués fonctionne dans l'optique d'un gain mutuel pour le gouvernement, les distributeurs et les consommateurs :
- le gouvernement agit concrètement pour le pouvoir d'achat en obtenant des prix bloqués sur un certain nombre de produits sans impacter significativement les finances publiques ;
  - les commerçants bénéficient d'une publicité prise en charge par le Pays et d'un gain en réputation de par leur participation au dispositif, susceptible de fidéliser ou accroître leur clientèle ;
  - par la transparence accrue sur les prix, les consommateurs renforcent leur capacité à comparer les offres des distributeurs et à arbitrer entre les différentes enseignes.
54. *In fine*, le système doit également dynamiser la concurrence sur les prix et les produits, chaque commerce ou enseigne cherchant à se distinguer en proposant des produits et des prix plus attractifs que ses concurrents.
55. L'enclenchement de cette mécanique vertueuse implique à la fois la plus grande transparence et un travail de communication efficace.

#### **a) Un renforcement de la transparence sur les prix des produits de grande consommation**

56. L'Autorité a déjà eu l'occasion de mettre en avant l'importance de la transparence sur les prix dans différents avis<sup>8</sup>. En théorie, les effets concurrentiels de la transparence sur les prix sont ambigus, car ils peuvent faciliter la mise en œuvre et la stabilité d'ententes tacites ou explicites entre opérateurs (les autres membres du cartel ayant toute l'information nécessaire pour sanctionner ceux qui s'éloigneraient du prix décidé et prendre des mesures de rétorsion), mais un tel argument est purement théorique s'agissant des produits de consommation courante. Leurs prix font l'objet d'une obligation d'affichage en magasin et peuvent donc en réalité déjà être contrôlés par les concurrents, notamment les plus importants, qui ont plus de facilité à mobiliser des personnels dédiés à faire des relevés de prix, alors qu'un tel travail est plus compliqué pour les magasins indépendants. Et du côté des consommateurs, lorsque l'obtention de l'information sur les prix est complexe ou coûteuse, ils sont relativement peu enclins à changer leurs habitudes de consommation. De ce fait, même quand les prix sont réglementés ou plafonnés, sans transparence, on accroît le risque qu'ils fonctionnent comme un système de prix imposés. La transparence sur les prix des produits de consommation courante renforce ainsi le pouvoir des petits acteurs et des consommateurs, qui bénéficient de la même information que les grands distributeurs. La transparence sur le marché (affichage, comparatif des prix, devis, etc.) encourage donc précisément l'exercice d'une concurrence en prix.
57. Partant de ce constat, des dispositifs ont été mis en œuvre dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution (les observatoires des prix, des marges et des revenus institués par le décret n° 2007-662 du 2 mai 2007) et en Nouvelle-Calédonie (l'Observatoire des prix). Pour sa part, la Polynésie française a mis en place un dispositif de remontée des prix, publie régulièrement des comparatifs de prix (la « météo des prix ») et dispose de sa propre application mobile de comparaison entre les prix pratiqués par différentes enseignes (le « panier fûté »).
58. En l'espèce, l'application « panier fûté » sera également nourrie des listes des paniers de produits à prix bloqués, permettant au consommateur de comparer les offres des différentes enseignes.
59. L'Autorité ne peut que s'en féliciter.

---

<sup>8</sup> Avis n° 2019-A-02 précité (§ 412 et s.) et n° 2019-A-01 précité (§ 249 et s.)

## **b) Des mesures de communication dont il faudra veiller à la mise en œuvre effective**

60. Le pari qui est fait est que ce dispositif suscitera la mise en concurrence des enseignes pour attirer les clients, en proposant une liste de produits populaires à des prix réellement attractifs. La réalité et l'ampleur des gains de pouvoir d'achat pour les consommateurs reposera donc sur la capacité du dispositif à initier un cercle vertueux, qui ne peut venir que de la popularité du dispositif et de la publicité qui lui sera donnée.
61. En effet, si les distributeurs ont suffisamment confiance dans la portée du dispositif et dans sa capacité à fidéliser leur clientèle existante, ou à attirer une clientèle nouvelle, dont les achats ne porteront pas sur les seuls biens de la liste, alors ils peuvent y adhérer massivement et placer dans leur panier des biens à forte popularité, afin d'éviter que leurs concurrents ne captent cette demande en proposant des produits ou des tarifs plus attractifs que les leurs. La DGAE indique ainsi compter sur un « effet volume » et un « effet d'appel », arguant du fait que « *le distributeur qui met en place un panier intéressant va vendre des volumes plus importants et va attirer des clients dans son magasin* ».
62. Il n'existe *a priori* aucune garantie, ni que ce cercle vertueux ne s'enclenche, ni que - si c'est le cas - il porte sur des biens visant plus spécifiquement les catégories de la population les plus modestes et les plus affectées par la hausse des prix. Le nombre de commerces adhérents à ce dispositif de blocage des prix n'est pas connu à l'avance et si les prix des produits concernés ont vocation à être bloqués pour des périodes de trois mois, aucune règle n'est définie pour les fixer et ils peuvent en théorie s'avérer supérieurs aux prix pratiqués avant le blocage.
63. L'efficacité du panier reposera en définitive sur les incitations pour les commerces concernés à « jouer le jeu », adhérer au dispositif, et réduire réellement les prix. Il s'agit donc de stimuler l'intérêt commercial et publicitaire de celui-ci. Dans le cas contraire, ils pourraient, soit ne pas adhérer au dispositif, soit n'inscrire sur la liste que des biens dont les prix sont de toute façon déjà garantis sur la période (en raison de stocks importants par exemple), difficiles à écouler ou dont la demande est faible.
64. Pour le dire autrement, s'agissant d'un dispositif purement volontaire, le seul levier dont dispose le gouvernement pour assurer son succès repose sur l'efficacité de sa mise en œuvre et notamment de la campagne de communication qui l'accompagnera. Plus le dispositif suscitera des attentes auprès de consommateurs, plus ceux-ci seront disposés à changer leurs comportements d'achat pour bénéficier de tarifs attractifs et plus il est probable que le cercle vertueux s'enclenche.
65. Il apparaît que le projet présenté par le gouvernement a pris acte de cet enjeu. En effet, l'adhésion au dispositif est relativement simple (régime de déclaration) et s'accompagne d'un ensemble assez élaboré de mesures de communication :
- campagne de communication initiée par le gouvernement (radio, télévision, presse écrite, internet) ;
  - signalétique spécifique pour la reconnaissance visuelle des produits en rayon (charte graphique ; étiquettes comme pour les PPN ; signalétique dite de « stop rayon ») ;
  - publication des listes des différents produits à prix bloqués et de leur prix sur l'application « panier fûté », sur le site de la DGAE, en magasin et dans la presse.

## **2. DES CONTRÔLES LIMITÉS AUX SEULES OBLIGATIONS D’AFFICHAGE ET DE RESPECT DE LA LISTE**

66. L'efficacité d'une mesure de contrôle des prix réside en grande partie dans la capacité à mettre en place des contrôles adéquats.
67. En l'espèce, il ne s'agit pas ici de créer de nouveaux dispositifs de contrôle, mais de mettre en application les dispositions de droit commun existantes en matière de publicité mensongère (arrêté n°170 CM du 7 février 1992), qui ont vocation à s'appliquer si un prix annoncé comme « bloqué » ne l'était pas.
68. L'Autorité a considéré à plusieurs reprises que le contrôle pourrait être encore plus efficace en rendant le consommateur actif, notamment dans les îles. À cet égard, la publication et l'obligation d'affichage des prix bloqués sera particulièrement utile et permettra au consommateur de vérifier si le prix qu'il paye est

bien égal ou inférieur au plafond, alors qu'il n'est pas en mesure d'effectuer ce travail sur les PPN et les PGC, dont les modalités de détermination sont complexes.

69. En revanche, s'agissant d'un dispositif volontaire, aucun contrôle n'est prévu sur les points suivants :
- les niveaux de prix des produits de la liste (par rapport au prix auparavant en vigueur ou en vigueur dans d'autres commerces) ;
  - la « popularité » des produits de la liste (par rapport aux habitudes de consommation) ;
  - le choix des produits de la liste par rapport à d'autres impératifs qu'économiques (dimension sanitaire, sociale ou environnementale) ;
  - l'estimation des possibles effets de report ou de rattrapage (augmentation simultanée des prix d'autres produits, ou sur-augmentation des prix de ces produits en sortie de dispositif, pour compenser les marges).
70. Là encore, l'idée sous-jacente est que les distributeurs trouveront un avantage à jouer le jeu de la concurrence, de peur que leurs concurrents ne captent leur clientèle.
71. Un dernier risque, qui doit faire l'objet d'un contrôle, est que les enseignes participent formellement au dispositif, mais pratiquent en réalité des prix relativement élevés et sur des produits relativement similaires, le cas échéant après s'être mis d'accord ou après avoir consulté les paniers de produits à prix bloqués des concurrents déjà dans le dispositif. De tels comportements conduiraient à des prix artificiellement élevés et auraient pour effet d'annihiler le cercle vertueux et le caractère pro-concurrentiel du dispositif. L'Autorité rappelle à cet égard qu'en tant qu'autorité de concurrence, elle est compétente - sur le fondement de l'article LP 200-1 du code de la concurrence - pour sanctionner toute entente ou action concertée, même tacite, tendant à faire obstacle à la fixation des prix par libre jeu du marché, et qu'elle veillera donc attentivement à ce que le dispositif ne soit pas détourné de son objectif. Dans un souci de clarté vis-à-vis des entreprises concernées, l'Autorité recommande d'en faire mention dans la convention.

### **3. UNE QUESTION NON TRAITÉE : L'ÉVALUATION ET L'AVENIR DU DISPOSITIF**

72. En matière de politique publique, les dispositifs de régulation économique doivent faire l'objet d'une évaluation régulière afin de vérifier s'ils répondent à leurs objectifs et s'ils doivent être conservés, amendés voire supprimés.
73. C'est d'autant plus vrai pour ce dispositif, qui a pour caractéristique, d'une part de s'ajouter à un nombre déjà abondant de régimes en faveur du pouvoir d'achat, mais également de reposer sur un bon-vouloir des entreprises qui devra faire l'objet d'une quantification.
74. A ce stade, ce dispositif purement conventionnel et prévu pour une durée d'un an. Il est par ailleurs présenté comme visant à répondre à un contexte d'inflation spécifique. Il n'aurait donc pas vocation à se poursuivre. On peut toutefois considérer qu'il y aurait un intérêt à l'évaluer et, s'il s'avère être un succès, à pérenniser la démarche, le cas échéant dans une version amendée. La question de la vie chère dans les territoires insulaires est en effet structurelle et les boucliers qualité-prix par exemple mis en place dans les DOM sont des dispositifs pérennes. Étant entendu que le caractère facultatif et volontaire du dispositif limite les risques concurrentiels.
75. Le cas échéant, en cas de succès, la question à laquelle devra en particulier répondre l'évaluation de ce dispositif particulier est celle de sa qualité de complément aux mesures existantes, ou de possible substitut à des mesures plus contraignantes, telles que la réglementation des PPN et des PGC ou à tout le moins à l'élargissement de la liste des produits faisant l'objet de mesures de réglementation des prix à d'autres catégories, telles que les produits d'hygiène et d'entretien, déjà présents mais en nombre encore restreint.

## CONCLUSION

76. Le dispositif en faveur du pouvoir d'achat présenté à l'appréciation de l'Autorité présente de nombreux avantages :
- il repose sur une démarche volontaire des entreprises, dont l'adhésion est facile et qui ne s'engagent que pour des durées de trois mois (renouvelables) ;
  - il est de compréhension aisée pour le consommateur, qui connaîtra par avance les prix pratiqués sur un certain nombre de produits et devrait être en capacité de les reconnaître aisément dans les rayons, facilitant également ainsi les contrôles de la DGAE ;
  - il est peu coûteux pour le Pays, dont la principale mission sera de mettre en œuvre une campagne de communication adaptée ;
  - sur un plan concurrentiel, en ne figeant pas ni la liste des produits ni leurs prix plafond au-delà de trois mois, il limite également les distorsions habituellement constatées avec les mesures réglementaires et peut même s'avérer pro-concurrentiel.
77. La principale contrepartie à cette souplesse est qu'à la différence de mesures de régulation de prix plus contraignantes, son efficacité et ses effets demeurent incertains et reposeront principalement sur la capacité à entraîner les enseignes dans la démarche afin d'enclencher un cercle vertueux (multiplication des adhérents et insertion dans la liste de produits réellement attractifs). C'est en effet seulement si celles-ci « jouent le jeu » que les effets pro-concurrentiels attendus seront effectifs.
78. Cela suppose de faire du dispositif un argument de vente pour les enseignes, susceptible de leur procurer une clientèle nouvelle ou de fidéliser la clientèle existante. A cet égard, la mise en œuvre effective des mesures ambitieuses prévues par le gouvernement pour assurer la publicité et la transparence du dispositif sont fondamentales, car la concurrence pour être effective repose sur la capacité d'entraînement des consommateurs, qui, s'ils sont suffisamment informés, seront susceptibles de modifier leurs habitudes de consommation et de privilégier les enseignes proposant le panier de produits à prix bloqués le plus attractif.
79. À cette condition, si on ne peut attendre de ce nouveau dispositif qu'il résolve à lui seul la question de la vie chère, il peut représenter une mesure utile et efficace.
80. L'Autorité continuera à veiller, dans le cadre de sa mission de lutte contre les pratiques anti-concurrentielles, à ce que les enseignes ne vident pas la mesure de sa substance, par des pratiques concertées, explicites ou tacites, conduisant à réduire l'attractivité du contenu ou du montant des paniers proposés.
81. Il apparaît toutefois que le nouveau dispositif ne traite pas spécifiquement de certaines situations particulières, notamment celle des publics aux revenus les plus bas – qui ont proportionnellement davantage subi l'inflation - et de la situation des îles autres que Tahiti et Moorea, où la faiblesse structurelle de la concurrence dans la distribution risque de rendre relativement inefficace un dispositif facultatif.
82. Quelques mesures seraient déjà à ce jour susceptibles d'améliorer la clarté, la transparence et l'efficacité du dispositif :
- préciser si les critères (au moins 70 % de produits alimentaires, 10 % de produits locaux, 20 % de produits de marques nationales) sont en volume (nombre de produits sur la liste) ou en valeur (pondération par le prix des produits concernés) ;
  - favoriser un ciblage vers des produits destinés aux publics ou aux actions publiques prioritaires, par exemple en déterminant quelques grandes catégories de produits prioritaires (produits issus des catégories de produits ayant connu les plus fortes hausses de prix ; produits représentant une dépense contrainte mais ne faisant pas partie de la liste des PPN et des PGC comme certains produits d'hygiène et entretien ; produits à forte demande et représentant une part importante du budget des ménages ; introduction de critères sanitaires ou environnementaux ; prise en compte des habitudes de consommation et des contraintes liées à l'éloignement des archipels, etc.)

83. À moyen terme, l'enjeu sera d'évaluer ce dispositif et de s'interroger, s'il fonctionne bien, sur sa nature de complément aux mesures déjà existantes, ou de possible substitut à des mesures plus contraignantes, telles que la réglementation des PPN et des PGC, qui pourraient dans ce cas être limités à un nombre plus réduit de produits, ou à une zone géographique réduite (les îles autres que Tahiti et Moorea), afin de répondre avant tout aux besoins des populations les plus prioritaires.
84. Une autre question non traitée est la capacité à impliquer dans de telles démarches volontaires d'autres professionnels, tels que les importateurs, les producteurs ou les transporteurs.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, rapporteur, par Mme Johanne Peyre, présidente, Mme Aline Baldassari, M. Youssef Guenzoui, Mme Marie-Christine Lubrano et M. Lionel Dantiacq, membres.

La présidente

Johanne Peyre

## **SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS**

1° Préciser si les critères sont en volume (nombre de produits sur la liste) ou en valeur (pondération par le prix des produits concernés).

2° Favoriser un ciblage du panier vers des produits destinés aux publics ou aux actions publiques prioritaires, par exemple en déterminant quelques grandes catégories de produits prioritaires.

3° Prévoir à moyen terme une évaluation et une adaptation du dispositif et plus globalement des réglementations relatives à l'encadrement des prix.

4° Prévoir dans la convention une disposition rappelant que celle-ci n'exonère pas les entreprises du respect du droit de la concurrence et notamment de l'interdiction des ententes.