Lutte contre la vie chère en outre-mer : l'Autorité livre un diagnostic d'ensemble sur la situation concurrentielle en outre-mer

Publié le 04 juillet 2019

Des évolutions positives sont observées depuis l'avis réalisé en 2009, notamment dans le secteur des télécoms.
Les prix à la consommation payés par les 2 millions de Français vivant en outre-mer restent toutefois sensiblement supérieurs à ceux de la métropole.
L'Autorité formule une vingtaine de recommandations visant à dynamiser l'animation concurrentielle ultramarine.

L'essentiel

En juin 2018, le gouvernement a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis sur le fonctionnement de la concurrence en matière d'importations et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer. L'Autorité rend aujourd'hui ses conclusions.

L'Autorité a mis en place des moyens d'instruction importants pour traiter cette demande d'avis, compte tenu de l'ampleur des questions et de la diversité des territoires. Elle a ainsi constitué une équipe d'une dizaine d'agents sous le pilotage de trois rapporteurs généraux adjoints, dont le référent outre-mer de l'Autorité. L'Autorité a pu s'appuyer sur les services de l'État et particulièrement les services déconcentrés de la DGCCRF en outre-mer. Elle a réalisé un grand nombre d'auditions et analysé les nombreuses réponses apportées aux questionnaires adressés aux acteurs locaux.

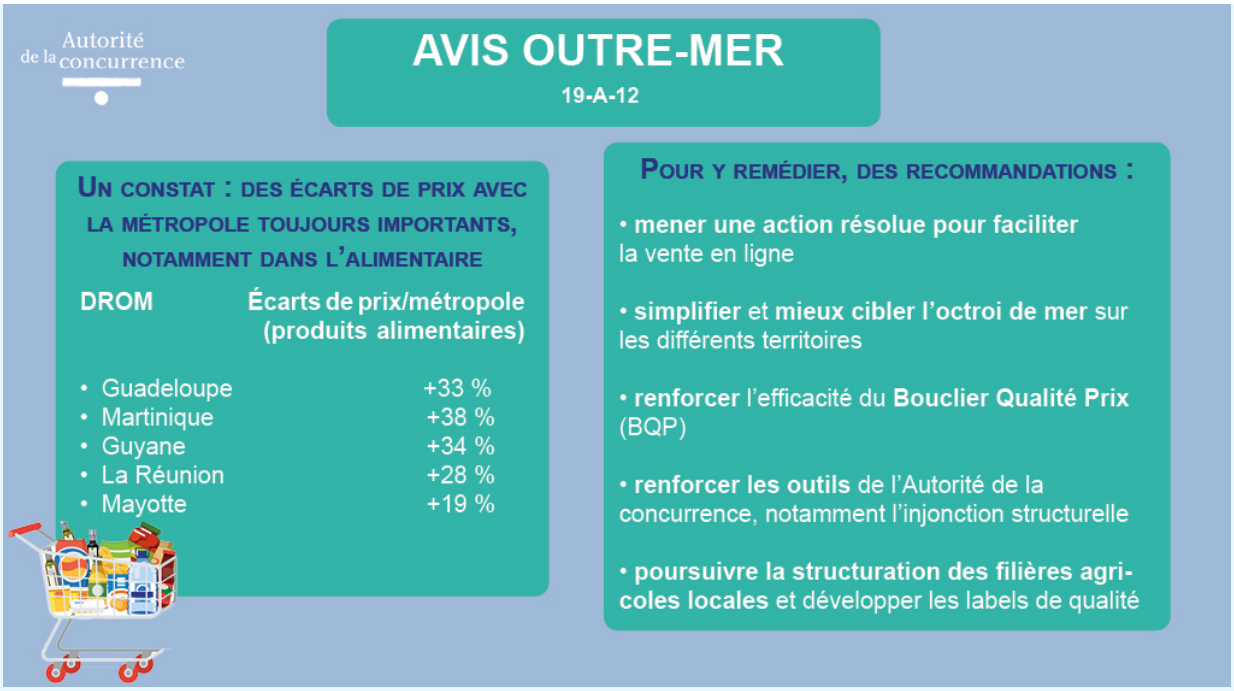
Dans son évaluation, première analyse globale de la situation concurrentielle réalisée depuis 2009, l'Autorité s'est attachée à mesurer les effets des lois du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique en outre-mer, dite loi « Lurel » et du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM). L'Autorité a noté à cet égard que le dispositif d'interdiction des exclusivités à l'importation s'est avéré particulièrement utile, a été appliqué à plusieurs reprises et commence à produire des effets structurels. L'Autorité a également noté qu'il existe des différentiels de prix substantiels avec la métropole, dans des proportions variables selon les produits et les territoires, mais qui peuvent atteindre, par exemple pour les produits alimentaires, + 38 % en Martinique.

Le droit de la concurrence s'avère ainsi un levier utile, qu'il faut continuer à mobiliser, et qui peut être amélioré en outre-mer pour plus d'efficacité. Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'agir sur d'autres dispositifs. Les conclusions de l'étude font ainsi notamment apparaître que l'octroi de mer est un facteur de renchérissement des coûts des produits de grande consommation mais aussi de complexité. Aussi, parmi ses recommandations, l'Autorité invite les pouvoirs publics à simplifier, homogénéiser le dispositif pour l'ensemble des territoires, et à résoudre certains effets pervers ponctuels.

L'Autorité constate, par ailleurs, que des barrières nombreuses restreignent le développement de la vente en ligne alors que les consommateurs ultramarins aspirent à pouvoir bénéficier, comme en métropole, des atouts du commerce électronique (prix intéressants, accès à des produits non disponibles sur place). Elle estime que ces barrières doivent être levées afin de favoriser le développement de la vente en ligne en outre-mer, au bénéfice du consommateur.

L'outre-mer figure parmi les priorités retenues par l'Autorité en 2019, et est l'un des thèmes du partenariat renforcé avec la DGCCRF dans le cadre du nouveau protocole de coopération qui les lie.

Au total, l'Autorité a émis dans son avis une vingtaine de recommandations visant à renforcer l'animation concurrentielle dans le secteur de la distribution en outre-mer.



DES ÉCARTS DE PRIX PAR RAPPORT À LA MÉTROPOLE QUI SONT SIGNIFICATIFS : DE + 19 % À + 38 % POUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES

Le niveau général des prix à la consommation est de 7 % à 12,5 % plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en France métropolitaine[1]

NIVEAU GENERAL DES PRIX / écarts avec la métropole	
Guadeloupe	+ 12,5 %

NIVEAU GENERAL DES PRIX / écarts avec la métropole	
Martinique	+12,3 %
Guyane	+11,6 %
La Réunion	+7,1 %
Mayotte	+ 6,9 %

Ces écarts de prix sont en grande partie imputables aux produits alimentaires, qui représentent l'un des premiers postes de consommation des ménages, et pour lesquels les écarts de prix sont beaucoup plus importants et s'étalent en moyenne de 19 % à 38 % selon les territoires.

PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES / écarts avec la métropole	

Guadeloupe	+ 33 %
Martinique	+ 38 %
Guyane	+ 34 %
La Réunion	+ 28 %
Mayotte	+ 19 %

DES TAUX DE MARGES PARFOIS ÉLEVÉS MAIS QUI N'EXPLIQUENT PAS À EUX SEULS LES ÉCARTS DE COÛTS

L'Autorité s'est livrée à l'analyse des taux de marge des différents acteurs de la distribution : distributeurs, compagnies maritimes, ports, manutentionnaires,

transitaires, grossistes. Elle a constaté que les taux de marge réalisés par certains acteurs sont plus importants que ceux réalisés en métropole, laissant apparaître une marge de manœuvre - parfois limitée - mais réelle.

Ceci étant, l'Autorité n'a pas identifié de sur-marges qui seraient responsables, prises isolément, d'une part significative des écarts de prix avec la métropole. C'est en revanche, l'accumulation des marges des acteurs de toute la chaîne des produits de grande consommation qui peut expliquer une partie des écarts de prix avec la métropole.

LE RECOURS AUX GROSSISTES-IMPORTATEURS ET L'OCTROI DE MER REPRÉSENTENT UNE PART IMPORTANTE DU PRIX DES PRODUITS

Si les marges réalisées par les distributeurs ne sont pas à l'origine de l'essentiel des écarts de prix entre les DROM et la métropole, deux facteurs principaux expliquent, en revanche, en grande partie, ces écarts pour les produits importés :

- les frais d'approche pour les produits importés, liés à l'éloignement géographique (16 % du coût d'un produit pour un distributeur). Ils correspondent au transport maritime, à l'octroi de mer, aux taxes diverses et aux coûts liés au recours à différents prestataires pour l'import. L'octroi de mer constitue en moyenne le premier poste de coût dans les frais d'approche ;

- le recours à des grossistes importateurs (16 % du coût d'un produit pour un distributeur).

Prix des marchandises (dont recours aux grossistes-importateurs pour 16 %)	63 %
Eloignement (dont octroi de mer pour 7 %)	16 %
Immobilier	2 %
Personnel	7 %
Autres coûts d'exploitation	12 %
Total	100 %

Ces frais d'approche et le recours à des grossistes-importateurs, répercutés par les distributeurs dans le prix final au consommateur, expliquent donc pour partie les écarts de prix avec la métropole.

Si le recours à des grossistes-importateurs est souvent nécessaire pour les distributeurs compte tenu des prestations assurées pour leur compte (stockage,

mise en rayon et animation commerciale), les frais d'approche, constitués principalement par l'octroi de mer, sont incontournables. Cette taxe, fixée par les collectivités territoriales d'outre-mer, est prélevée sur les marchandises importées et produites dans les DOM. Les marchandises produites sur chaque territoire peuvent être exonérées de cette taxe, l'objectif étant de favoriser la consommation des produits locaux par rapport à celle des produits importés. Initialement conçu pour protéger la production locale au travers des différentiels de taux, l'octroi de mer est désormais une ressource significative pour les collectivités territoriales et s'est parfois éloigné de l'objectif initial, par exemple lorsqu'il s'applique à des produits qui ne font pas l'objet de production locale.

La complexité des taux appliqués et des mécanismes mis en œuvre ont été relevés pour leurs effets indésirables pour les consommateurs, pour les distributeurs et entreprises locaux.

En outre, les taux moyens d'octroi de mer peuvent être très disparates selon les territoires. D'après les données disponibles, le taux moyen serait par exemple trois fois plus élevé en Guyane par rapport au taux moyen réunionnais (taux moyen de 15 % en Guyane, 7 % en Guadeloupe et en Martinique, et de 4 % à La Réunion).

Recommandation : simplifier et rendre cohérent le dispositif de l'octroi de mer

Les autorités française et européenne doivent se prononcer avant fin 2020 sur le renouvellement du dispositif de l'octroi de mer. S'il n'est pas dans les compétences de l'Autorité de se prononcer sur l'opportunité du maintien ou de la suppression de cette taxe, l'Autorité estime utile que les pouvoirs publics réfléchissent à simplifier et rendre cohérente, entre territoires géographiquement proches, la grille des taux d'octroi de mer.

Elle propose aussi d'exonérer les produits pour lesquels il n'existe pas d'équivalent dans la production locale.

Enfin, elle invite à prendre en compte les intérêts des entreprises locales qui achètent pour leur activité des produits frappés par l'octroi de mer sans pouvoir bénéficier d'exonération.

UN SECTEUR DE LA DISTRIBUTION TRÈS CONCENTRÉ

Le secteur de la distribution dans les DROM apparaît globalement plus concentré qu'en métropole, bien que des nuances soient à observer selon les territoires. Certains représentants des pouvoirs publics locaux et d'associations ont indiqué que l'exiguïté des territoires ultramarins favoriserait la convergence des offres et que les distributeurs dans les DROM ne seraient pas engagés dans une « guerre des prix » comparable à ce qui peut être constaté en métropole.

Le contrôle des concentrations permet à l'Autorité d'examiner les rachats de supermarchés ou d'hypermarchés[2] et de s'assurer du maintien d'une intensité concurrentielle. C'est ce qui a été fait notamment en Martinique[3] récemment avec l'adoption de remèdes innovants favorisant le maintien d'une concurrence entre différentes enseignes.

Toutefois le contrôle des concentrations ne permet pas d'intervenir sur les zones déjà fortement concentrées. Si l'injonction structurelle[4] permet à l'Autorité de contraindre une enseigne à céder des magasins, ce dispositif est néanmoins assorti de conditions très restrictives ce qui a conduit l'Autorité à proposer un assouplissement de ce dispositif, afin de faciliter sa mise en œuvre et permettre de mieux répondre à la situation de forte concentration en outre-mer.

Recommandation : faciliter la mise en œuvre de l'injonction structurelle

L'Autorité recommande de modifier la rédaction actuelle de la disposition du Code de commerce encadrant l'injonction structurelle afin de clarifier et de faciliter les conditions de sa mise en œuvre.

LE BOUCLIER QUALITÉ-PRIX PARTICIPE À COMBATTRE LA VIE CHÈRE

Le bouclier qualité-prix (BQP) est une liste de produits de consommation courante (exemples : jambon, haricots, riz, lessive, liquide vaisselle, dentifrice...), dont la composition varie selon les territoires, et qui doivent être vendus à un prix modéré. Il est le fruit d'une négociation annuelle entre les différents acteurs économiques, sous le contrôle d'un représentant de l'Etat.

L'ensemble des acteurs saluent le principe de ce dispositif, qui va dans le sens de la lutte contre la vie chère. Le BQP a ainsi permis de constater des baisses de prix significatives en 2019 dans tous les territoires.

DROM	BQP 2018	BQP 2019	Evolution 2018/2019

Guyane	280 €	265 €	-5,4 %
Martinique	341 €	307 €	- 10 %
Guadeloupe	356 €	320 €	-10 %
La Réunion	288 €	253 €	-12 %
Mayotte	210 €	193 €	-8 %

Si le BQP est un outil de modération des prix, qui a su trouver sa place, il se heurte néanmoins à plusieurs difficultés dans sa mise en œuvre : visibilité insuffisante auprès du consommateur, objectifs trop nombreux, participation inégale des acteurs.

Recommandation : renforcer l'efficacité du Bouclier Qualité Prix

L'Autorité propose notamment d'élargir le dispositif en amont à d'autres acteurs que les seules enseignes de distribution et de mettre en place un comparateur de

prix afin de donner une meilleure visibilité du dispositif pour les consommateurs.

Elle propose aussi que ses objectifs soient mieux ciblés, en fonction des intentions et besoins de chaque territoire (exemple : rechercher des prix bas ou mise en valeur de la production locale).

LES ACCORDS D'IMPORTATION

La loi Lurel de 2012 a interdit les accords exclusifs d'importation afin d'intensifier la concurrence en prix entre enseignes. L'Autorité a déjà été amenée à sanctionner à 5 reprises[5] des fournisseurs et distributeurs qui n'avaient pas mis fin à ces exclusivités et a vu progresser la connaissance de ces nouvelles règles par les acteurs locaux. Cette loi a aussi contraint les fournisseurs à mettre en œuvre de façon beaucoup plus fréquente des procédures de mises en concurrence pour le choix de leurs importateurs-grossistes.

L'Autorité relève par ailleurs qu'une part non-négligeable des groupes de distribution en outre-mer est également présente en tant que grossistes-importateurs sur le marché de la vente en gros. Cette intégration verticale (présence d'un acteur aux différents niveaux de la chaîne) est susceptible de soulever des risques de concurrence, en particulier en matière d'allocation des budgets de coopération commerciale (avantages tarifaires accordés par le fournisseur au distributeur pour la mise en avant de ses produits dans les rayons ou catalogues). Un acteur intégré pourrait en effet être incité à privilégier ses enseignes au détriment de ses concurrents.

Recommandation : renforcer les règles applicables en outre-mer pour prévenir la discrimination des acteurs en cas d'intégration verticale

L'Autorité recommande d'introduire dans le Code de commerce une nouvelle disposition qui permettrait de sanctionner un acteur intégré disposant d'une exclusivité de fait, qui discriminerait ses clients tiers afin de favoriser les ventes internes au groupe.

DES COÛTS DE TRANSPORT QUI PEUVENT PESER SUR LES PRODUITS À FAIBLE VALEUR AJOUTÉE

De manière générale, les coûts de transport maritime représentent une part limitée du coût d'achat des produits importés (moins de 5 % en moyenne hors carburant et manutention). Ces dernières années, ces coûts ont eu tendance à augmenter, en raison, notamment, de la hausse des coûts de manutention et de carburant.

Les prestations liées au fret ne dépendant pas de la valeur de la marchandise, les produits à faible valeur ajoutée, comme une bouteille d'eau, sont davantage impactés que les produits à forte valeur ajoutée (une bouteille de champagne par exemple). Ainsi, le prix de revient de l'eau minérale fait plus que doubler avec la simple prise en compte du fret. À cela une explication : la facturation des conteneurs est fixe et indépendante de la valeur du produit. Elle s'applique donc de la même façon à une bouteille d'eau et à une bouteille de champagne. En définitive, tous frais d'approche compris (fret + octroi de mer + transport local), le prix de la bouteille d'eau minérale est multiplié par 4, contre 1,3 pour la bouteille

de champagne.

	Eau minérale 1,5 L	Champagne Brut 75 cl
Prix d'achat (euros)	0,15	14,5
Prix de revient (euros)	0,6	19,8
Ecart de prix de revient - prix d'achat	x 4	x1,3

UNE PRODUCTION LOCALE PEU COMPETITIVE

La production locale représente un quart des approvisionnements de la grande distribution mais elle reste globalement peu compétitive par rapport aux produits importés. En dépit des coûts d'approche et de la fiscalité spécifique aux DROM (aides publiques et octroi de mer), ces dispositifs ne génèrent pas d'effets évidents à la baisse des prix. Si certaines filières sont exportatrices, comme celles de la banane, du sucre et du rhum, elles ne suffisent pas à rétablir une balance commerciale largement déficitaire.

Ce déficit de compétitivité s'explique en grande partie par l'étroitesse des

marchés en outre-mer et le nombre élevé d'exploitations, qui empêchent les producteurs locaux de réaliser des économies d'échelle.

Recommandation : structurer la filière et développer des labels de qualité

L'Autorité recommande de poursuivre la structuration des filières et d'encourager la différenciation des produits locaux grâce à des labels de qualité

LE COMMERCE EN LIGNE : FACTEUR DE DÉSENCLAVEMENT ET DE LUTTE CONTRE LA VIE CHÈRE MAIS QUI SOUFFRE D'UN RETARD DE DÉVELOPPEMENT

Le commerce en ligne constitue potentiellement un facteur de désenclavement des populations des DROM et de lutte contre la vie chère. Il constitue aussi un vecteur indirect de développement de l'emploi local, grâce à l'implantation d'activités logistiques. Le marché des DROM présente en outre un intérêt commercial certain, avec des marchés comptant chacun plusieurs centaines de milliers d'habitants.

Pourtant, malgré les opportunités qu'il présente, le secteur du commerce en ligne en outre-mer souffre d'un retard de développement, un nombre significatif d'enseignes actives en métropole étant absentes des territoires ultramarins. Parmi les dizaines de grandes enseignes de commerce en ligne consultées par l'Autorité dans le cadre de l'instruction, seul un tiers propose une offre de

livraison dans les DROM. Cette situation s'explique essentiellement par l'existence de fortes barrières et de contraintes, d'ordre logistique (frais et délais de livraison, retour des produits, service après-vente) et douanier (octroi de mer notamment).

Ainsi, les frais de livraison alourdissent le prix payé par le consommateur et découragent les consommateurs ultramarins de commander en ligne. Par exemple, les frais suivants ont pu être constatés sur certains sites de vente en ligne :

	Prix du produit	**Frais de livraison**
Ordinateur	330 €	84 €
Livre	Quel que soit le prix	11 € (en moyenne)
Pioèce détachée automobile	Quel que soit le prix	165 €

Les délais de livraison sont aussi allongés par rapport à ceux de la métropole : de 3 à 27 jours contre 5,3 jours en moyenne en métropole.

L'exercice du droit de rétraction, qui permet à un consommateur de retourner un

produit sans donner de justification dans les 14 jours qui suivent sa livraison, est aussi plus difficile à mettre en œuvre, certains vendeurs, laissant à la charge des acheteurs les frais de réexpédition, ce qui peut décourager les acheteurs de commander en ligne. Certaines enseignes préfèrent, quant à elles, renoncer à vendre en outre-mer plutôt que de faire supporter aux consommateurs les frais de retour et de livraison.

La mise en œuvre de la garantie légale de conformité, qui en cas notamment de défectuosité permet au consommateur de se faire réparer, remplacer ou rembourser le produit, peut s'avérer compliquée. En effet, si ce droit, contrairement au droit de rétractation, ne doit occasionner aucun frais pour le consommateur, il apparaît que certaines enseignes ne respectent pas la loi à la lettre, faisant participer l'acheteur aux frais de renvoi ou de réexpédition.

Par ailleurs, les consommateurs ne sont pas ou peu informés sur le paiement de l'octroi de mer au moment de leur commande en ligne. Ces derniers se plaignent du manque de transparence et de prévisibilité du montant de l'octroi de mer à régler. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence de l'application de cette taxe à des produits qui ne viennent pas concurrencer une offre locale (par exemple certains appareils électroniques), alors même que l'une des raisons d'être de cette taxe est de protéger la production locale.

Enfin, le règlement européen n° 2018/302 sur le blocage géographique (ou « geoblocking »), interdit tout blocage géographique injustifié fondé notamment sur le lieu de résidence du client. De la même façon, les consommateurs ultramarins doivent pouvoir accéder librement aux sites de commerce électronique et bénéficier de conditions non discriminatoires par rapport aux consommateurs métropolitains.

Recommandation : favoriser la vente en ligne

L'Autorité propose, notamment :

- d'encourager l'envoi groupé de colis en permettant l'accomplissement d'une seule formalité douanière afin de faire baisser les coûts de livraison.

- de vérifier que les enseignes ne font pas supporter aux consommateurs les frais de retour d'un produit au titre de la garantie légale de conformité.

- d'adapter le droit de la consommation afin d'obliger les enseignes de commerce en ligne à afficher de manière visible les taxes et octroi de mer applicables.

- d'étudier l'adoption d'un octroi de mer à taux réduit et unique pour les produits vendus en ligne.

- d'adopter une réglementation nationale reprenant les interdictions du règlement européen sur le blocage géographique, compte tenu de l'incertitude quant à l'applicabilité de ce texte aux situations impliquant un consommateur ultramarin.

L'action de l'Autorité en outre-mer

Depuis 2009, l'Autorité de la concurrence a intensifié son action outre-mer dans la cadre de la lutte contre la vie chère. En termes chiffrés, ce sont :

- 28 décisions contentieuses soit 10 % des décisions prises depuis 10 ans ;
- 41 décisions de contrôle des concentrations et des engagements importants exigés pour préserver la concurrence en outre-mer (Canal+/Mediaserv, Altice/SFR-SRR) et qui font l'objet d'un suivi attentif (sanction de 15 M€ prononcée à l'encontre d'Altice pour non-respect des engagements pris lors de la cession d'Only) ;
- 12 avis portant sur des sujets divers et proposant des réformes au bénéfice du consommateur notamment pour faire baisser les prix de la construction,

des tarifs des professions réglementées, des carburants, des appels téléphoniques, du contrôle technique poids lourds ;

- 420 millions d'euros d'impact sur l'économie en outre-mer dont 210 millions d'euros au titre des sanctions prononcées par l'Autorité.

Elle a notamment rendu un avis récent concernant les matériaux de construction à la Réunion et Mayotte dans lequel elle a formulé des recommandations visant à réduire le coût de la construction des logements sociaux et des ouvrages d'art publics.

Elle a, par ailleurs, réalisé les mois derniers des opérations de visite et saisie dans plusieurs entreprises des secteurs du transport aérien inter-îles et de la distribution. Les éléments recueillis sont actuellement examinés par les services d'instruction de l'Autorité.

L'Autorité a désigné un référent outre-mer, point de contact et de suivi de l'ensemble des dossiers outre-mer, et a décidé de renforcer sa coopération avec la DGCCRF sur les aspects outre-mer dans le cadre du protocole de coopération signé en juin 2019.

[1]Chiffre INSEE 2015.
[2]Depuis l'abaissement des seuils de notification, mis en place par la loi « Lurel », la surveillance du secteur par l'Autorité s'est resserrée. À cet égard, elle a d'ailleurs rendu plusieurs décisions conditionnant ces rachats afin de garantir l'animation en prix dans les zones de chalandise concernées.
[3]Voir décision 18-DCC-142 du 23 août 2018 relative à la prise de contrôle exclusif des sociétés SDRO et Robert II par la société Groupe Bernard Hayot.
[4]L'injonction structurelle permet d'ordonner des cessions d'actifs (magasins) dans le commerce de détail si 3 conditions cumulatives sont réunies : l'enseigne est en position dominante, elle a commis un abus, elle pratique des prix ou marges élevés.
[5]Voir les décisions 19-D-11, 18-D-21, 18-D-03, 17-D-14, 16-D-15

AVIS 19-A-12

relatif au fonctionnement de la concurrence en Outre-mer

Consultez l'avis

Contact(s)

Yannick Le Dorze
Adjoint à la directrice de la communication
01 55 04 02 14
Contacter par mail