

# Le projet de loi relatif à la régulation économique

## La concurrence pour « lutter contre la vie chère »

Le projet de loi correspond à **une très forte demande sociale de contrôle des prix**<sup>1</sup>, largement adoptée par le grand public et reprise par les politiques. même si, économiquement, l'effet positif est sans doute limitée et assez lointain. Mais cela correspond à une représentation de la vie chère largement partagée et sur laquelle il faut sans doute agir fortement et rapidement afin d'influer positivement sur **la confiance du public**. On peut bien sûr **s'interroger sur le fait que la lutte contre la vie chère puisse constituer un objectif essentiel à privilégier** au même titre que la lutte contre la pauvreté ou même le développement de l'innovation économique et sociale, mais cela n'est pas l'objet de cette note.

Ceci étant, ce que l'on sait du projet du MOM, peut donner à penser que, compte tenu de l'analyse désormais proposée, les actions prévues seront assez sensiblement différentes de celles conduites jusqu'ici. Il semble donc essentiel de s'intéresser d'abord à **l'approche des causes de la « vie chère »** proposée par le MOM, puis d'examiner ensuite seulement **les propositions d'actions** telles qu'elles sont connues actuellement, au travers du projet de loi présenté au Sénat et débattu fin septembre<sup>2</sup>, pour apprécier leur cohérence et leur efficacité.

## 1. Une approche différente ?

### *S'attaquer aux cause structurelles*

En fait le MOM ne propose pas seulement de lutter contre la vie chère, il envisage de **s'attaquer aux causes structurelles de la vie chère**<sup>3</sup>. Il manifeste ainsi la volonté de remonter la chaîne des prix pour découvrir les causes véritables. L'approche est donc plus rationnelle, plus réaliste que celle du gouvernement précédent<sup>4</sup>. Accompagnée d'actions appropriées, elle doit pouvoir montrer **une certaine efficacité, du moins à terme**.

Cette approche suppose, et cela est souligné par le MOM, que **la réglementation des prix** des produits de première nécessité et **le blocage** des prix des carburants ne peuvent « s'envisager que **punctuellement dans une période de crise** ». En effet, cela ne règle pas le problème structurel car on traite ainsi « le symptôme sans s'attaquer à la maladie<sup>5</sup> ». De plus, ce genre d'actions entraîne une gestion coûteuse et des effets pervers importants<sup>6</sup>.

1 Selon le Ministère des outre-mer, *Projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, Étude d'impact*, Sénat, n° 751, 5 septembre 2012, p. 4.

2 Le 25 septembre en commission des affaires économiques et le 28 septembre en séance publique, David Martin, agence de presse GHM, « Loi sur la vie chère : la prudence est de mise », *Le Journal de l'île*, 19 septembre 2012, p. 11.

3 « Victorin Lurel veut s'attaquer aux causes structurelles de la vie chère », *Le journal de l'île*, 12 juillet 2012, p. 10.

4 Même si des éléments structurels sont également présents dans certaines politiques de ce gouvernement. C'est le cas de la réglementation relative aux prix des carburants avec une prise en compte des coûts et des marges des différents acteurs de la filière.

5 Agence de presse GHM, « Victorin Lurel : je présenterai un texte contre la vie chère », *Le journal de l'île*, 13 juillet 2012, p. 10.

6 Rochoux Jean-Yves, « La crise sociale ouverte à la Réunion en 2012 : les propositions », *Le journal de l'île*, 1er mars 2012, p. 29.

**Plutôt que de bloquer les prix en aval** (prix pour l'utilisateur final), il vaut mieux tenter **une régulation sur la formation des prix** dans son ensemble, une régulation **qui tienne compte de l'amont**. Il faut donc chercher en ce sens pour des mesures de fond, ce que ne semble pas avoir fait suffisamment la majorité précédente, trop friande de dispositifs d'encadrement des prix et d'opérations médiatiques.

### *Au-delà des surcoûts « objectifs », la domination structurelle*

Mais alors, **quelles sont ces causes structurelles** de la vie chère ? Traditionnellement, les spécialistes considèrent que les petites régions insulaires présentent **certains handicaps structurels** qui ont des conséquences importantes sur leur situation économique et sociale<sup>1</sup>. En particulier certaines caractéristiques structurelles handicapantes (la petite taille, l'isolement, l'éloignement, l'absence de certaines ressources ou encore l'histoire des économies et des sociétés ultra-marines...) peuvent, sans doute, contribuer à **expliquer l'existence de prix élevés**.

Le MOM considère en effet, qu'au-delà des surcoûts objectifs<sup>2</sup> (transports, fiscalité...), certaines entreprises peuvent imposer, plus facilement que dans le reste de la nation française, **une domination structurelle**, « **une imposition structurelle** ». C'est un facteur essentiel de la vie chère dans les outre-mer. Cette domination, durable et sensible<sup>3</sup>, va se manifester par **des marges importantes et des prix élevés**. Ces derniers peuvent être **considérés comme excessifs** puisqu'ils sont, en partie du moins, le résultat du fonctionnement d'une relation de pouvoirs très fortement asymétrique. Ce ne sont donc pas seulement des surcoûts véritables, justifiables, mais un rapport de pouvoirs défavorable aux économies ultra-marines qui explique la vie chère. Cela est alors considéré comme **inéquitable**, en particulier **par rapport aux prix nationaux**.

Ajoutons que le mode d'insertion de la région dans la nation donne aux **comparaisons de prix (Réunion/métropole) un rôle essentiel** dans la construction de la représentation que les différents acteurs se font de « la vie chère ». C'est **un élément ultra-marin spécifique important** dans la dynamique sociale (crises sociales).

### *Priorités sectorielles et contrainte d'emploi*

Selon le MOM, les économies ultra-marines sont tout particulièrement caractérisées par la domination **des oligopoles, des monopoles...** Globalement **les situations très imparfaitement concurrentielles y sont nombreuses**. Il y a par conséquent une spécificité de l'outre-mer dans ce domaine qui doit être prise en compte au travers d'« une nouvelle politique de régulation des marchés » destinée à « améliorer le fonctionnement de la concurrence », éventuellement en adaptant le code de commerce<sup>4</sup>.

Selon le ministre, il y a donc des anomalies, une concurrence insuffisante, dans **certains secteurs** en particulier. Il s'agit, selon lui, de ceux des carburants, du commerce alimentaire, de la téléphonie, du secteur bancaire et financier et des transports aérien et maritime, **dans lesquels « il faut faire la lumière » pour « instiller une belle dose de**

1 Ainsi dans une étude pour la Commission européenne et présentée par Planistat Europe (chef de file) et Brudley Dunbas Ass. (partenaire), « Analyse des régions insulaires et des régions ultrapériphériques de l'Union européenne - Partie 2 : les RUP », *Rapport final (synthèse)*, mars 2003.

2 Souvent liés directement à certains handicaps structurels.

3 Elle n'est pas pour autant définitive, des évolutions socio-économiques ou certaines mesures de politique économique peuvent la remettre en cause.

4 Emilie Marty, « Lurel veut mieux réguler les marchés », *Le Quotidien de la Réunion*, le 26 juillet 2012, p. 9.

**concurrence**<sup>1</sup> ». Remarquons que ce sont certains des secteurs dans lesquels l'Autorité de la concurrence (AC) a déjà souvent concentré son action et pour lesquels elle a formulé nombre de préconisations pour l'outre-mer<sup>2</sup>.

Le MOM ajoute que la difficulté de la lutte contre la vie chère est d'installer « plus de concurrence, moins d'opacité et moins de monopole », mais pas à n'importe quel prix. En effet, « compte tenu de la prégnance du chômage, **il faut préserver les entreprises et les emplois**. Il y a un équilibre à trouver<sup>3</sup> ». La politique de « lutte contre la vie chère » doit donc, à la fois, tenir compte de certaines spécificités ultra-marines (concurrence et formation des prix) et prendre le plus grand soin de ne pas provoquer des conséquences néfastes pour l'emploi. Il faut **améliorer le pouvoir d'achat** des Réunionnais **sans compromettre l'emploi local**.

### *Approche structurelle et inégalités de pouvoir*

L'approche du MOM peut être qualifiée de structurelle pour deux raisons. D'une part, elle se propose d'agir sur les causes structurelles, les causes profondes. D'autre part, elle propose une régulation qui intègre la totalité de la chaîne des coûts (structure du prix final), plus en amont par conséquent. C'est sans doute **ce double aspect « structurel » qui en fait l'originalité et l'intérêt**<sup>4</sup>. Rappelons néanmoins que l'approche structurelle était déjà présente dans certaines mesures du gouvernement précédent.

Ajoutons que **l'expression « causes structurelles »** employée par le MOM semble faire référence au phénomène d'« **emprise structurelle** », plutôt qu'à l'approche des handicaps structurels. Cette dernière fait apparaître **des surcoûts « objectifs »** propres aux petites économies insulaires. La première met plutôt l'accent sur **la domination** que peuvent développer certains acteurs au détriment des petites économies insulaires du fait de leur plus grand pouvoir économique relatif. Il reste que les surcoûts « objectifs » et l'emprise structurelle sont liés, les facteurs matériels (petite taille, éloignement...) qui déterminent les premiers étant souvent aussi ceux qui assurent le développement logique des phénomènes de domination structurelle.

Cela correspond à **une approche socio-économique hétérodoxe** qui considère que, fondamentalement, **les acteurs économiques et sociaux sont inégaux**. Pour ce courant de pensée, **la vie économique ne peut plus être réduite à un réseau d'échanges** (offre et demande) entre égaux qui tend systématiquement vers un équilibre optimal, **il faut tenir compte du fait qu'il est sous tendu par un réseau de forces**. « Tout cela, n'importe quel économiste d'action le sait. La plupart des économistes de cabinet développent leurs analyse et présentent leurs recommandations comme s'ils l'ignoraient.<sup>5</sup> », actuellement, cela ne semble donc plus être tout à fait le cas au ministère des outre-mer !

**Ces inégalités entre acteurs** sont donc à la base de la vie économique et en particulier de la concurrence. **Lorsque les inégalités de pouvoir sont très fortes**, cela peut déboucher sur une domination structurelle. C'est ce qui expliquerait la fréquence élevée des situations

1 « Victorin Lurel veut s'attaquer aux causes structurelles de la vie chère », *Le Journal de l'île*, 12 juillet 2012, p. 10.

2 Autorité de la concurrence, « Outre-mer. Dynamiser la concurrence, au service de tous », *La documentation française, collection dé clic*, janvier 2011.

3 Cédric Boulland, « Vie chère : une loi en guise de bâton », *Le Quotidien de la Réunion*, 14 juillet 2012, p. 2.

4 Ces deux éléments « structurels » sont liés. Le principe explicatif retenu repose sur l'existence de certaines causes structurelles explicatives de « la vie chère » et son application (la méthode) consiste à remonter toute la chaîne, la structure de formation, des coûts et des prix pour les identifier et agir sur elles.

5 Perroux François, « L'effet de domination dans les relations économiques » *économie appliquée, archives de l'ISMEA*, tome XL- 1987 - N° 2, p. 271.

de monopoles ou d'oligopoles dans les économies ultra-marines **sur certains marchés locaux**, horizontalement donc, et **tout au long des réseaux d'acheminement**, sur un plan vertical cette fois<sup>1</sup>. On peut craindre, comme le MOM, que les conditions d'une concurrence saine ne soient pas réunies et que cela se concrétise par des marges et des prix excessifs<sup>2</sup>. Il « suffirait » donc alors d'**agir sur l'établissement des conditions d'une saine concurrence** pour faire diminuer les prix dans les économies ultra-marines.

Remarquons que, si l'on adopte une approche structurelle (en termes d'inégalités de pouvoir), il est logiquement nécessaire d'intégrer, pour l'analyse et l'action, **la relation des entreprises avec les consommateurs**. Il y a là une relation fondamentale, c'est celle de « **la filière inversée** » selon l'expression de J. K. Galbraith<sup>3</sup>, une relation qui s'oppose directement à celle du « consommateur roi » qui voterait avec ses dépenses en dollars et en toute indépendance pour un produit ou un autre. En effet, les consommateurs sont, contrairement à ce que considère la théorie orthodoxe, dominés par les entreprises. **La relation est fortement asymétrique** et le consommateur peut difficilement, au moins à court terme, faire défection quand il est dans une relation commerciale (abonnements divers), effectuer un choix rationnel lorsqu'il a décidé d'un achat (information très incomplète et actions marketing diverses), se passer de certains produits (parfois impossible du fait de la complémentarité forte de certains biens...)... On peut rééquilibrer la relation en aidant à développer le « **contre-pouvoir du consommateur** »<sup>4</sup>, c'est-à-dire **en développant le pouvoir et les actions des associations de consommateurs**. C'est ce que semble vouloir le MOM et c'est **une bonne nouvelle**. Il faut donc aller au-delà de « l'amont à l'aval de la formation des prix », pour atteindre (extrême aval) la formation des décisions des consommateurs et donc **le renforcement de leur autonomie**.

### *Approche complexe et actions complexes*

Mais tout cela n'est pas si simple et **différentes difficultés** peuvent apparaître. Tout d'abord un marché peut se trouver en **situation de monopole naturel**. En effet, l'existence de rendements croissants<sup>5</sup> fait que les concurrents, s'il y en a, vont être éliminés rapidement : **le monopole est inéluctable et, correspond dans doute à la situation la plus efficace**. Il est pratiquement impossible d'y maintenir une concurrence effective ou de l'y instaurer si elle n'existe pas ou plus. La situation la plus favorable pour l'intérêt général est, pratiquement, celle d'**un monopole fermement régulé** par une institution ad hoc avec des contraintes de prix et d'efficacité.

Mais il est souvent difficile de déterminer si une entreprise est **vraiment en monopole naturel**<sup>6</sup> d'autant plus que certaines innovations technologiques peuvent changer la donne<sup>7</sup>. Ensuite si la situation de monopole naturel est reconnue, la mise en oeuvre d'une

1 Selon la distinction rappelée par le Ministère des outre-mer, *Projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, exposé des motifs*, Sénat, n° 751, 5 septembre 2012, p. 3.

2 Julien Sartre, « *Le numéro d'équilibriste de Lurel* », *Le Quotidien de la Réunion*, 6 septembre 2012, p.4.

3 *Le nouvel état industriel. Essai sur le système économique américain*, Gallimard, 1967, p. 218-225.

4 « Victorin Lurel veut s'attaquer aux causes structurelles de la vie chère », *Le journal de l'île*, 12 juillet 2012, p. 10.

5 Dans ce cas, plus le volume produit augmente, plus le coût moyen diminue. Du moins c'est le cas le plus classique des économies d'échelle. Mais il peut s'agir aussi des économies d'envergure (coûts de production de différents produits inférieurs pour une seule entreprise) ou d'innovation (l'intensité de l'innovation croît avec la taille de l'entreprise), Michel Volle, « Qu'est-ce qu'un monopole naturel ? », *www.volle.com*, 9 octobre 2009.

6 Michel Volle, « Les télécoms sont-elles un monopole naturel ? », *www.volle.com*, 9 octobre 2009.

7 Ainsi l'invention du téléphone par Graham Bell (1876) va déboucher sur la reconnaissance, assez logique mais controversée, d'une situation de monopole naturel aux USA (même évolution ailleurs dans le monde). Le monopole privé (Bell qui devient ensuite ATT) va être réglementé et l'argument pour justifier cette situation repose souvent sur la nécessaire homogénéité du réseau. En effet, l'hétérogénéité de réseaux concurrents pourrait être source de

régulation efficace nécessite **un niveau d'information très élevé** qu'il n'est pas toujours évident d'obtenir si l'on choisit de continuer à laisser la main à un opérateur privé<sup>1</sup>. Cela peut être illustré par le traitement réglementaire des marges et des prix des carburants à la Réunion actuellement.

Il est possible également que **la correspondance**, habituellement admise, **entre la structure du marché et le taux de profit**<sup>2</sup>, ne soit pas aussi simple. En effet, si la structure du marché peut-être essentielle, c'est, au final, **le comportement de profit des opérateurs qui est déterminant**. Il peut y avoir une différence parfois sensible entre, être en position de monopole et pratiquer des marges très fortes ou abuser de son pouvoir. De toute façon la relation positive entre taux de profit et part de marché n'a aucune raison d'être linéaire : le premier n'augmente pas régulièrement avec la part de marché capté. Ainsi l'oligopole, voire le duopole<sup>3</sup>, peut s'accompagner d'une concurrence très forte par les prix ou, au contraire, d'un alignement systématique des prix (entente tacite ou non). Un quasi-monopole peut facilement pratiquer des marges limitées pour éliminer les concurrents résiduels ou, à l'inverse, des marges plus conséquentes pour assurer la survie de ces derniers concurrents et éviter la situation, à priori exposée, de monopole avec le soupçon d'abus qui lui est attaché. **La structure du marché est donc un élément important à prendre en compte mais il n'est pas toujours strictement déterminant en matière de niveau du taux de profit.**

Il est souvent fait mention dans les commentaires **des prix élevés et des marges excessives**. Ces qualificatifs s'appuient en général sur **des analyses de coûts** : l'importance des marges sur différents produits n'est pas justifiées par des coûts identifiés. Le problème est que dans une économie de marché **la notion de marge excessive n'a guère de consistance**. La marge est simplement l'expression des objectifs de l'entreprise compte tenu de ces coûts. En fonction de quoi peut-on déterminer qu'une marge n'est pas acceptable ? **Il n'y a pas de critère objectif**, est-ce que la marge d'Apple est excessive ? Si la marge est très importante, c'est une opportunité pour la concurrence, à condition qu'elle puisse présenter des produits compétitifs (cas des mobiles Samsung pour Apple ?). Il faut seulement veiller à ce que les concurrents potentiels puissent se manifester, s'ils le désirent.

Il faut également tenir compte du fait que **la concurrence est un phénomène multidimensionnel** avec un prix, des services attachés, des qualités de produit... **Le low cost** entraîne parfois des diminutions sur les autres plans et au total **la satisfaction du consommateur** n'est pas toujours améliorée avec un prix plus faible.

**La concurrence n'est pas un procédé « magique » pour faire diminuer les prix.** Il faut éviter de succomber à la croyance naïve dans « les bienfaits de la concurrence ». La concurrence met en jeu un ensemble de phénomènes qui participent à **une dynamique complexe** et engendre des évolutions variées, souvent imprévisibles et rarement stables et

---

gaspillage. Mais à la fin des années 1940, les Bell's Lab vont inventer la numérisation des communications qui va permettre la mise en concurrence de réseaux hétérogènes. Ces laboratoires ont paradoxalement permis le développement technologique qui va conduire à l'éclatement d'ATT et à la libéralisation des télécoms.

- 1 On peut aussi adopter la solution de l'entreprise publique ou de l'administration directe, cela pose d'autres problèmes, mais selon les cas cela peut constituer des situations efficaces (cas de la distribution communale de l'eau).
- 2 L'école postkeynésienne, avec un auteur comme Kalecki, retient comme déterminants principaux du taux de profit le degré de concentrations et la capacité à restreindre l'entrée de concurrents, Marc Lavoie, *L'économie postkeynésienne*, éditions la découverte, Repères n° 384, 2004, p. 51.
- 3 En France, pendant des années, les groupes de télévision par satellite, TPS et CanalSat, avaient développé de multiples actions concurrentielles jusqu'à ce que la fusion entre les deux soit décidée à la fin de 2005 sous la pression des nouveaux concurrents (TNT et TV ADSL)..

pas toujours une diminution des prix ! Ainsi, paradoxalement, **une situation de concurrence forte**, donc satisfaisante à priori pour le consommateur, entre différentes entreprises **débouche logiquement sur** la disparition de certaines d'entre elles jusqu'à une situation d'équilibre pour quelques entreprises, voire **un monopole**. La concurrence est **un objet extrêmement difficile à identifier** qui ne peut être saisie que dans toutes ses dimensions et, surtout, dans sa dynamique. Quelque soit **la solution adoptée**, elle **ne peut être que provisoire**, adaptée à un contexte qui va évoluer et la remettre en cause.

L'exercice est sans doute **difficile mais l'approche semble tout à fait adaptée** au problème à traiter. Il y a une logique intéressante dans cette approche structurelle. Il reste cependant à trouver et à faire évoluer un ensemble de mesures en cohérence avec cela et qui ne soit pas contradictoire avec le développement de l'emploi, de l'innovation et reste équitable pour les entreprises.

## 2. Des mesures appropriées ?

Il s'agit d'abord d'**une présentation critique rapide** des articles du projet, et d'un rappel des autres mesures déjà proposées par le MOM mais qui ne sont pas logiquement dans un projet consacré essentiellement à l'action possible de l'Autorité de concurrence.

**Le ton est volontairement, naturellement, critique**. Cela ne signifie pas, pour autant, que toutes les mesures soient mauvaises, mais **aucune mesure ne peut être parfaite**, elles sont seulement plus ou moins efficaces, plus ou moins en accord avec les valeurs et les objectifs du gouvernement actuel. Ensuite, d'autres éléments, en particulier, des considérations plus politiques peuvent justifier le choix de l'une ou de l'autre. De plus le ton est **souvent interrogatif** car cette analyse est encore largement provisoire.

### 2.1. Dans le projet de loi

Il y a en fait deux textes successifs, **un pré-projet de loi diffusé en juillet** pour la consultation des assemblées locales et **un projet de loi en septembre pour le Sénat**.

En ce qui concerne le pré-projet, la commission permanente du **Conseil général est initialement favorable au projet mais** avec des amendements adéquats et sans préciser, dans un premier temps du moins, leur teneur éventuelle<sup>1</sup>. Le groupe Alliance-PCR semble être le seul à mentionner l'absence des prix des produits de première nécessité<sup>2</sup>. Pour sa part, mais cela n'est pas une surprise compte tenu des forces politiques en présence, la commission permanente de **la Région demande au gouvernement de « suspendre l'examen du projet de loi »** et « d'organiser une concertation préalable... »<sup>3</sup>.

Pour ce qui est des **premières réactions du patronat**, celles de la Fédération des entreprises des Dom<sup>4</sup> ou de la Réunion économique en particulier, **elles ont été très vives et plutôt négatives**<sup>5</sup>. La Fedom considère que le MOM « stigmatise certains opérateurs

1 Stéphane Fontaine, « Projet de loi vie chère. Le oui, mais du département », *Le Quotidien de la Réunion*, 10 août 2012, p. 12.

2 « Le groupe Alliance-PCR pour des amendements réunionnais transmis aux députés », *Témoignages*, 30 août 2012.

3 La stratégie du ministre « consiste à enfermer le lobbying déployé par ses adversaires dans un calendrier serré » qui limite la concertation officielle, même si cela n'empêche pas les consultations après les réactions au projet et les modifications du projet, Séverine Dargent, « Projet de loi contre la vie chère : Victorin Lurel accélère la cadence », *Le Journal de l'île*, 5 septembre 2012, p. 10.

4 La Fedom regroupe en fait nombre d'organisations syndicales (Medef, CGPME...) ou associations (Adir...) patronales des différents outre-mer.

5 Cédric Boulland, « Le patronat vent debout », *Le Quotidien de la Réunion*, 4 septembre 2012, p. 8.

commerciaux », qu'il tend « à mettre en place une économie planifiée », qu'il utilise « une sulfateuse pour tirer sur sa cible »... A la suite de différentes discussions entre le patronat et le ministère, certaines modifications ont déjà été apportées au **projet présenté au Sénat en septembre**, mais il n'est pas certain que cela suffise à calmer le monde patronal.

En fait le projet de loi suscite **des réactions qui vont logiquement osciller entre deux extrêmes** : l'une de la gauche radicale regrette qu'il renonce au **contrôle permanent des prix** (réglementation, blocage...), l'autre inspirée par la doctrine libérale dominante considère qu'il donne trop de pouvoir à l'Autorité de la concurrence<sup>1</sup> puisque **le système est susceptible**, pour l'essentiel, **de s'autoréguler**. C'est ce que semble bien ressentir le MOM lorsqu'il dit devoir se défendre en même temps **de bolchevisme** (on administre à la place de laissez faire le marché) **et d'immobilisme** (on ne change pas les règles du capitalisme)<sup>2</sup>.

### **Article 1er**

Il s'agit d'imposer aux monopoles ou oligopoles des **obligations d'accès aux biens indispensables à la concurrence sur les marchés aval** avec des tarifs objectifs et non discriminatoires. Il s'agit de mettre en place **une régulation amont** (importateurs/grossistes et logistique) qui conditionne (c'est une réalité) et assure (là c'est moins certain) une concurrence en aval (détail) favorable aux consommateurs. Cette façon de faire semble avoir l'avantage d'être « **conforme au droit européen** » mais sur le plan de l'efficacité on peut avoir des doutes : la réglementation risque de figer la concurrence au niveau de l'amont et, en aval, on ne voit pas pourquoi la concurrence serait obligatoirement plus forte.

Cela pourrait déboucher sur **une réglementation des prix de gros** dans la grande distribution et dans d'autres secteurs. On peut imaginer que cela concerne aussi **la filière des carburants** et que la solution de l'AC serait alors reprise : on régule l'approvisionnement, le stockage et la distribution de gros et on laisse libre les prix de détail pour retrouver la concurrence. C'est sans doute **délicat à mettre en oeuvre**, mais cela pourrait, peut-être, être tenté pour les carburants. Dans ce cas cela pose néanmoins le problème « du modèle réunionnais » (emploi, répartition géographique), est-ce qu'il peut survivre à ce changement réglementaire ? Il pourrait s'agir d'une approche expérimentale comme le suggère l'AC<sup>3</sup>.

Dans la grande distribution, tout le monde pense au cas du **groupe Casino avec Vendemia**, mais tout le commerce de détail pourrait être concerné. Est-ce que cela ne risque pas de rendre inutiles ou impossibles **les différents projets de centrales d'achat coopératives** (petit commerce de proximité avec 2 projets actuellement au moins à la Réunion) ? Avec des marges qui seraient donc faibles du fait de la régulation (c'est ce qui est souhaité) pour les importateurs et grossistes, est-ce que l'on ne risque pas de **conforter les acteurs les plus importants déjà en place et d'interdire l'entrée de nouveaux concurrents** qui n'auraient pas de « marges d'action » (pas de concurrence possible du fait des marges déjà faibles) ?

C'est la **mesure principale du projet pour la régulation en amont**, elle est destinée à lutter contre le renchérissement en cascade. Volontairement les rédacteurs du pré-projet

1 G. Gallion, « Le projet de loi Lurel ne fait pas l'unanimité », *France.Antilles.fr*, 4 septembre 2012.

2 Julien Sartre, « *Le numéro d'équilibriste de Lurel* », *Le Quotidien de la Réunion*, 6 septembre 2012, p.4.

3 Autorité de la concurrence, « Outre-mer. Dynamiser la concurrence, au service de tous », *La documentation française, collection déclic*, janvier 2011, p. 31.

avaient indiqué que **les mesures envisageables ne seraient pas précisées**<sup>1</sup>. Elles devaient émerger avec l'analyse de marché (cadre contradictoire) et pourraient être des propositions des opérateurs eux-mêmes. En fait **dans le projet de septembre, le texte a été sensiblement modifié**. À la demande du patronat, les champs d'intervention ont été précisés. Les dysfonctionnements des marchés de gros visés sont relatifs à l'accès à ces marchés, la loyauté des transactions, les marges des opérateurs et la protection des consommateurs. **Cela encadre beaucoup plus précisément le pouvoir réglementaire** et le patronat semble avoir considéré très favorablement cette atténuation de la rigueur de l'article premier initial<sup>2</sup>.

Comme dans le pré-projet, la procédure et les sanctions ne seront pas propres mais rattachées à une procédure existante (pour des raisons simplificatrices liées au travail parlementaire) : **le non respect des injonctions de l'AC**. Cela fonctionne en deux temps, le ministère de l'économie saisie d'abord l'AC qui constate, éventuellement, que le dispositif de régulation n'est pas respecté et enjoint l'entreprise de respecter ses obligations. Ensuite si elle ne s'exécute pas, l'AC enclenche les procédures de droit commun de sanction de non respect de ses injonctions.

Notons que **la proposition du conseil général**<sup>3</sup> de remplacer l'article un par une simple demande de l'État de « **diligenter une enquête annuelle** » sur les marchés de gros, enquête réalisée par la direction locale de la concurrence (DGCCRF) n'a pas été retenue. Il faut dire que cela vidait totalement l'article de son contenu en le réduisant à une procédure d'information sans outils législatifs nouveaux (si le reste de l'article était effectivement supprimé ?). Cela présente l'intérêt de fournir une information fiable et récurrente mais **sans revenir sur les moyens d'action**.

## Article 2

Il propose **d'interdire les droits d'importation exclusive** (exclusivité commerciale territoriale) qui ne présentent **pas de motifs objectifs tirés de l'efficacité économique aux bénéfiques des consommateurs**, comme l'importance des investissements nécessaires dans le secteur automobile. Dans le pré-projet, la rédaction était plus concise avec « des motifs économiques objectifs ». Est-ce que la nouvelle rédaction est plus favorable (motif plus large) ou non (motif plus limité) pour le bénéficiaire ? **Le motif est désormais plus précis** puisqu'il est « aux bénéfiques des consommateurs », cela devrait donc restreindre, a priori, le nombre des cas favorables pour les bénéficiaires d'exclusivité puisque l'on ne se limite plus aux seuls « motifs économiques objectifs » ! Mais qu'est-ce qu'implique vraiment l'expression « aux bénéfiques des consommateurs » ? **Le principe de la mesure semble a priori intéressant, mais** les motifs de sa non application vont sans doute être délicats à déterminer dans la pratique.

Notons que selon les rédacteurs du projet **la charge de la preuve** de l'absence de justification économique de l'exclusivité **devra être faite par l'AC** et non pas par l'opérateur. Ce qui aurait été le cas avec une interdiction générale et des dérogations possibles. **La mesure sera applicable au premier renouvellement des clauses**

---

1 Mais dans ce pré-projet on trouve aussi une liste de 6 mesures envisageables, Ministère des outre-mer, *Projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer; Étude d'impact*, juillet 2012, p. 33. Elles n'ont pas été reprises telles quelles dans le projet de loi de septembre même si elles apparaissent toujours dans l'étude d'impact (p. 19).

2 Thomas Lauret, « Modifié, le projet de loi Lurel apaise le patronat », *Le Journal de l'île*, 6 septembre 2012, p. 10.

3 Après avoir émis un avis global favorable, le conseil général a chargé un groupe de travail de faire des propositions sur les points qui lui semblaient perfectibles, J.P-B, « Le conseil général fait des propositions plus adaptées à la situation réunionnaise », *Le Journal de l'île*, 6 septembre 2012, p. 10.

**d'exclusivité quatre mois après l'entrée en vigueur de la loi** et ce afin de sécuriser juridiquement les contrats en cours. Le délai de quatre mois n'existait pas dans le pré-projet.

**Une enquête systématique préalable et une approche expérimentale** seraient sans doute les bienvenues car à écouter certains professionnels il n'y pas ou peu d'exclusivité (sauf dans certains secteurs spécifiques) alors que d'autres observateurs<sup>1</sup> sont d'un avis assez strictement opposé. Le problème est sans doute qu'il peut y avoir **des exclusivités de droit et aussi sans doute de fait** avec beaucoup de variantes. En effet, si l'on en croit les juristes **le contrat de distribution exclusive est assez complexe** (un contrat-cadre) avec un ensemble variable d'obligations pour le fournisseur (différentes formes d'exclusivité territoriale en particulier) et pour le distributeur (clause de performance – quota et pénétration, clause d'entretien, réparation et SAV, clause de stock minimal...). Selon la note juridique d'une des chambres consulaires françaises<sup>2</sup>, dans tous les cas il ne devra pas contenir de « stipulations ayant pour objet ou pour effet de constituer **un délit d'entrave à la libre concurrence** via une entente ou un abus de position dominante illicite. **Les refus de vente** notamment du fournisseur envers d'autres distributeurs non liés par un contrat d'exclusivité **ne devront pas être abusifs** ».

Cela reste un article délicat à mettre en oeuvre et **le groupe de travail du conseil général a, pour sa part, demandé sa suppression.**

### *Article 3*

**Les régions d'outre-mer, le Département de Mayotte et certaines collectivités d'outre-mer pourront saisir l'AC pour toutes les affaires dont elles auront connaissance** et pas seulement, comme actuellement, pour les affaires dont elles ont la charge.

Dans le pré-projet les demandes devaient transiter par le ministre chargé de l'économie qui centralise traditionnellement les actions publiques dans ce domaine pour l'État. Dans le projet présenté au Sénat c'est **le choix d'une saisine directe de l'AC** qui a été retenue. **C'est intéressant** dans la mesure où de **petites entreprises, vulnérables et avec peu de moyens**, pourraient ainsi dénoncer facilement des pratiques anticoncurrentielles en passant par cet intermédiaire.

Le conseil général demande aussi à bénéficier de cette possibilité de saisine directe de l'AC et suggère de **l'élargir à « tout acteur économique ayant intérêt à agir »**<sup>3</sup>. La chambre de commerce fait le même genre de demande pour l'ensemble des chambres consulaires<sup>4</sup>.

Pour l'instant cela n'est pas retenu dans le projet de loi<sup>5</sup>. Il est possible que cela pose un problème sur le plan pratique du fait de l'importance du nombre de demandes que cela pourrait générer. Notons que pratiquement la saisine au contentieux ou pour avis est déjà

---

1 Ainsi l'Autorité de la concurrence que les produits des deux grands groupes fromagers métropolitains (Lactalis et Bel) sont détenus par un seul grossiste à la Réunion, « Outre-mer. Dynamiser la concurrence, au service de tous », *La documentation française, collection déclic*, janvier 2011, p. 17.

2 CCI de région Alsace, « Notes juridiques. Contrat de distribution exclusive », *Alsaceco.com, L'économie alsacienne en un seul clic*, dernière mise à jour le 29 septembre 2010.

3 J.P-B, « Le conseil général fait des propositions plus adaptées à la situation réunionnaise », *Le Journal de l'île*, 6 septembre 2012, p. 10.

4 Cédric Boulland, « La CCIR demande à l'État de ne pas céder au lobbying », *Le Quotidien de la Réunion*, 15 septembre 2012, p. 12.

5 Notons que les présidents des OPR peuvent saisir directement pour avis l'Autorité de la concurrence depuis le décret 2010-763 du 6 juillet 2010. Jusqu'ici aucun ne l'a fait.

étendue à de multiples acteurs<sup>1</sup>. Par contre, contrairement à ce que l'on peut lire dans la presse, **la saisine directe de l'AC par les collectivités territoriales** (ou locales) ne semble pas prévue dans le projet de loi.

#### Article 4

C'est l'abaissement du seuil (en chiffre d'affaires) pour **le contrôle des concentrations par l'AC** dans le commerce de détail à 5M€ (avant c'était 7,5M€), 15M€ pour les autres secteurs de l'économie (dans la même proportion qu'en métropole). Cela correspondrait à des surfaces de ventes supérieures à 600 m<sup>2</sup> à la Réunion (au lieu de 900 m<sup>2</sup>, mais est-ce que ce nouveau seuil correspond à quelque chose dans la réalité<sup>2</sup> ?).

C'est **plus de contrôle** avec une sorte d'alignement sur la réglementation métropolitaine, du moins pour la proportionnalité du seuil entre le commerce de détail et les autres secteurs de l'économie. Il s'agit de contrôler la (re) constitution de marché peu concurrent.

#### Article 5

Avec l'article un, c'est **le second article essentiel** du projet. **Le premier assurait la régulation en amont, le second celle de l'aval.** L'article concerne **un pouvoir d'injonction structurelle** donné à l'AC en matière de grande distribution. Au-delà des opérations de rachat (contrôle des concentrations) ou des procédures contentieuses, l'AC pourrait **exiger pour les groupes dominants la revente de certains actifs** pour favoriser la concurrence. Il s'agit de combattre le poids de l'histoire dans les économies ultra-marines. Mais **sans préciser de conditions**, sans même « que soient méconnues les dispositions du code du commerce », il suffit qu'une position dominante (pour une ou un groupe d'entreprises) existe de nature à soulever, en elle-même, des préoccupations de concurrence.

Ce serait **un nouveau moyen d'action pour l'AC.** En effet, même si cela existe déjà en France, il y a **des conditions de mise en oeuvre qui sont actuellement très restrictives.** Pour l'AC c'est surtout la constatation d'un abus de position dominante ou de dépendance économique et persistance de l'abus malgré une condamnation de l'AC qui bloque de fait la mesure. On peut penser que dans le cas de l'outre-mer les conditions seraient plus favorables à l'AC ? Dans une affaire récente en métropole (**Casino à Paris** dans la distribution alimentaire), l'AC se plaint ainsi de ne pouvoir agir sur des structures qui, selon elle, limitent la concurrence<sup>3</sup>.

On retrouve la différence de sens en matière d'appréciation de la concurrence entre structure du marché et comportement des acteurs. **Tout sera dans le détail** si cette mesure est adaptée spécifiquement à l'outre-mer. Mais **la déconcentration économique imposée sans conduite répréhensible des acteurs**, en matière de développement, de concentration et de fonctionnement semble **difficile à justifier**<sup>4</sup>. Cela ne semble pas équitable à priori et **les avocats spécialisés semblent très opposés** à l'extension de cette mesure. Ils y voient

1 « L'Autorité et vous. Qui peut saisir l'Autorité ? », *autoritedelaconcurrence.fr*, 16 novembre 2010.

2 Il semble que oui selon le MOM, puisqu'en Martinique 50 % des magasins d'alimentation qui ont des surfaces comprises entre 400 et 1 200 m<sup>2</sup> ont un chiffre d'affaires supérieur au nouveau seuil, mais la proportion n'est que de 36 % en Guadeloupe et 24 % à la Réunion, Ministère des outre-mer, *Projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, Etude d'impact*, juillet 2012, p. 33.

3 Autorité de la concurrence, « 11 janvier 2012 : Distribution alimentaire à Paris », *Communiqués de 2012*.

4 Certains considèrent que la loi est inconstitutionnelle en se fondant sur une analyse de Guy Carcassonne (professeur de droit public et constitutionnaliste), Karin Scherhag, « Vie chère : une loi pas assez ambitieuse », *franceguyane.fr*, 8 septembre 2012.

une **atteinte à la sécurité juridique** (situation acquise légalement et détenue sans abus) et aux **intérêts patrimoniaux de l'entreprise** concernée (la vente immédiate pénalise le vendeur)<sup>1</sup>.

À priori, **la mesure me semble inéquitable**. D'autant plus que dans ce domaine il sera impossible de faire une expérience ! Ce sera de toute façon à suivre de très près et tout sera **fonction des conditions de mise en oeuvre si certaines sont retenues**. Dans certains cas la mesure peut sembler parfaitement acceptable, s'il s'agit, par exemple, de provoquer la cession de réserves foncières inexploitées, conservées dans le seul but de restreindre l'accès à de nouveaux investisseurs potentiels.

**Du pré-projet au projet de loi**, il ne semble pas y avoir de modification du texte sauf sur **deux points** :

- il est d'abord ajouté **un délai de deux mois** entre le moment où l'AC fait connaître ses préoccupations et où les entreprises en cause peuvent lui proposer des engagements,
- ensuite si l'AC n'est pas satisfaite par les engagements proposés **elle ne peut pas passer directement à l'injonction**, elle doit d'abord formuler une décision motivée à l'issue d'une séance devant le collège et ensuite seulement procéder à son injonction.

Il semble y avoir **un allongement des délais et une multiplication des échanges contradictoires** entre l'AC et les entreprises concernées avant de déboucher finalement sur l'injonction.

À priori, cela ressemble assez à **un toilettage superficiel**, à moins que les modifications de la procédure qui rééquilibrent un peu la relation entre les entreprises concernées et l'AC rendent **la procédure** sans effet dans la pratique car **inutilisable**, un peu à la manière de la version nationale de l'injonction structurelle bloquée par les conditions d'application. C'est ce qui pourrait expliquer la réaction assez favorable du patronat local alors que les modifications semblent mineures. En effet il est possible que l'allongement de la procédure (délais, temps d'échanges...) rende cette mesure relativement inopérante dans la pratique. Cela ne devrait pas plaire au **conseil général** qui pense au contraire qu'il faut **rendre l'action de l'AC inéluctable en remplaçant « peut » par « doit » agir** dans le cas d'une position dominante détenue par une entreprise ou un groupe d'entreprises de nature à soulever des préoccupations de concurrence<sup>2</sup>. C'est cette fois mettre la pression sur l'AC en l'obligeant à agir !

Il reste qu'au total **l'article 5 est impressionnant** et on comprend facilement l'inquiétude de la grande distribution. La mesure est tellement radicale que le MOM assure que « nous nous servirons pas de cette arme, elle reste **de la dissuasion**<sup>3</sup> », elle n'a pas vocation à s'appliquer. Son objectif, selon le MOM, est d'agir sur les comportements de la grande distribution sans qu'il soit besoin de mettre en oeuvre des mesures de cessions de surface. Le premier problème est de **savoir ce qui peut déclencher « des préoccupations de concurrence »** de la part de l'AC ? Quelles actions de la grande distribution ou quelles situations peuvent déclencher la procédure de l'article 5 en dehors de l'existence d'une position dominante ? Second problème, si les entreprises n'ont **pas une connaissance précise du facteur déclencheur** puisque l'abus n'est pas nécessaire, comment pourra jouer

1 Bruno de Rouhac, « La position de l'Autorité de la concurrence sur Casino est très contestée », *L'Agefi*, 19 janvier 2012.

2 J.P-B, « Le conseil général fait des propositions plus adaptées à la situation réunionnaise », *Le Journal de l'île*, 6 septembre 2012, p. 10.

3 Julien Sartre, « *Le numéro d'équilibriste de Lurel* », *Le Quotidien de la Réunion*, 6 septembre 2012, p.4. La formule ministérielle sur l'article 5 « d'arme de dissuasion » a suscité une autre formule métaphorique du patronat, celle « d'arme nucléaire », Cédric Boulland, « Laurence Parisot monte au créneau », *Le Quotidien*, 20 septembre 2012, p. 10.

la menace sur le comportement des entreprises commerciales ? Sauf à imaginer que l'AC lance la **procédure assez systématiquement** sur les plus importantes de ces entreprises, celles de la grande distribution, pour susciter des réactions qui lui semblent aller dans le sens d'une concurrence accrue, mais sans avoir l'intention de la conduire jusqu'à son terme. Ce serait **une action « pédagogique »** puisque le déclenchement de la procédure entraînerait des échanges induisant les changements souhaités par l'AC. Le risque est d'entretenir **un climat de suspicion et d'instabilité** permanentes qui pourrait ne pas contribuer à ramener la confiance des Réunionnais dans leur système de distribution.

### *Article 6 du pré-projet*

Les décisions de la CDEC étaient complétées par **une consultation préalable de l'AC** quand il s'agissait d'autoriser une implantation qui permette à l'enseigne de dépasser 50 % de surface de la zone de chalandise. Notons au passage que **le critère de surface** risque de se trouver décalé par rapport aux nouveaux modes de développement du commerce comme le e-commerce ou le drive qui n'utilisent pas de surface de vente.

Il s'agissait de permettre une description économique de **la zone de chalandise** (rarement les limites de la commune, plus complexe) au travers d'une consultation simple de l'AC et de s'assurer d'une compatibilité avec le droit européen (un problème de critères).

L'objectif était d'**éclairer la commission**. Cela paraissait plutôt **une bonne chose** à condition que cela n'allonge pas trop le processus. En fait **l'article a été supprimé dans le projet soumis au Sénat**, le MOM désirant éviter « que la grande distribution ne se sente stigmatisée » ! L'article aurait pu permettre à la CDEC de disposer d'informations supplémentaires, sans doute pertinentes ? Cela ne semblait pas, à priori, être extrêmement contraignant pour la grande distribution.

Entre le pré-projet et le projet, **le conseil général** avait considéré que l'article devait être modifié, le critère appliqué n'étant pas adapté au contexte réunionnais. Pour le conseil général **la zone de chalandise ne convenait pas**, il fallait prendre en compte l'ensemble du territoire régional et abaisser le seuil d'intervention de 50 à 30 %. Cela rend effectivement mieux compte de la puissance économique globale de l'entreprise, mais c'est sans doute moins pertinent par rapport aux consommateurs, ce qui était l'objet initial de cette mesure.

### *Article 6*

C'est un changement **en matière d'itinérance** pour l'ARCEP. **Le concept réservé jusqu'ici aux relations internationales est étendu aux communications intra-nationales** (OM et Métropole). Cela va permettre d'appliquer directement certaines dispositions européennes favorables aux consommateurs ultra-marins. Cela semble être **une bonne chose**.

## **2.2. D'autres mesures vont venir s'ajouter**

Le projet de loi sur la régulation économique outre-mer est **un projet structurel** qui n'aura d'effet qu'à moyen terme. Il n'épuise donc pas, logiquement, les moyens à mettre en place pour « la lutte contre la vie chère ». Le MOM voit cette première loi comme un élément d'**une fusée « à plusieurs étages et à longue portée<sup>1</sup> »**. Selon lui, la présente loi

<sup>1</sup> Propos recueillis par FXG (agence de presse GHM), « Cette loi est une fusée à plusieurs étages... », Le Journal de l'île, 7 septembre 2012, p. 10.

n'est qu'**une boîte à outils pour l'État, elle sera complétée** par des négociations suivies de décrets éventuellement, d'accords amiables et d'actions des Régions (contrats de plan État Région ou fonds structurels) pour faciliter « l'entrée de nouveaux opérateurs et éviter toutes les barrières à l'entrée dans les secteurs capitalistiques ». Remarquons que dans le cas de la Réunion, **la grande distribution comporte 5 acteurs majeurs** qui représentent 88 % du marché en surface, avec un leader Jumbo Score (31 %). **On est loin, au moins globalement, d'un monopole**<sup>1</sup>. Il s'agit d'un oligopole avec des indépendants qui représentent 12 % du total. **L'arrivée d'un nouvel entrant n'est sans doute pas évidente**, surtout si les marges sont « normales », il devrait apporter un élément innovant déterminant qui ne serait pas le niveau des prix car la concurrence sur ce point semble déjà bien réelle, ou du moins apparente<sup>2</sup>.

### *Mutualisation et concurrence : logistique et centrales d'achats*

On s'interroge sur ce que pourraient être **les plate-formes logistiques communes et les centrales d'achat coopératives** soutenues par les collectivités territoriales et surtout comment elles pourraient voir le jour. En effet dans l'étude d'impact relative à l'article 1er le MOM mentionne la possibilité d'une mesure d' « **obligation de mutualisation** ». Mais la mise en place de telles organisations **ne se décrète pas**, l'action publique peut **encourager les initiatives** des opérateurs, **mais elle ne peut pas s'y substituer**, elle ne peut pas « obliger à mutualiser » !

Pour que ces mouvements coopératifs se développent vraiment il est nécessaire qu'apparaissent à la fois, **des leaders rassembleurs et un nombre suffisant d'opérateurs convaincus** de l'intérêt de l'initiative. Dans des milieux individualistes par nature comme le petit commerce cela n'est « jamais gagné d'avance ». Il reste que d'autres secteurs ont déjà montrés qu'**individualisme et mouvement coopératif** n'étaient pas forcément incompatibles, le secteur agricole en est un exemple frappant avec des coopératives importantes dans nombre de domaines (approvisionnement, distribution...). Même si dans le détail des sous-secteurs on constate que les agriculteurs ne sont pas majoritairement dans des organisations de ce type, on peut penser, par exemple, à la filière fruits et légumes .

Si **les organisations publiques ou para-publiques** ne peuvent se substituer aux leaders naturels nécessaires, elles peuvent cependant aider de manière efficace. Cela ne semble pas simple, même au niveau de la simple mise en place. Le soutien de la CCIR au projet de **la CCIRPP** ne semble pas avoir été suffisant pour faire démarrer véritablement le projet qui tarde à se concrétiser même si 12 000 litres de gazole seraient parvenus à la Réunion il y a peu de temps<sup>3</sup>. **Le projet de centrale d'achat** actuellement piloté par la CCIR semble mieux engagé, mais il semble quand même qu'**une petite minorité** seulement de commerçants souhaite en devenir actionnaire (300 sur 11 000 petits commerces selon la CCIR)<sup>4</sup>.

La création et surtout le développement réel de ces organisations mutuelles demandent

1 Remarquons que si le terme de « monopole » apparaît une bonne quinzaine de fois dans les textes du MOM qui accompagnent le projet de loi soumis au Sénat, il n'en est pas fait mention dans le projet de loi lui-même.

2 Du moins si l'on se réfère à l'évolution du prix du chariot type, « Le 26e relevé du chariot type », *Préfet de la Région Réunion*, 24 septembre 2012. En particulier, certaines enseignes semblent faire un effort considérable sur les prix des produits qui composent le chariot-type, comme Leclerc ou Carrefour, Cédric Boulland, « Quatre enseignes sous la barre des 100 euros », *Le Quotidien de la Réunion*, 25 septembre 2012, p. 10.

3 Cédric Boulland, « Vergoz veut ouvrir le marché », *Le Quotidien de la Réunion*, 25 septembre 2012, p. 11.

4 Cédric Boulland, « La CCIR demande à l'État de ne pas céder au lobbying », *Le Quotidien de la Réunion*, 55 septembre 2012, p. 12.

**des qualités aux hommes qui vont porter et développer le projet.** Initialement si ces hommes n'existent pas il sera très difficile de connaître le succès dans ce domaine. Ensuite ce sont **des organisations délicates à gérer du fait** de leur nature mutuelle et donc des obligations vis-à-vis des partenaires, de l'entreprise. Cela implique globalement une forme de démocratie qui a des avantages sur le plan de la cohérence des acteurs mais qui constitue une contrainte particulière face à des entreprises purement marchandes, parce qu'il s'agira bien d'**ajouter des acteurs supplémentaires, en concurrence donc.** Leur création et leur développement sont sans doute essentiels lorsque d'un côté du marché (offreurs ou demandeurs intermédiaires) les producteurs sont nombreux et donc dans un rapport de force défavorable, mais cela ne pourra fonctionner que, paradoxalement, s'il y a au départ des marges importantes réalisées par les opérateurs marchands privés déjà en place. Si l'on tente à la fois d'agir rapidement sur les marges des opérateurs présents et de développer des organisations mutuelles sur le même domaine on risque de handicaper ces dernières. C'est le paradoxe

### *Le contre-pouvoir des consommateurs*

Il reste à développer le **contre-pouvoir des consommateurs** (les clientèles qu'il faut logiquement éduquer selon le MOM) car on se trouve dans le cas de demandeurs en position de faiblesse par rapport à une offre, à des distributeurs puissants et en petit nombre. Cela ne passe pas, à priori, par la mise en place de coopératives d'acheteurs (difficile à concilier avec la nature individuelle de l'achat) mais plutôt par le soutien aux associations de consommateurs (une mutualisation des moyens : études, tests, publications...).

Pour l'instant cela reste le **grand absent des mesures prises**<sup>1</sup>. Même si dans les discours du MOM on affirme qu'il est nécessaire que les consommateurs soient plus actifs, **les moyens se font attendre.** Les deux fonctionnaires spécialistes de la concurrence et des prix et les trois jeunes en contrats aidés qui doivent aider la Dieccte au contrôle de l'opération produits solidaires ne sont toujours pas opérationnels après avoir été promis fin février 2012 par l'État<sup>2</sup>.

Les associations actuelles, nombreuses à la Réunion, sont surtout **tournées vers la satisfaction des demandes individuelles** des consommateurs (résoudre les problèmes au quotidien, ce qui est indispensable). Elles n'ont pas vraiment les moyens de se développer au-delà de manière satisfaisante.

Mais le contre-pouvoir face aux entreprises, c'est aussi **l'administration de la concurrence** (DIECTTE pôle C et AC). Il y a sans doute un peu plus de moyens à mettre dans ce domaine. Certains responsables d'associations de consommateurs font d'ailleurs remarquer malicieusement que l'État, plutôt que de suggérer que le ministre devrait augmenter leur pouvoir, pourrait envisager lui d'augmenter les effectifs de la direction de la concurrence<sup>3</sup> !

### *Une suite aux produits solidaires ?*

Le projet de constituer un **panier de produits de première nécessité** au même prix qu'en métropole (projet socialiste local) et qui succéderait aux produits solidaires a refait

1 Comme le rôle éventuel de l'OPR, Emilie Marty, « L'Observatoire des prix oublié dans la loi Lurel », *Le Journal de l'île*, 25 septembre 2012, p. 8.

2 Cédric Boulland, « Des moyens humains pour les associations de consommateurs », *Le Quotidien de la Réunion*, 25 septembre 2012, p. 10.

3 Guillaume Kempf, « Trois questions à... Aude Palant-Vergoz », *Le Quotidien de la Réunion*, 15 juillet 2012, p. 8.

son apparition lors d'un entretien entre la députée socialiste, Monique Orphée et la MOM.<sup>1</sup>

Mais l'idée a été remise en avant avec **un amendement du gouvernement** au projet de loi sur la régulation économique outre-mer. C'est le retour affirmé de la mesure du candidat Hollande : **le bouclier qualité-prix**<sup>2</sup>. Cela concerne **la seule grande distribution** avec « une obligation de négociation annuelle sur le prix d'une liste de produits de base de consommation courante<sup>3</sup> ». La négociation se ferait sous l'égide du préfet dans le cadre de l'OPR même si ce dernier n'est plus présidé par lui !

Si les négociations n'aboutissent pas dans un délai d'un mois, **l'État procédera a une régulation sur la base des prix les plus bas** constatés dans les enseignes pour chacun des produits de la liste. La mesure ne concernera qu'un seul prix pivot ou maximum du panier cible (liberté des prix de chaque article) affiché en magasin. Cela ressemble à **une seconde bombe nucléaire** pour la grande distribution avec des effets collatéraux pour les autres opérateurs de la filière. En effet, cela ne concerne, dans la loi du moins, ni les importateurs, ni les grossistes, pas plus que les producteurs locaux, **cela n'est plus une approche structurelle** telle qu'elle semblait souhaitée à l'origine par le MOM !

Par conséquent, la question, souvent abordée par le MOM, relative à « comment **protéger et développer l'emploi local** » tout en favorisant la concurrence ne se retrouve pas du tout dans le projet de loi amendé et présenté au Sénat (centrage sur le prix, quid de la qualité et de la production locale). Cela ne semble pas aller dans le sens des discussions entre représentants de la grande distribution et des producteurs locaux qui travaillent actuellement à **une liste pérenne de produits à moindre prix** pour succéder aux produits solidaires<sup>4</sup>. Cela est très loin également de la volonté de l'Adir, mais aussi de la Réunion économique et de la FRBTP, de **compléter le volet développement économique de la loi**, avec, en particulier, une évolution du code des marchés publics au profit de la production locale<sup>5</sup>.

## **Pour conclure provisoirement Un projet original, adapté ?**

Cela peut donc aller **de l'administration du marché à des négociation ponctuelles** (cas de la téléphonie mobile dès le 1er juillet 2012 avec un accord amiable et une diminution des prix de l'itinérance de 17 %, exemple plusieurs fois cité par le MOM) en passant par la coopération avec les entreprises du secteur ou une simple réglementation. En ce sens le projet présente **une certaine originalité intéressante**, du moins **s'il est complété** du côté des associations de consommateurs, de la Dieccte et de l'OPR et également précisé dans ses deux articles « nucléaires », à savoir l'injonction structurelle et le liste Lurel.

**Ajoutons que si la différenciation doit se faire par rapport aux modalités d'action**, il faut à la fois négocier, organiser différemment et renforcer le contentieux, **elle doit se faire également dans l'espace**, comme le précise d'ailleurs le MOM<sup>6</sup>, avec l'adaptation de l'action administrative aux réalités du terrain « **secteur par secteur et territoire par**

1 Cédric Boulland, « Un panier au prix métropole », *Le Quotidien de la Réunion*, 20 septembre 2012, p. 10.

2 Présenté avec d'autres expériences proches dans une note provisoire, « Bouclier qualité-prix. Pour lutter contre la vie chère », 16 septembre 2012.

3 Cédric Boulland, « Vune liste Lurel revue tous les ans », *Le Quotidien de la Réunion*, 26 septembre 2012, p. 10.

4 Thomas Lauret, « La distribution planche sur une nouvelle liste de produits à bas prix », *Le Journal de l'île*, 22 septembre 2012, p. 13.

5 Thomas Lauret, « Modifié, le projet de loi Lurel apaise le patronat », *Le Journal de l'île*, 6 septembre 2012, p. 10.

6 MOM, *Projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, Etude d'impact*, juillet 2012, p. 4.

**territoire** ». Les différents territoires sont en effet dans des situations parfois très différentes et les actions qui peuvent être pratiquement utiles sur le plan de la concurrence le sont sans doute aussi :

- en Polynésie, il semble que le souci est de faire se développer de manière équilibrée différents groupes de la grande distribution sans rayer de la carte le commerce de proximité qu'il faut organiser, les prix sous la pression concurrentielle des nouveaux canaux de distribution ont tendance à diminuer, semble-t-il<sup>1</sup>,

- à la Réunion, la grande distribution est installée depuis de nombreuses années et elle ne semble plus être, après 2002, « un modérateur d'inflation » comme durant les années 1980 et 1990 ; le sauvetage des commerces de proximité va sans doute être très difficile du fait des habitudes désormais prises par les consommateurs même si les prix des biens de grande consommation augmentent dans la grande distribution plus rapidement qu'ailleurs, il peut donc sembler nécessaire de surveiller, voire de réactiver, le jeu de la concurrence dans ce secteur<sup>2</sup>.

Sur ce plan il faut sans doute aller **plus loin que la seule tropicalisation** du droit de la concurrence, toutes les petites économies tropicales ne se ressemblent pas et les mesures prévues sont peut être **trop centrées sur la seule action centrale de l'Autorité de concurrence**.

Ce sont aussi **des actions à suivre !** Il faut au moins **un rapport** (par territoire) **de l'AC chaque année** comme cela est envisagé au niveau de l'Assemblée nationale pour les mesures nationales. Peut être que cela est-il déjà en place au niveau national puisque cela avait été suggéré lors de la candidature de l'actuel président de l'AC, en 2009<sup>3</sup>. Ce sera essentiel car **il faut suivre et évaluer pour pouvoir modifier** les lois, les règlements qui pourraient se révéler contre-productifs par rapport à la concurrence et à l'emploi local, ou au contraire les confirmer de manière rationnelle.

## **Annexe : En vrac, que disent les uns et les autres du projet de loi ?**

**Le LKP** aux Antilles regrette que le MOM n'utilise pas les moyens existants pour réglementer les prix (LODEOM), mais invente d'autres outils moins efficaces. C'est un logique pour un mouvement favorable à une économie plus réglementée, administrée, moins libérale.

**La CCIR** craint que le patronat, avec la grande distribution, ne dénature le projet Lurel et s'inquiète des difficultés rencontrées pour mettre en place sa centrale d'achat destinée aux petits commerçants.

**Le patronat**, à la Réunion, dans l'outre-mer et au niveau national, est très inquiet de l'article 5 et de son injonction structurelle qu'il s'efforce de relier à une faute avérée. La liste Lurel (amendement du MOM) devrait augmenter encore un peu la tension surtout pour la grande distribution

1 Rabréaud Lucie, « Les prix : le nerf de la guerre », *Les Nouvelles de Tahiti*, [lesnouvelles.pf](http://lesnouvelles.pf), 25 août 2012.

2 Mais la Réunion n'est pas exclue des grandes tendances d'évolution du commerce qui recompose la concurrence. En métropole, on va assister d'après les spécialistes à la régression de la distribution de masse discount pour un commerce plus « orienté client » (commerce de précision et serviciel), Philippe Moati, Pauline Jauneau et Valérie Lourdel, « Quel commerce pour demain ? La vision prospective des acteurs du secteur », *Note de synthèse, Crédoc*, novembre 2010. Actuellement, c'est le « drive » qui se développe : on achète en ligne et on va chercher sa commande, Claire Bader, « Comment le drive va révolutionner nos hypermarchés », *Capital* n° 252, septembre 2012, p. 52-54.

3 Compte rendu n° 27, *Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Assemblée nationale*, 7 janvier 2009.