

**Synthèse du rapport d'information n° 3363 du 16 décembre 2015
sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à
la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux
outre-mer (LREOM)**

Les travaux de cette mission de contrôle conduite par Mme Ericka BAREIGTS, députée de La Réunion et M. Daniel FASQUEL, député du Pas-de-Calais, se sont déroulés entre les mois d'avril et de juillet 2015 dans cinq des neuf territoires ultramarins concernés par l'application de la loi, dont La Réunion. Au total, plus de 150 personnes d'horizons différents ont été rencontrés par les deux rapporteurs.

Publié trois ans après sa promulgation, le présent rapport a pour objet de présenter une première évaluation des dispositions de la loi et des propositions pour en améliorer l'application.

Rappel des principaux objectifs de la loi

La loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer (LREOM) visait selon les deux rapporteurs à mettre en œuvre l'ambition du Gouvernement d'une nouvelle régulation économique des outre-mer pour lutter contre la « vie chère » en adoptant une démarche de régulation axée sur l'« amont » et le long terme et en privilégiant une logique de négociation entre les acteurs économiques et les personnes publiques.

L'approche mise en œuvre par cette loi s'articule autour de trois objectifs :

- créer de nouveaux outils de régulation permettant non plus seulement de réglementer les prix en aval, mais d'intervenir en amont, sur les marchés de gros, pour permettre d'intensifier la concurrence à long terme dans les économies ultramarines. Ces outils sont principalement l'autorisation législative donnée au Gouvernement de réglementer les marchés de gros, l'interdiction des accords d'exclusivité d'importation non justifiés par l'intérêt du consommateur et le renforcement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence dans les outre-mer ;
- agir, à court terme, pour le pouvoir d'achat des consommateurs en mettant en place des mécanismes originaux de modération négociée des prix, sous l'égide de l'État, pouvant aboutir, en cas d'échec, à l'intervention du pouvoir réglementaire. Sur cette logique reposent à la fois le dispositif du « bouclier qualité-prix » (BQP) ainsi que la convergence programmée des tarifs bancaires entre l'Hexagone et les outre-mer ;
- renforcer la transparence sur la formation des prix, principalement en consacrant l'existence et le rôle des observatoires des prix et des revenus, et en élargissant leur champ de compétence à l'analyse des marges.

Évaluation de l'application de la loi sur l'inflation et le coût de la vie

Les deux rapporteurs constatent en premier lieu que les textes réglementaires et les circulaires nécessaires à la mise en œuvre de la loi ont été adoptés dans des délais raisonnables, voire avec une certaine célérité, pour les principales dispositions de la loi. Ils regrettent néanmoins l'absence de la remise d'une étude par le Gouvernement au Parlement sur la coopération régionale.

Au sujet des principales données socio-économiques qui ont présidé à l'élaboration de la loi de 2012 relatives au coût de la vie, ils observent que l'inflation a été maîtrisée dans les départements d'outremer depuis 2012.

Cette faiblesse de l'inflation est imputable en grande partie à des facteurs internationaux liés à la baisse des cours du pétrole et des matières premières, et nationaux, du fait de la prépondérance des échanges avec la métropole, où l'inflation est faible. Elle s'explique également selon eux par la mise en œuvre des outils créés par la LREOM.

Ils observent au passage que l'inflation reste encore aujourd'hui principalement tirée par les prix de l'alimentation. En effet, en 2013 et 2014, alors que les prix alimentaires étaient en baisse en métropole, ils continuaient d'augmenter dans les outre-mer. Les prix alimentaires sont ainsi plus élevés d'environ 40 % en Guyane et de 24 % à La Réunion par rapport à la métropole. En outre, malgré la hausse des budgets des ménages dans les outre-mer, les prix alimentaires conservent un poids constant dans ces mêmes budgets (18 % à La Réunion). Si le pouvoir d'achat a globalement augmenté dans les outre-mer, le rapport fait donc le constat que la question de la « vie chère » demeure d'actualité.

Évaluation de l'impact des dispositions « pro-concurrence »

Au sujet des dispositions « pro-concurrence » de la loi, les deux rapporteurs rappellent en premier lieu qu'elles sont aujourd'hui toutes applicables. Il en va ainsi de la possibilité de réglementer les marchés de gros sous certaines conditions (article 1er de la LREOM) ; de l'interdiction des exclusivités d'importation non justifiées économiquement (article 5) ; de l'élargissement du pouvoir confié aux régions et collectivités d'outre-mer de saisir l'Autorité de la concurrence (article 8) et du renforcement du pouvoir d'injonction structurelle donné à cette dernière (article 10).

La possibilité donnée au Gouvernement de réglementer les secteurs pour lesquels les conditions d'approvisionnement ou les structures de marché limitent le libre jeu de la concurrence a été mise en œuvre par le Gouvernement dans le secteur des carburants par l'intermédiaire de trois décrets du 27 décembre 2013. Ces décrets, qui concernent les cinq départements d'outre-mer, ont toutefois, affirment les deux rapporteurs, eu plus de conséquences sur la rémunération des sociétés pétrolières en situation de monopole que sur la facilitation de l'accès au marché. Cet état de fait plaide donc selon eux pour que les modalités mises en œuvre dans le but de favoriser l'accès aux facilités essentielles exploitées par ces sociétés pétrolières fassent l'objet d'une évaluation complémentaire.

Plus globalement, affirment-ils, il convient d'aller plus loin dans l'utilisation de ce pouvoir

par le Gouvernement, par exemple en ce qui concerne le marché des matériaux de construction. En effet, comme le montre l'étude réalisée par Elan Développement pour le compte de l'OPMR de La Réunion, ce dernier secteur connaît des situations de monopoles d'importations et de positions dominantes chez les distributeurs locaux de matériaux, ayant pour conséquence des surcoûts élevés.

L'interdiction, applicable aux seuls territoires ultramarins, des accords ou pratiques concertées accordant des droits exclusifs d'importation à une ou plusieurs entreprises, lorsque cela n'est pas justifié par l'intérêt des consommateurs, a pour but de répondre à la question du rôle central des importateurs-grossistes au sein des circuits d'approvisionnement des outre-mer. Ce modèle économique, qui coûte par nature plus cher que les circuits « courts » ou « intégrés », serait justifié dans les outre-mer en raison de la difficulté à atteindre une masse critique de consommateurs. Aussi, affirment les deux rapporteurs, le problème repose non pas sur l'existence des importateurs-grossistes mais bien sur l'absence de concurrence entre eux, qui était directement liée aux accords d'exclusivité accordés par certaines entreprises, aujourd'hui interdits.

Sur la base de cette interdiction, par sa décision du 10 septembre 2015, l'Autorité de la concurrence a constaté, dans le cadre d'une procédure de négociation, que quatre industriels du secteur de la distribution des produits de grande consommation outre-mer (Bolton Solitaire SA, Danone SA, Johnson & Johnson Santé-Beauté France et Pernod-Ricard) se sont engagés à conclure des accords de distribution non exclusifs avec les grossistes importateurs. Elle a considéré que ces engagements répondaient à ses préoccupations de concurrence et les a acceptés et rendus obligatoires.

Si cette disposition ne débouche pas, pour l'instant, à des condamnations, le fait qu'elle donne lieu à des engagements volontaires, qui vont au-delà des obligations légales et qui ont été rendus obligatoires par l'Autorité, témoigne à la fois selon les deux rapporteurs du caractère dissuasif du dispositif et de la démarche pragmatique qui a inspiré cette loi ; L'objectif étant de renforcer, à long terme et si possible via une négociation, la concurrence et non de punir les acteurs économiques.

Par ailleurs, la loi a procédé à un renforcement des pouvoirs de l'Autorité de la concurrence. Cependant, le rapport relève ici peu de retombées concrètes de ces dispositions. L'élargissement du pouvoir de saisir l'Autorité de la concurrence confié aux régions et collectivités d'outre-mer (article 8 de la LREOM) et aux commissions locales d'aménagement commercial (article 12) n'est en effet pas pleinement mobilisé par les acteurs concernés. L'Autorité n'a ainsi été saisie qu'une seule fois sur ce dernier fondement, ce qui plaide selon nos deux rapporteurs pour faciliter la saisine de l'Autorité et pour renforcer la prise en compte de ses avis.

En ce qui concerne le renforcement du pouvoir d'injonction structurelle donné à l'Autorité de la concurrence (article 10), il n'a pas été mis en œuvre jusqu'ici. Cependant, expliquent-ils, il convient de souligner que cette disposition avait pour but d'être «-dissuasive » plutôt que « répressive ».

Finalement, les deux rapporteurs considèrent que si, à ce stade, l'effectivité des mesures « pro-concurrence » n'est pas toujours aussi grande qu'espéré initialement, il convient de

prendre en compte l'horizon temporel dans lequel s'inscrivent ces mesures. Ces dispositions, qui visent à intensifier la concurrence à long terme ne peuvent produire, par nature, leurs résultats qu'à moyen et long termes.

Évaluation de l'impact des dispositions de « modération négociée » des prix

Les deux rapporteurs observent en premier lieu que le « Bouclier qualité-prix » (BQP, article 15 de la LREOM) produit des résultats concrets.

Pour rappel, le BQP fonctionne sur la base d'une négociation annuelle, menée par le préfet, entre les organisations professionnelles du secteur du commerce de détail et leurs fournisseurs, visant à trouver un accord de modération du prix global d'une liste limitative de produits de consommation courante. En l'absence d'accord à l'issue des négociations, le préfet peut fixer le prix global de la liste.

Depuis 2013, constatent-ils, le prix global des listes par rapport au BQP 2015 a ainsi diminué de 16 % en Martinique, de 14 % en Guadeloupe, en Guyane et à la Réunion et de 5 % à Mayotte. En outre, la qualité des produits fait l'objet d'une attention particulière lors de l'établissement des listes, tout comme la valorisation de la production locale. A titre d'exemple, le taux de production locale au sein des listes du BQP 2015 est ainsi de 47 % à La Réunion. Ces nouvelles dimensions « qualité » et « production locale » renforcent selon eux l'intérêt du dispositif.

En ce qui concerne le processus de convergence des tarifs bancaires avec ceux de la métropole, nos deux rapporteurs considèrent que celui-ci est bien engagé, mais de façon paradoxale. En effet, les dispositions de la loi en la matière seraient selon eux apparues difficilement applicables et n'auraient finalement produit que peu de résultats. C'est ainsi que, sur la base d'une nouvelle méthode plus pragmatique et consensuelle, de nouveaux accords triennaux de modération des tarifs ont été conclus en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à La Réunion.

Finalement, affirment-ils, les dispositions de modération négociée des prix sont à la fois les plus visibles pour le consommateur ultramarin et les plus efficaces dans la lutte contre la « vie chère ».

Évaluation de l'impact des dispositions pour renforcer la transparence du débat sur la « vie chère »

Pour renforcer la transparence du débat sur le coût de la vie dans les outre-mer, la LREOM a consacré l'existence des observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR), qui ont succédé aux observatoires des prix et des revenus créés en 2007. Elle a prévu, en outre, que leur composition déjà très diverse (des parlementaires, des élus locaux, des représentants de l'État, des représentants des chambres consulaires, des syndicats, des personnalités qualifiées, etc.) est complétée par la représentation des associations de consommateurs. La LREOM a également élargi la compétence des OPMR à l'analyse des marges.

Les OPMR, qui ont pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix, des marges et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution, sont devenus, considèrent les deux rapporteurs, des acteurs incontournables de la lutte contre la vie chère dans les outre-mer. Leurs études générales ou sectorielles ont permis selon eux d'informer le public sur les écarts de prix entre les territoires d'outre-mer concernés et la métropole, ou entre les territoires ultramarins eux-mêmes. L'étude menée à La Réunion sur les pièces détachées automobiles, dont les résultats ont été présentés en début d'année, a par exemple permis à leurs yeux d'expliquer la structuration des prix dans ce secteur et d'en déduire un niveau de marges des fournisseurs et détaillants. En outre, ils se félicitent de la réalisation par l'OPMR de La Réunion d'une enquête sur le coût des matériaux de construction, dont les résultats n'étaient pas encore connus au moment de la rédaction de leur rapport.

Face à l'importance prise par les OPMR, les deux rapporteurs plaident pour que les travaux, de qualité, soient facilités matériellement tout en regrettant au passage que leurs travaux ne trouvent pas un plus grand écho, notamment auprès des pouvoirs publics.

Synthèse des préconisations

Le rapport fait vingt-deux préconisations qui se répartissent, pour les principales, autour de trois axes.

Plusieurs propositions visent tout d'abord à renforcer l'efficacité des dispositions « pro-concurrence » en améliorant les conditions concrètes de leur mise en œuvre. Il s'agirait tout d'abord, insistent les auteurs, de s'assurer que le nombre d'agents affectés dans les pôles concurrence des directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) est suffisant pour mettre pleinement en œuvre les nouveaux outils créés par la LREOM. Il serait également opportun selon eux de tirer davantage profit de la possibilité donnée au Gouvernement de réglementer les marchés de gros dans les secteurs où cela se justifie (par exemple, celui des matériaux de construction). Enfin, deux propositions sont faites pour renforcer l'intérêt du pouvoir confié aux régions et collectivités d'outre-mer et aux commissions locales d'aménagement commercial de saisir l'Autorité de la concurrence.

D'autres propositions visent à faire mieux connaître le mécanisme du BQP et à en étendre la logique. Le triple objectif préconisé par les deux rapporteurs consiste à faire mieux connaître le BQP aux consommateurs, à rappeler tous les opérateurs économiques à leur devoir de participer aux négociations et à adapter le mécanisme du BQP aux petits commerces. Le mécanisme du BQP, affirment-ils, est astucieux et efficace. Mais il faudrait selon eux en tirer encore un plus ample profit.

Enfin, les deux rapporteurs préconisent de permettre aux OPMR de disposer de moyens humains et budgétaires suffisants pour accomplir leurs missions efficacement. Il convient également selon eux de renforcer l'écho de leurs travaux par une meilleure publicité auprès des pouvoirs publics, en les coordonnant davantage au niveau national et surtout en les dotant d'un pouvoir de saisine des DIECCTE.

En conclusion, affirment les deux rapporteurs, si cette loi a marqué un tournant dans la lutte contre la « vie chère » dans les outre-mer, d'importants efforts doivent encore être effectués.

