Avis n° 2021-A-03 du 24 novembre 2021 sur un projet de loi du pays portant modification de la délibération n° 88-184 AT du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre reçue le 9 novembre 2021 et enregistrée le 10 novembre 2021 sous le numéro 21/0017A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence, sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, sur le projet de loi du pays portant modification de la délibération n° 88-184 du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien.

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-2;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, la rapporteure générale, la commissaire du gouvernement, les représentants de la direction des ressources marines, entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 22 novembre 2021 ;

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

SOMMAIRE

INTRODUCTION **3**

I. LES CONSTATATIONS **4**

A. LA FILIERE DE LA PECHE EN POLYNESIE FRANÇAISE 4

1. **La chaine de valeur du secteur de la pêche en Polynésie française** **4**

2. **En repli depuis les années 2000, le secteur de la pêche semble amorcer une reprise et représente la troisième ressource propre de la Polynésie française** **6**

a) Données générales 6

b) La pêche hauturière 8

c) La pêche côtière 9

d) La pêche lagonaire 9

e) L'aquaculture 10

3. **La réglementation du secteur de la pêche en Polynésie française** **11**

a) Les textes réglementant l'activité de pêche 12

b) Les dispositifs réglementaires de soutien de la pêche 14

B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A L'EXAMEN DE L'AUTORITE 15

1. **Le renforcement de l'outil « zone de pêche réglementée »** **15**

2. **La réservation de la commercialisation des produits de la pêche aux pêcheurs professionnels** **16**

3. **Les mesures relatives aux espèces réglementées** **17**

II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE **18**

A. LA GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE AUX PROJETS DE REGLEMENTATION 18

B. ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN 18

1. **Sur le renforcement de l'outil « zone de pêche réglementée »** **18**

2. **Sur la réservation de la commercialisation des produits de la pêche aux seuls pêcheurs professionnels** **22**

3. **Sur les nouvelles dispositions relatives aux espèces réglementées** **24**

INTRODUCTION

1. Par courrier du 9 novembre 2021, reçu le 10 novembre 2021 et enregistré sous le numéro 21/0017A, le Président de la Polynésie française a saisi pour avis l'Autorité polynésienne de la concurrence, sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, sur le projet de loi du pays portant modification de la délibération n° 88-184 du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien.
2. L'article LP 620-2 du code de la concurrence dispose que : « L'Autorité est obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération, et par le président de l'Assemblée de la Polynésie française sur toute proposition de loi du pays ou de délibération qui institue un régime nouveau ayant pour effet :

   1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques ;

   2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité ;

   3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente. »
3. Cet article (§ II) prévoit en outre que l'Autorité doit se prononcer dans un délai de quinze jours en cas d'urgence déclarée par l'institution qui l'a saisie, comme c'est le cas en l'espèce.
4. L'Autorité note que la motivation du recours à la procédure d'urgence n'est pas précisée et regrette que le recours systématique à cette procédure prive le demandeur d'avis d'une réflexion plus approfondie de la part de l'Autorité, qui, si elle était saisie dans le délai normal, serait mieux à même d'exercer son expertise.
5. Le projet de texte soumis à l'examen de l'Autorité entend faire évoluer le cadre réglementaire des activités d'exploitation des ressources marines en Polynésie[1]. Pour ce faire, il apporte des modifications à la délibération n° 88-184 AT du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien.
6. Le projet de loi du pays comporte 7 articles qui renvoient, s'agissant de leurs modalités d'application, à des arrêtés pris en conseil des ministres. Les projets d'arrêtés concernés n'ont pas été transmis à l'Autorité. Si le présent avis se limite logiquement à des considérations de droit de la concurrence, l'Autorité recommande à titre incident de vérifier si ces renvois ne sont pas constitutifs d'une incompétence négative de l'Assemblée de la Polynésie française (voir notamment les articles LP 15, 17, 21 et 24).
7. Après une présentation de la filière de la pêche en Polynésie française et des principales dispositions du projet de loi du pays (I), les effets des nouvelles dispositions sur la concurrence seront examinés et l'Autorité formule des propositions d'amélioration (II).

[1] Dans un rapport relatif aux ressources marines, pêche et aquaculture, présenté le 23 septembre 2021 la Chambre territoriale des comptes (ci-après « CTC ») relève des retards dans la mise en œuvre des orientations stratégiques votées par le Pays.

I. LES CONSTATATIONS

A. LA FILIERE DE LA PECHE EN POLYNESIE FRANÇAISE

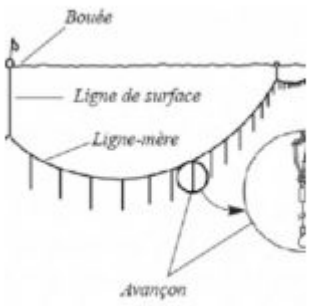
1. LA CHAINE DE VALEUR DU SECTEUR DE LA PECHE EN POLYNESIE FRANÇAISE

8. La pêche en Polynésie française est constituée de plusieurs filières : la pêche lagonaire, la pêche côtière, la pêche hauturière et la production aquacole.

9. La **pêche lagonaire** désigne « l'ensemble des activités touchant à l'exploitation des ressources biologiques naturelles existant dans les lagons, sur la pente externe des récifs ou sur le littoral, jusqu'à une profondeur d'environ 100 mètres[2] ». Selon la DRM, « la pêche lagonaire fait partie de la culture polynésienne, notamment pour les habitants des îles éloignées[3] ». Les pêcheurs lagonaires peuvent utiliser plusieurs techniques de pêche : pêche à pied, pêche en plongée, pêche au filet (maillant, entonnoir, encerclant ou épervier), pêche à la ligne, parcs ou pièges à poissons, pêche au casier ou à la nasse.

10. La **pêche côtière** se pratique des côtes jusqu'à environ 20 mN au large, sur des navires de taille généralement inférieure à 13 mètres : les bonitiers construits généralement en bois (10 à 13 m) et les *poti marara* construits en fibre de verre, en bois ou en aluminium (6 à 9 m). En Polynésie française, la pêche côtière s'appuie notamment sur la présence dispositifs de concentration de poissons (ci-après « DCP »). Au total, 99 DCP[4] sont ancrés en Polynésie française, répartis sur les 5 archipels, dont près de la moitié dans les Tuamotu-Gambier.

11. La **pêche hauturière** se pratique au grand large, en haute mer et hors de vue des côtes en opposition à la pêche côtière. La pêche hauturière se pratique surtout sur des thoniers de pêche fraîche (13 à 23 m) pour des marées de 4 à 15 jours, des thoniers congélateurs (21 à 33 m) pour des marées de 20 à 60 jours. Le poisson est très souvent conditionné à bord. Ces thoniers peuvent conserver leurs prises en congelé ou en frais, sur glace ou viviers de saumure réfrigérée. On compte de 4 à 8 hommes par bateau. La technique de pêche utilisée par les thoniers polynésiens est la pêche à la palangre horizontale. Ils sont donc des palangriers. Cette technique consiste à utiliser une longue ligne-mère faite de nylon mono-filament[5] à laquelle sont attachés des centaines ou des milliers d'avançons, chacun terminé par un seul hameçon appâté.



[2] Direction des ressources marines, *Bulletin statistique*, édition 2019, décembre 2020, p. 20.

[3] http://www.ressources-marines.gov.pf/pecheurs/peche-lagonaire.

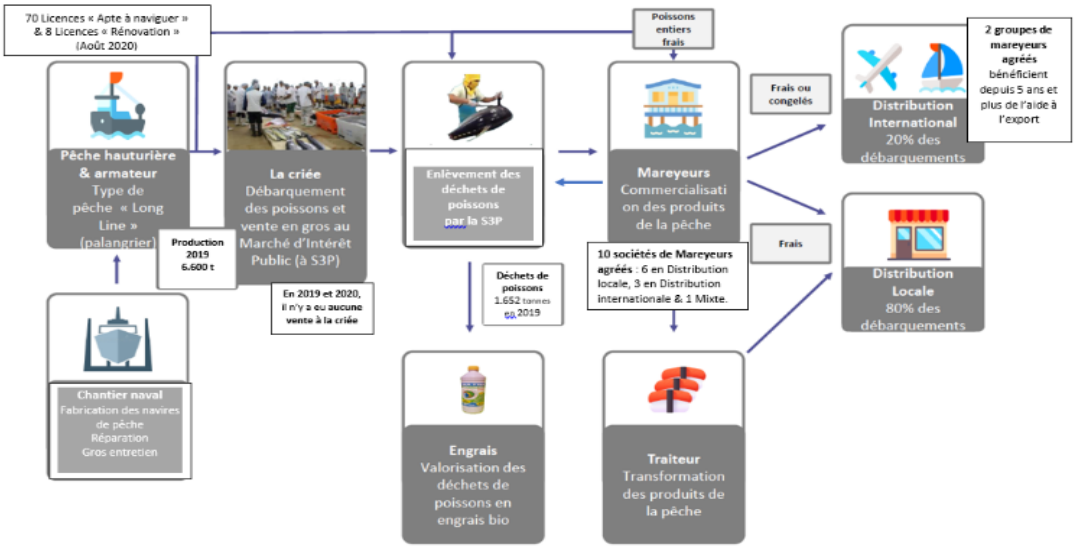
[4] ISPF, *Bilan de la pêche en 2020*, octobre 2021, p. 3.

[5] Cette ligne-mère peut être longue de 9 à 185 km.

12. Enfin, l'**aquaculture** désigne l'élevage d'algues ou d'animaux dans un milieu aquatique. Apparentée à l'agriculture, elle concerne l'élevage de poissons, crustacés et mollusques et la culture des algues. En Polynésie française aujourd'hui, cette filière est essentiellement consacrée à la production de crevettes et de *paraha peue* (*Platax orbicularis*) dans des fermes d'élevage[6], après avoir également concerné l'élevage de loup tropical, de sunfish et de moï (tarpon des sables ou *Polydactylus sexfilis*) jusqu'en 2008.

13. Les chaînes de valeurs de ces filières sont globalement similaires, sauf pour ce qui concerne la pêche lagonaire pour laquelle les circuits de vente au consommateur final sont plus courts. Schématiquement, la production est assurée par les navires de pêche ou a lieu au sein des fermes d'élevage. Elle est ensuite transformée par les **mareyeurs** qui constituent le lien entre l'amont et l'aval de la filière des produits de la mer et assurent la transformation primaire du produit brut (découpe, filetage, conditionnement[7]) pour une distribution ultérieure aux GMS, aux grossistes (le cas échéant), aux restaurateurs voire, en Polynésie française, directement au consommateur final. Une seconde étape de transformation peut également intervenir, qui consiste en la production de produits réfrigérés, congelés et en conserve pour une commercialisation en GMS ou à destination de la restauration collective ou des établissements hôteliers. Le consommateur final (particuliers ou entreprises) peut se situer en Polynésie française ou à l'extérieur (exportations[8]). Une schématisation de la chaîne de valeur est proposée ci-dessous pour ce qui concerne la pêche hauturière par la CTC :

Schéma 1 – Chaîne de valeur de la filière de la pêche hauturière[9]



Source : CTC d'après Etat des lieux de la chaîne de valeur, extrait de l'Etude aides pêche hauturière – Rapport de diagnostic (août 2020)

---

6 Un programme d'essai de production d'alevins de *Marava* (poisson lapin ou *Siganus argenteus*) est également mené par la DRM dans le centre Ifremer de Vairao à Tahiti depuis 2010. Il se poursuit dans le cadre du programme du XIème FED (Protege), depuis 2019 (https://protege.spc.int/sites/default/files/documents/PROTEGE-FicheSuivi-P%C3%AAcheAquaculture-5B.1.pdf).

7 Le poisson peut être vendu entier (dans ce cas aucune manipulation n'est nécessaire), sous forme de filets frais, en tranches (pour les espèces à rostres notamment) ou en filets sous vide.

8 Les produits congelés sont majoritairement exportés. Dans ce cas, l'exportation se fait via des conteneurs congelés. Dans ce cas de figure, le plus souvent, les poissons sont exportés entiers ou sous forme de longes congelées.

9 Chambre territoriale des comptes, *Collectivité de la Polynésie française – Politique publique : ressources marines, pêche et aquaculture (exercices 2015 et suivants)*, septembre 2021, p. 72 (https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-11/PFR2021015.pdf).

14. Il est à noter que les poissons débarqués par les palangriers dans l'enceinte du marché d'intérêt public (MIT) du port de pêche de Papeete[10] peuvent être vendus aux mareyeurs soit directement, soit lors de ventes aux enchères en criée. Ce type de vente, qui se rapproche du marché parfait idéaltypique de la microéconomie, n'a toutefois pas eu lieu en 2019 et 2020.

15. S'agissant spécifiquement de la pêche lagonaire, de type familial, sa chaîne de valeur diffère de l'organisation standard dans la mesure où, selon l'Institut de la statistique de Polynésie française (ci-après « ISPF »), cette filière est « *consacrée essentiellement à l'autoconsommation, excepté la pêche des roris, trocas et bénitiers qui sont tous ou en partie exportés* ». Destinée à l'autoconsommation, une partie importante des produits de cette activité sort donc des circuits de distribution marchands. Dans le cas d'une commercialisation des produits de la pêche lagonaire au consommateur final polynésien, les circuits de distribution sont courts. Les poissons de lagon sont en effet directement vendus aux magasins de détail ou au consommateur final par les pêcheurs eux-mêmes, souvent en bord de route ou dans les marchés. Des circuits de distribution inter-îles existent, avec des flux importants entre les îles des Tuamotu (de l'ouest surtout) et Tahiti, dans la mesure où la production de la pêche lagonaire de Tahiti commercialisée est insuffisante pour satisfaire les besoins des consommateurs de l'île. Par conséquent, une filière de pêche lagonaire commerciale, vouée à la distribution de poissons à Tahiti s'est développée depuis plus de 40 ans, notamment dans les Tuamotu de l'ouest.

2. EN REPLI DEPUIS LES ANNEES 2000, LE SECTEUR DE LA PECHE SEMBLE AMORCER UNE REPRISE ET REPRESENTE LA TROISIEME RESSOURCE PROPRE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE

a) Données générales

16. En 2020, selon l'ISPF, la production de pêche de capture[11] s'est élevée à 12 165 tonnes, en baisse de près de 8 % par rapport à 2019, ce qui correspond à son niveau de 2016. La production de la filière aquacole s'est pour sa part élevée à 161,8 tonnes, en hausse de 5,4 % par rapport à 2019. Elle est supérieure de 28 % à son niveau de 2016. Au total, ce sont donc 12 327 tonnes qui ont été produites par le secteur de la pêche en 2020, en baisse de plus de 7 % par rapport à l'année précédente. Pour information, la pêche de capture représente au niveau mondial une production totale de 96,4 millions de tonnes[12]. La production du secteur de la pêche en Polynésie française représente donc une part d'environ 0,01 % du total mondial, en volume. Avec une zone économique exclusive d'une superficie de près de 4,8 millions de km^2, la deuxième plus importante de l'océan pacifique après celle de l'Australie, il est possible de considérer, comme le fait l'assemblée de la Polynésie française dans la délibération n° 2018-6 APF du 13 mars 2018 portant approbation de la politique sectorielle de la pêche hauturière de la Polynésie française 2018-2022, que « *les ressources hauturières sont encore peu exploitées* ».

[10] Selon la DRM, le marché d'intérêt territorial de Papeete met à la disposition des mareyeurs locaux 6 magasins de mareyage d'une surface comprise entre 75 et 150 m2 pour le poisson destiné au marché local et un atelier de mareyage de 100 m2 pour le poisson destiné à l'exportation.

[11] Ce terme regroupe les productions hauturière, côtière et lagonaire.

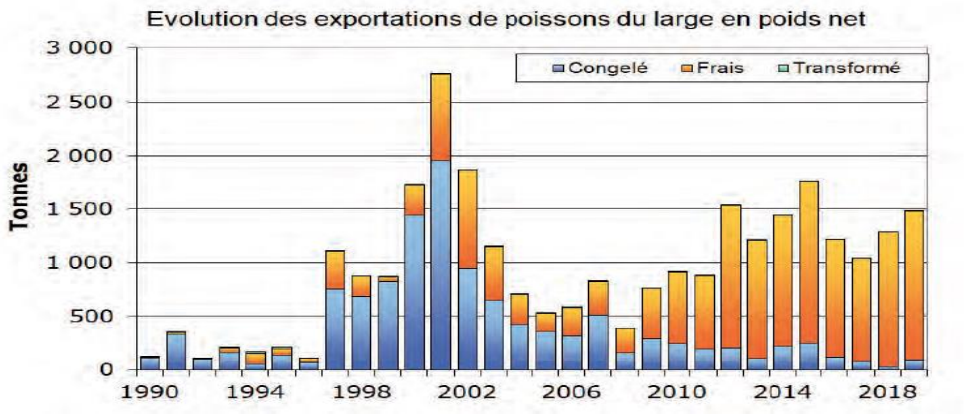
[12] Données 2018 fournies par l'ISPF *in Le bilan de la pêche 2020, op. cit.*, p. 4.

TABLE 1. Production en volume des produits de la pêche (en tonnes)

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. 2020/ 2019
Production	**12 777**	**12 425**	**13 160**	**13 346**	**12 327**	**-7,6%**
Pêche de capture	12 651	12 280	13 003	13 192	12 165	-7,8%
Hauturière	5 638	5 279	6 342	6 600	5 696	-13,7%
Côtière	2 713	2 701	2361	2 292	2 169	-5,4%
Lagonaire*	4 300	4 300	4 300	4 300	4 300	-
Aquaculture	126	145	157	153,5	161,8	5,4%

Source : Direction des ressources marines, ISPF

17. Les exportations de produits de la pêche représentaient en 2019 environ 1,8 milliard F CFP[13], assez loin de l'objectif de 5 milliards F CFP d'exportations fixé par le pays, que la CTC juge « *difficilement atteignable*[14] ». Elles constituent la troisième ressource propre de la Polynésie française, derrière le tourisme et la perle. Les produits exportés sont essentiellement des poissons du large[15], ce qui représente un volume d'environ 1 500 tonnes[16]. Ils sont exportés le plus souvent frais (93 % des volumes) alors que jusqu'au début des années 2000, les poissons étaient majoritairement exportés congelés. Le débouché principal de ces exportations est le marché américain, qui absorbe 90 % des volumes et est à l'origine de 95 % des recettes à l'export[17]. Avant la pandémie de Covid-19, les prix à l'export étaient orientés à la hausse. Cette hausse était modérée pour ce qui concerne les produits exportés frais (comprise entre 1 et 6 % en 2019, par rapport au prix au kg de 2018) et forte pour les produits exportés congelés (comprise entre 46 et 65 % en 2019, par rapport au prix au kg de 2018).



Données DRM

[13] Données ISPF.

[14] CTC, *Collectivité de la Polynésie française – Politique publique : ressources marines, pêche et aquaculture* (exercices 2015 et suivants), p. 68.

[15] Environ un quart de la production de la pêche hauturière est exporté. Cette proportion a été moindre en 2020 en raison de la pandémie de Covid-19.

[16] Le pic historique ayant été atteint en 2001, avec plus de 2 500 tonnes de poissons du large exportées.

[17] Données DRM 2019 (cf. Bulletin statistique, édition 2019, p. 44).

b) La pêche hauturière

18. En volume, la **pêche hauturière** représente bon an mal an environ la moitié de la production du secteur, soit près de 5 700 tonnes en 2020 (en baisse de près de 14 % par rapport à 2019). Ce niveau est équivalent à celui de 2016 ou de 2009. Il est inférieur de plus de 22 % au maximum historique de 2001 (7 342 tonnes). En somme, après une décennie de forte croissance au cours des années 1990 (la production de la pêche hauturière a été multipliée par presque 10, en volume, entre 1992 et 2001[18]), les années 2000 ont constitué des années de baisse de la production, jusqu'au point bas de 2008 (4 754 tonnes), avant une reprise de l'activité à compter de 2009. Depuis lors, les niveaux de production sont compris entre 5 200 et 6 600 tonnes.

19. Le thon germon est l'espèce la plus pêchée par les palangriers (environ 50 % des volumes), devant le thon à nageoires jaunes (environ 20 % des volumes) et le thon obèse (environ 15 % des volumes). Pour autant, « *les captures de la Polynésie française ne représentent qu'une part négligeable des captures de l'océan Pacifique (respectivement 2 % des captures de thon germon, 0,2 % des captures de thon obèse et 0,1 % des captures de thon à nageoires jaunes)*[19] ».

20. Les chiffres de la production sont en partie corrélés à ceux de l'effort de pêche[20], qui peut être mesuré par deux indicateurs : le nombre de navires actifs et le nombre d'hameçons utilisés. Selon la DRM, « *après avoir atteint un maximum historique de 75 unités en 2004, la flottille active a progressivement diminué jusqu'en 2016* [59 navires] » avec « *des conséquences néfastes sur la capacité de la filière à satisfaire la demande à l'export. Depuis, la flotte a amorcé un renouvellement* » de sorte que l'on compte 72 palangriers actifs en Polynésie française en 2020. De la même manière, le nombre d'hameçons utilisés a atteint un point bas en 2014 (environ 14 millions) avant d'opérer une reprise et d'atteindre le niveau de 2003 en 2020 (environ 18 millions).

TABLE 2. Évolution de l'effort de pêche

	2019	2020	Variation	Différence
Navires actifs	69	72	4,3%	3
Hameçons posés (milliers)	17 594	17 946	2,0%	352
Production (tonnes)	6 600	5 696	-13,7%	-904
Rendement (Kg/100 hameçons)	38	32	-15,8%	-6

Source : Direction des ressources marines, ISPF

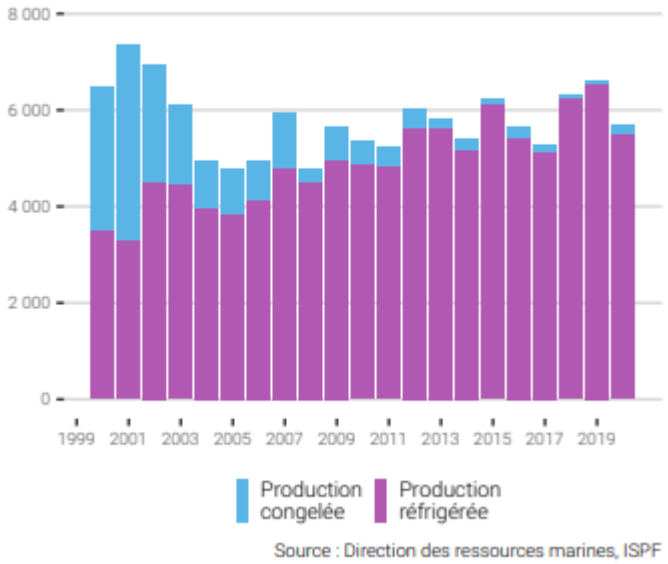
[18] Passant de 771 tonnes en 1992 à 7 342 tonnes en 2001.

[19] Délibération n° 2018-6 APF du 13 mars 2018 portant approbation de la politique sectorielle de la pêche hauturière de la Polynésie française 2018-2022.

[20] La corrélation est imparfaite, le rendement de la pêche hauturière étant soumis à des variations. Par exemple, il est en baisse de près de 16 % en 2020 par rapport à 2019, avec une moyenne de 32 kg de prises pour 100 hameçons, contre 38 kg l'année précédente.

21. Par ailleurs, s'agissant du type de conditionnement, la quasi-totalité de la production hauturière est aujourd'hui débarquée sous forme de produits réfrigérés (à plus de 99 %), alors que les produits congelés représentaient plus de la moitié des volumes pêchés en 2001.

Fig. 3. Production de la pêche hauturière selon le conditionnement (en tonnes)



Source : Direction des ressources marines, ISPF

c) La pêche côtière

22. Les volumes de **pêche côtière** sont quant à eux en diminution depuis les points hauts atteints au début des années 2010 (plus de 3 500 tonnes en 2014). Ils ont atteint 2 169 tonnes en 2020. Dans le même temps, l'effort de pêche, mesuré par le nombre de navires, a également décru régulièrement, pour atteindre 354 unités. Il s'agit essentiellement de *poti marara* (à 92 %), qui assurent 86 % de la production[21]. Ces navires sont basés majoritairement dans l'archipel de la Société (pour plus de 80 % d'entre eux).

23. Les espèces les plus pêchées par les navires de pêche côtière sont le thon à nageoires jaunes (environ 40 % des volumes) et la bonite (plus de 15 % des volumes). Viennent ensuite les marlins, le thon germon et le *Mahi Mahi* (chacun plus de 10 % des volumes).

d) La pêche lagonaire

24. S'agissant de la **pêche lagonaire**, les volumes annuels sont estimés par la DRM à 4 300 tonnes depuis 2008, répartis « en poissons lagonaires/de récif (3 400 tonnes), petits pélagiques (700 tonnes) et fruits de mer (200 tonnes), pour une valeur totale estimée à 2 milliards de F CFP[22] ». Comme évoqué supra, l'une part importante de ces volumes échappe aux circuits de commercialisation marchands. En outre, les flux de produits de la pêche lagonaire en provenance des Tuamotu et à destination de Tahiti sont estimés à environ 770 tonnes en 2020, en augmentation de 13 % par rapport à 2019. Ces flux sont quasi exclusivement maritimes.

---

[21] Les proportions étaient inversées au début des années 1990, l'essentiel de la production de la pêche côtière étant alors réalisé par les bonitiers (pour plus de 80 % en 1990). Le retournement de tendance s'est opéré dans la seconde partie des années 1990, les volumes pêchés par les bonitiers diminuant ensuite régulièrement, et particulièrement depuis 2009.

[22] ISPF, *Le bilan de la pêche 2020*, *op. cit.*, à partir des données de la DRM.

25. Par ailleurs, la pêche lagonaire concerne un certain nombre d'espèces protégées, dont l'exploitation n'est pas libre.

26. La pêche commerciale de *rori* (ou bèche de mer), destinée à l'exportation, a été initiée en Polynésie française en 2008. Son développement a été très rapide, de sorte qu'en 2011 et 2012, les quantités exportées atteignaient annuellement 125 tonnes. Pour préserver l'espèce et gérer la ressource de manière plus rationnelle, cette pêche a été réglementée en novembre 2012. « *En 2019, la mise en place de 5 comités de gestion a permis d'ouvrir des pêches commerciales*[23] » sur 11 îles des Tuamotu. Ainsi, plus de 3 tonnes de rori ont-elles été pêchées en 2019, avant une très forte diminution en 2020 (59 kg).

27. La pêche de *troca* est quant à elle interdite en permanence, sauf lors de campagnes de pêches ouvertes et autorisées par le pays pour des pêcheurs agréés par un comité de gestion. S'il n'y a pas eu de pêche au *troca* ouverte en 2020, de telles pêches ont été organisées en 2019 à Raiatea et Taha'a. Elles ont permis la récolte de 52 tonnes de coquillages pour une valeur de près de 13 millions F CFP.

28. Les bénitiers sont également une espèce protégée et leur production « *est conditionnée par les quotas d'exportation imposés par la convention internationale de Washington (CITES)*[24] ». Certaines îles de Polynésie française présentent une densité de bénitiers parmi les plus importantes du monde. Au cours des dix dernières années, les quotas ont varié entre 10 000 et 62 000 unités, la Polynésie française utilisant au plus les ¾ du quota alloué par le CITES. Par exemple, en 2020, la production de bénitiers s'est élevée à 23 000 unités, pour un quota de de 62 000 unités.

e) L'aquaculture

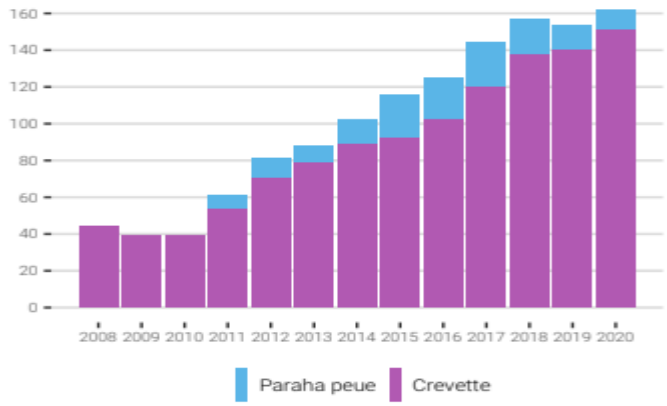
29. Après des années de stagnation, la production aquacole est en augmentation constante depuis le début des années 2010. De 40 tonnes en 2010, elle est passée à plus de 100 tonnes en 2014 et plus de 160 tonnes en 2020. Cette augmentation est essentiellement due à l'essor de l'aquaculture de la crevette, dont la production a atteint plus de 150 tonnes en 2020, représentant une valeur de 322 millions F CFP. Cette production est réalisée par trois fermes en bassin et deux petites fermes pilotes en cages lagonaires.

30. Par ailleurs, la production en pisciculture du *paraha peue* (ou platax) connait une diminution importante depuis 2017. Elle s'élève à environ 10 tonnes en 2020, en baisse de 21 % par rapport à 2019, année où la production avait déjà connu une baisse de 31 % par rapport à 2018. En 2020, seule une ferme est active, alors que la Polynésie française en comptait 3 en 2019.

[23] DRM, *Bulletin statistique, op. cit.*, p. 24.

[24] ISPF, Le bilan de la pêche 2020, op. cit., p. 3.

Fig. 4. Production aquacole (en tonnes)



Source : Direction des ressources marines, ISPF

31. Il est à noter qu'un projet d'aménagement de la zone Biomarine de Faratea est porté par le pays. Cette zone, qui s'étend sur 35 hectares dans la commune de Taiarapu Est, est destinée à accueillir des projets de développement de l'aquaculture : écloserie, ferme d'holothuries, ferme de crevettes… Le financement public s'élève à près de 2 milliards F CFP, les investissements privés sont estimés à 1 milliard F CFP.

32. Dans son rapport relatif à la pêche et l'aquaculture en Polynésie française publié en septembre 2021, la CTC constate que le pays s'est doté d'un schéma directeur du secteur aquacole en 2019. « *Les objectifs globaux du schéma directeur consistent à renforcer le rôle et le poids de l'aquaculture dans l'économie bleue, fournir localement, voire exporter des produits aquacoles de qualité, renforcer l'intégration environnementale, halieutique et territoriale de l'aquaculture et enfin développer une aquaculture insulaire (c'est-à-dire extérieure à Tahiti)*[25] ». En outre, « *quatre objectifs opérationnels définissent son plan d'actions sur dix ans : professionnaliser et rendre autonome[s] les filières historiques (incluant le développement de la zone biomarine de Faratea ; diversifier les espèces et les espaces au profit des îles ; clarifier et structurer la gouvernance du secteur, notamment dans l'accompagnement et le suivi du développement du secteur selon le SDA-Pf (son plan d'actions) ; accompagner spécifiquement le projet de Hao dans sa durabilité sociale et environnementale*[26] ». La CTC note toutefois que « *deux ans après la validation du secteur, le document de politique sectorielle n'est toujours pas adopté (…) alors même qu'elle dispose d'un diagnostic précis du secteur* ».

3. La reglementation du secteur de la peche en Polynesie française

33. Les activités relevant du secteur de la pêche sont soumises à de nombreuses réglementations, souvent relatives à la préservation du milieu naturel dans lequel elles s'inscrivent. Elles bénéficient également de certains dispositifs de soutien de la part du pays. Seuls les textes principaux sont présentés ici.

[25] CTC, *op. cit.*, p. 79.

[26] *Idem*, p. 80.

a) Les textes réglementant l'activité de pêche

34. Premièrement, comme il a déjà été rappelé *supra*, le présent projet de loi du pays vient modifier la **délibération n° 88-184 AT du 8 décembre 1988** modifiée relative à la protection de certaines espèces marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien. Modifiée à huit reprises entre 1992 et 2018, cette délibération vise à réglementer l'exploitation des ressources aquatiques vivantes en Polynésie française, « *dans le respect des engagements internationaux*[27] ». Des dispositions spécifiques à chaque espèce réglementée sont prévues. Sont concernés les burgaux (dont la pêche notamment est interdite) ; les bénitiers (dont la pêche, le transport, la détention, la commercialisation ou la consommation sont interdits pour les individus dont la taille est inférieure à 12 cm) ; les chevrettes et les poissons de rivière (idem pour les chevrettes de moins de 6 cm et les poissons de rivière de moins de 12 cm ; l'interdiction devenant totale, quelle qu'en soit la taille, du 1er novembre au 28 février), les poissons de mer (idem, avec une taille minimale précisée par arrêté pris en CM) ; les langoustes, crabes verts, squilles et cigales de mer (idem, pour les individus dont la taille est respectivement inférieure à 20 cm, 12 cm, 18 cm et 14 cm ; l'interdiction devenant totale, quelle qu'en soit la taille du 1er novembre au 31 janvier – sauf à Rapa ; et du 1er février au 30 avril pour les langoustes) ; les trocas (dont la pêche, le transport ,la détention, la commercialisation et la consommation sont interdits) ; les holothuries (*rori* ; idem, sauf pour les lagons et les périodes définies par arrêté pris en CM). Un dispositif de dérogations est prévu, notamment pour les organismes scientifiques.

35. Cette même délibération prévoit la création, dans chaque commune, d'un comité de surveillance des espèces animales marines et d'eau douce. Celui-ci est chargé « *d'organiser et de contrôler la pêche et la commercialisation des trocas et des burgaux selon les règles fixées par arrêté en conseil des ministres*[28] ». Il est habilité *« à faire toute proposition en matière de protection et de pêche des espèces marines et d'eau douce*[29] ». Il compte dix membres et est présidé par le ministre en charge de la pêche ou son représentant, le maire de la commune étant vice-président du comité. Des dispositions relatives aux sanctions applicables aux contrevenants sont également prévues (articles 17 à 20).

36. Adoptée le même jour, la **délibération n° 88-183 AT du 8 décembre 1988** vient réglementer les activités de pêche en Polynésie française. Sont concernées la pêche au filet (dispositions relatives au maillage des filets, à leur longueur, à la durée de pose…), la pêche sous-marine (dispositions relatives aux interactions avec les autres types de pêche…), la pêche en eau douce (interdiction d'y pêcher avec des filets, des rets ou des éperviers ; réglementation des horaires de pêche des holothuries). Le texte prévoit également l'interdiction de certains procédés ou dispositifs (explosifs, procédés électriques…) ainsi qu'un dispositif de sanctions pour toute contravention à la réglementation.

37. En outre, l'exercice de l'activité de pêcheur professionnel, qu'il soit lagonaire, côtier ou hauturier, est soumise à l'obtention de licences professionnelles ou de cartes, en plus des diplômes ou qualifications requis le cas échéant.

38. S'agissant de l'activité de pêcheur lagonaire ou d'aquaculteur, celle-ci est régie notamment par l'**arrêté n° 668 CM du 6 mai 2013 modifié relatif à la chambre et au registre de l'agriculture et de la pêche lagonaire**. Son article 4 dispose que « *les personnes exerçant une ou plusieurs activités agricoles, pastorales, forestières, aquacoles, de pêche lagonaire ou s'y rattachant, sont inscrites dans un registre, dénommé « le registre de l'agriculture et de la pêche lagonaire ». L'inscription donne lieu à la délivrance d'une carte de l'agriculture et de la pêche lagonaire. La*

---

[27] Article 1er.

[28] Article 16.

[29] *Ibid*.

carte est délivrée après versement par son titulaire d'une cotisation versée à la CAPL ». La carte est valide deux ans. Son tarif est, selon les cas, de 6 000 F CFP ou 12 000 F CFP. Elle n'est pas accessible à tous dans la mesure où l'arrêté en question prévoit des conditions relatives à la capacité professionnelle du demandeur qui doit : i) exercer depuis au moins deux années dans le secteur de l'aquaculture ou de la pêche lagonaire ; ou ii) être titulaire d'un diplôme (national ou local) d'enseignement professionnel agricole, sylvicole ou aquacole ; ou iii) être titulaire d'un diplôme d'enseignement général de niveau au moins égal au brevet des collèges et avoir suivi un stage de formation en agriculture, sylviculture, aquaculture ou pêche lagonaire.

39. S'agissant de l'activité de pêcheur côtier, le patron de pêche, artisan pêcheur qui exploite seul son bonitier ou *poti marara* et peut employer un ou plusieurs marins, doit détenir au moins l'un des deux brevets professionnels suivants : le certificat de patron lagonaire « pêche et cultures marines » (CPLPCM) ; le brevet de capitaine de pêche côtière (BCPC). L'obtention du BCPC nécessite d'avoir préalablement obtenu le CPLPCM, et est conditionné au suivi d'une formation de 4 mois (515 heures de cours)[30]. La formation, payante, est assurée par le Centre des métiers de la mer de Polynésie française (ci-après « CMMPF »). En outre, « *l'exercice de la pêche côtière professionnelle en Polynésie française est subordonné à la délivrance d'une autorisation administrative : la licence de pêche professionnelle. La réglementation maritime concernant l'aptitude du capitaine et l'état de naviguer du navire doit aussi être respectée*[31] ».

40. La **licence de pêche professionnelle** est commune à l'activité de pêcheur côtier et hauturier. Exigée par la délibération n° 97-32 APF du 20 février 1997 modifiée relative à l'exploitation des ressources vivantes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive situées au large des côtes de la Polynésie française, elle est délivrée par la DRM et comporte des conditions relatives aux titres de formations du demandeur. Ce dernier doit en effet être titulaire : pour les *poti marara*, du BCPC ; pour les bonitiers, du brevet de capitaine de pêche au large ; pour les thoniers, du brevet de capitaine de pêche hauturière.

41. Enfin, l'Assemblée de la Polynésie française a approuvé la **délibération n° 2018-6 APF du 13 mars 2018** portant approbation de la politique sectorielle de la pêche hauturière de la Polynésie française 2018-2022, qui a pour objectif de fixer la feuille de route pour le développement du secteur sur les cinq prochaines années. L'objectif principal de cette politique sectorielle est d'augmenter de manière durable la contribution de la filière à l'économie du Pays. Il s'agit de permettre l'extension de la flotte pour un doublement de la production et d'optimiser la chaîne de valeur dans le respect des conditions de durabilité avec trois piliers : environnemental (stock de la ressource halieutique), économique et social. Quatre objectifs spécifiques ont été identifiés pour atteindre cet objectif : i) assurer l'accroissement progressif de la flotte hauturière, en s'appuyant sur une exploitation durable des ressources de la ZEE ; ii) s'assurer de l'équilibre économique de la filière de manière durable et promouvoir l'accroissement des marchés d'exportation de thon ; iii) promouvoir les compétences nécessaires au développement de la filière en dotant les organismes de formation et l'administration des moyens pour répondre aux besoins en matière de formation, de suivi des carrières et de l'emploi des marins, ainsi que du suivi de labellisation sanitaire et de pêche durable ; iv) optimiser le soutien à la filière par l'accompagnement des aides publiques de manière efficiente et permettant l'autonomie du secteur.

[30] https://www.cmmpf.pf/formations/brevet-de-capitaine-de-peche-cotiere.

[31] http://www.ressources-marines.gov.pf/pecheurs/peche-cotiere/peche-cotiere-licence-de-peche.

b) Les dispositifs réglementaires de soutien de la pêche

42. La **loi du pays n° 2017-27 du 9 octobre 2017 relative aux aides à la pêche**, mise en application par l'arrêté n° 1928 CM du 30 octobre 2017, prévoit cinq catégories d'aides à destination du secteur de la pêche :

i) ***les aides à l'investissement***, notamment destinées à l'acquisition, la modernisation ou la réfection d'embarcations, de moteurs et de matériels destinés à la pêche hauturière ou côtière. Elles peuvent également concourir au financement d'équipements frigorifiques, de panneaux photovoltaïques et d'équipements de transformation des produits de la pêche. Selon les projets, le montant de l'aide peut s'élever à 10 millions F CFP et couvrir jusqu'à 80 % de l'investissement. Un délai de cinq à dix années, variable selon le type de projet, doit être respecté entre l'obtention de deux aides de cette catégorie ;

ii) ***les aides relatives aux frais d'études, d'expertises et de promotion de l'activité***. L'aide peut s'élever à 1 million F CFP et couvrir jusqu'à 50 % des dépenses engagées. Un délai de cinq années doit être respecté entre l'obtention de deux aides relevant de cette catégorie ;

iii) ***les aides à l'exportation***, notamment par le biais d'une prise en charge d'une partie du coût d'exportation du fret des produits issus de la pêche. Ces aides devaient s'achever en 2019. Toutefois, en avril 2020, le gouvernement a décidé de proroger l'aide à l'exportation en faveur des pêcheurs professionnels pour l'année 2020, qui permet de subventionner une partie du coût du fret aérien afin de réduire les charges liées à l'éloignement de la Polynésie française. Cette aide peut s'élever à 50 millions F CFP par an, et couvrir la totalité des frais de transport aérien, dans la limite de 80 F CFP par kg exporté dans un pays hors Europe et de 150 F CFP par kg exporté dans un pays européen ;

iv) ***Les aides à la prise en charge du coût d'acquisition de la glace*** pour les navires de 1ère et 2ème catégories et les entreprises de mareyage. Le montant plafond de cette aide s'élevait à 3 F CFP par kg de glace dans la limite de 30 millions F CFP en 2018, à 2 F CFP par kg de glace dans la limite de 20 millions F CFP en 2019 et à 1 F CFP par kg de glace dans la limite de 10 millions F CFP en 2020. L'aide devait s'achever en 2021. Elle a d'une certaine manière été reconduite, puisque le communiqué du conseil des ministres du 4 novembre 2020 indique que le Pays a mis en place un dispositif de prise en charge d'une partie du prix de la glace pour les pêcheurs professionnels et les mareyeurs au port de pêche de Papeete. Concrètement, ce sont plus de 6 millions F CFP qui ont été versés à la Société du port de pêche de Papeete (ci-après « S3P ») de sorte que « *le kilogramme de glace à 14 Fcfp est vendu directement 13 Fcfp aux pêcheurs professionnels et mareyeurs. De son côté, la S3P reçoit de la Polynésie française une compensation de 1 Fcfp par kilogramme*[32] ». Cette aide financière permet la réduction des charges d'exploitation des pêcheurs professionnels et des mareyeurs. Elle constitue une pierre supplémentaire dans la série d'aides publiques accordées à la pêche hauturière en Polynésie française. Le Pays « *entend ainsi soutenir le rendement de ce secteur d'activité et permettre l'accroissement de l'exportation du poisson frais et congelé*[33] » ;

[32] Communiqué du conseil des ministres du 4 novembre 2020.

[33] *Ibid*.

v) ***Les aides à la pêche lagonaire***, notamment destinées à l'acquisition d'embarcations, de moteurs, de matériels et de remorques. Ces aides peuvent couvrir jusqu'à 85 % des dépenses engagées (80 % à Tahiti et Moorea) et s'élever à 1 million selon le type de projet. Un délai de dix années doit être respecté entre l'obtention de deux aides de ce type.

B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A L'EXAMEN DE L'AUTORITE

43. Selon l'exposé des motifs, l'objectif du projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité polynésienne de la concurrence est de « *préserver et de gérer durablement les ressources marine du Pays* ». Le projet de texte s'inscrit donc dans la continuité des modifications précédentes de la délibération n° 88-184 AT du 8 décembre 1988 précitée. Pour ce faire, le projet de loi du pays entend « *améliorer les différents modes de gestions de pêche en renforçant les outils existants et en créant de nouvelles mesures destinées à privilégier l'exploitation durable des ressources marines* ».

44. Dans cette perspective, les dispositions introduites par le projet de texte s'articulent autour de trois axes principaux : le renforcement de l'outil « zone de pêche réglementée » et son corollaire que constitue l'élargissement du périmètre des dérogations accordées, la réservation de la commercialisation des produits de la pêche aux pêcheurs professionnels et la rationalisation des mesures de restrictions relatives à certaines espèces réglementées.

1. LE RENFORCEMENT DE L'OUTIL « ZONE DE PECHE REGLEMENTEE »

45. Il s'agit du point principal du projet de texte, introduit par les articles LP 16 et LP 17.

46. Son objectif est de contrôler l'effort de pêche et les captures, au sein de zones circonscrites appelées « zones de pêche réglementée ». Il s'agit donc de mesures de restriction de l'offre. L'article LP 17 prévoit qu'elles seront précisées et fixées par arrêté paris en conseil des ministres et seront élaborées « *avec la participation des communes concernées, dans le cadre d'une gestion durable de la pêche*[34] ». Ces restrictions peuvent être temporaires ou permanentes.

47. Trois types de restrictions sont envisagées au sein de ces zones, comme l'indique l'exposé des motifs :

48. Des **mesures de restriction de la pêche** elle-même, « par le contrôle des espèces autorisées à la pêche, leur taille ou stade de développement, les périodes de pêche, l'effort de pêche c'est-à-dire le nombre d'unités de pêche utilisées pendant une période donnée et leur durée d'utilisation, ainsi que les quotas de pêche individualisés » ;

49. Des **mesures de restriction de l'usage des produits de la pêche issus des ZPR**, « comme la destruction, le ramassage, le transport, le colportage, l'utilisation à toutes fins, les expéditions interinsulaires, l'exportation et la commercialisation » ;

50. Des **mesures de restriction de la pratique d'activités nautiques autres que la pêche** « dont la pratique est incompatible avec les objectifs de gestion des zones de pêche réglementée ». Ce point est présenté comme une « innovation dans la réglementation de la pêche (…) comparable aux possibilités prévues par le code de l'environnement pour réglementer l'ensemble des activités

[34] Article LP 17 du projet de loi du pays portant modification de de la délibération n° 88-184 at du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien

humaines dans un espace naturel classé ». Les activités visées pourraient être par exemple constituées des sports nautiques motorisés, dont l'interdiction ou la restriction permettrait la préservation de l'écosystème et assurerait la sécurité des pêcheurs.

51. Un comité de gestion peut être créé « *pour le suivi d'une ou plusieurs zones de pêche réglementée* ». Sa composition entend assurer l'implication des acteurs locaux en ce qu'elle comprend « *au minimum, un représentant de la Commune, un représentant des pêcheurs et le chef du service en charge de la pêche ou son représentant*[35] ». Son rôle précis reste toutefois à être déterminé par un arrêté pris en conseil des ministres.

52. Corrélativement à ces nouvelles restrictions de l'offre, le projet de texte prévoit un **élargissement du périmètre des dérogations** qui peuvent être accordées (articles LP 18 à LP 23). La réglementation actuelle prévoit des possibilités de dérogation aux restrictions de pêche ou d'usage des produits de la pêche pour les seuls organismes scientifiques. Elle est jugée trop restrictive par le pays, de sorte que le projet de loi du pays (article LP 18) prévoit son élargissement « *pour la recherche, le développement, l'enseignement supérieur ou professionnel, l'exposition en aquarium ou parcs à poissons pour la sensibilisation à l'environnement et les opérations d'ensemencement de milieux naturels* ». Des dérogations peuvent également être accordées aux « *services administratifs ou établissements publics intervenant dans le secteur de la mer et de l'aquaculture* » ainsi que le prévoit l'article LP 19. Enfin, un régime de pêche dérogatoire est instauré par l'article LP 23, pour les besoins de l'activité des aquaculteurs, reconnus comme tels par l'agrément prévue par la délibération n° 2010-55 APF du 2 octobre 2010 portant mise en place d'une procédure d'agrément au profit des aquaculteurs de Polynésie française. Cet article prévoit une possibilité dérogatoire de capture au stade larvaire ou juvénile de certaines espèces aquatiques pour la mise en élevage ou culture, et leur commercialisation future. Les motifs de refus ou d'abrogation de la dérogation sont listés. Les modalités d'instruction des demandes de dérogation ainsi que la procédure d'abrogation seront précisées par arrêté pris en conseil des ministres.

2. LA RESERVATION DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE LA PECHE AUX PECHEURS PROFESSIONNELS

53. Un autre point important du projet de texte consiste en la réservation de la commercialisation des produits de la pêche aux seuls pêcheurs professionnels, ainsi que le prévoit l'article LP 4.

54. Il s'agit également d'une restriction de l'offre, *via* une restriction des possibilités de commercialisation. En effet, aux termes de l'article LP 4, seuls les pêcheurs professionnels, détenteurs d'une licence de pêche professionnelle ou d'une carte professionnelle de pêcheur lagonaire, pourront commercialiser les produits issus de leur pêche auprès des entreprises répertoriées à la Chambre de commerce et d'industrie, des services et des métiers (ci-après « CCISM ») de la Polynésie française ou auprès de toute personne morale de droit public. Cette restriction ne vise pas la commercialisation auprès des personnes physiques.

55. Les ventes concernées doivent être déclarées à la DRM, selon des modalités qui seront définies par arrêté pris en conseil des ministres.

56. Comme l'indique l'exposé des motifs, « cette disposition a été ajoutée à la demande des professionnels du secteur ». Son objectif affiché est de « valoriser la professionnalisation du secteur ».

---

[35] Article LP 17 du projet de loi du pays portant modification de de la délibération n° 88-184 at du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien.

3. LES MESURES RELATIVES AUX ESPECES REGLEMENTEES

57. Le projet de loi du pays contient enfin quelques modifications de dispositions restrictives relatives à certaines espèces protégées (articles LP 5 à LP 15).

58. L'interdiction de pêche des burgaux est levée en raison du bon développement du stock dans les îles, et la pêche est réservée aux seuls individus dont la taille est comprise entre 16 et 18 cm.

59. S'agissant des bénitiers, de nouvelles restrictions sont introduites. En effet, « en raison de la grande sensibilité des bénitiers à la surpêche, il est instauré le principe d'une taille maximale de bénitier autorisée à la pêche », qui s'ajoute au principe d'une taille minimale à respecter. Il a en effet été constaté que les bénitiers de grande taille contribuent activement au repeuplement des lagons. Si la taille minimale est d'ores et déjà fixée à 12 cm par la réglementation, la taille maximale sera déterminée par un arrêté pris en conseil des ministres.

60. Par ailleurs, l'article LP 12 prévoit « la possibilité pour les commerçants (magasins d'alimentation, restaurants, mareyeurs) qui possèdent des stocks de crustacés réglementés au démarrage de la période d'interdiction de les détenir et de les conserver jusqu'à la fin de cette période, sous réserve d'une déclaration préalable auprès de la direction des ressources marines ».

61. Enfin, l'article LP 24 ajoute un représentant à l'assemblée de la Polynésie française dans la composition du comité de surveillance des espèces animales marines et d'eau douce, auparavant composé de 10 membres.

II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

A. LA GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE AUX PROJETS DE REGLEMENTATION

62. Lorsqu'elle est consultée par le Président de la Polynésie française sur le fondement de l'article LP 620-2, l'Autorité a pour mission d'évaluer l'impact potentiel des textes sur le jeu concurrentiel dans les marchés concernés, étant entendu que le bon fonctionnement de la concurrence est de nature à garantir une affectation efficace des ressources, une amélioration du bien-être économique des consommateurs, des effets favorables sur les prix, la qualité des produits, l'innovation et la compétitivité du secteur concerné.

63. Toutefois, les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d´intérêt général plus larges et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui ont un impact sur le fonctionnement de l´économie, notamment lorsqu´ils ont pour objet de modifier la répartition de ressources entre différentes catégories ou de remédier à des imperfections de marchés. La mission de l'Autorité est alors d'examiner si la mise en place d'une réglementation restrictive est adaptée et proportionnelle aux défaillances de marché identifiées, de façon à rechercher l'obtention de la plus grande efficience économique.

64. Le projet de loi du pays soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence réglemente les activités du secteur de la pêche. Comme exposé *supra*, il contient un certain nombre de restrictions de l'offre susceptibles d'avoir des effets sensibles sur le marché.

65. Dans un tel cas, selon le guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs de l'Autorité de la concurrence métropolitaine : « *l'Autorité détermine si les limitations directes ou indirectes du nombre d'opérateurs résultant d'un projet de texte normatif ont un effet sensible sur le marché. Dans cette hypothèse, elle vérifie que si ces limitations sont, d'une part, justifiées par un objectif d'intérêt général, et, d'autre part, qu'elles sont nécessaires, adaptées et proportionnées à cet objectif, et qu'il n'existe pas de méthode moins restrictive de concurrence. Elle propose, le cas échéant, des mesures moins restrictives de la concurrence que celles qui sont envisagées, par exemple un régime de déclaration préalable plutôt que d'autorisation administrative, ou la réglementation du bien ou du service final plutôt que de l'accès à l'activité économique* ».

B. ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN

1. SUR LE RENFORCEMENT DE L'OUTIL « ZONE DE PECHE REGLEMENTEE »

66. Les restrictions de l'offre introduites par le renforcement de l'outil ZPR, si elles sont expressément listées dans l'article LP 17, n'en restent pas moins d'ordre très général. Elles doivent en effet être précisées par un arrêté pris en conseil des ministres auquel l'Autorité n'a pas eu accès. Par conséquent, il est difficile de proposer une analyse robuste des effets sur la concurrence de ces restrictions. Il est toutefois possible d'en dessiner les grandes lignes.

67. Tout d'abord, ces trois restrictions (de pêche, d'usage des produits de la pêche issus des ZPR ou d'activités aquatiques autres que la pêche mais jugées incompatibles avec les objectifs de gestion

des ZPR), sont introduites au nom de la préservation du milieu naturel marin polynésien et visent à privilégier l'exploitation durable des ressources marines. L'exposé des motifs indique en effet que ce nouvel outil « permet de prendre en compte l'état des stocks et les cycles biologiques des espèces, et de contrôler la pression de pêche, quantitativement et qualitativement ». Par conséquent, l'Autorité considère que le principe de ces restrictions de l'offre est pleinement justifié par le motif d'intérêt général que constitue la préservation de l'environnement ou la recherche d'un développement durable. La définition la plus simple de ce dernier concept, issue du rapport Bruntland, consiste à le considérer comme un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs36 ». L'intervention publique en la matière est justifiée par le fait que le marché est en effet incapable de gérer seul l'exploitation des biens d'environnement, qui ont les caractéristiques de ce que l'économie appelle des biens collectifs et que le droit qualifie de « choses communes », non appropriables (l'article 714 du code civil, applicable en Polynésie française, dispose ainsi : « Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous »). Cette défaillance du marché s'explique par l'impossibilité, a priori, de définir de droits de propriété pour ce type de biens. D'où le risque, pointé par la théorie économique, d'une surexploitation des ressources naturelles, chacun y ayant un intérêt individuel, alors que l'intérêt collectif est précisément inverse37.

68. Toutefois, en matière de concurrence et de liberté économique, toutes les restrictions de l'offre ne se valent pas. Par exemple, au regard de la liberté économique, une interdiction est l'instrument réglementaire le plus contraignant. En matière de politique de l'environnement en effet, le pouvoir politique a le choix, selon l'objectif poursuivi et le marché concerné, entre des instruments réglementaires, de type juridique (quotas, normes, interdictions, autorisations) et des instruments plus économiques, qui sont des mécanismes d'incitation par les prix (taxes, subventions, marchés de droits, défiscalisation…).

69. Il n'appartient certes pas à l'Autorité de se prononcer sur la pertinence des objectifs poursuivis, ni sur celle des mesures retenues pour ce faire par le décideur public. En revanche, l'Autorité doit examiner si les dispositifs retenus, lorsqu'ils induisent des restrictions ou des distorsions de concurrence, sont proportionnés à l'objectif légitime poursuivi ou si ce dernier peut être atteint par d'autres biais, moins restrictifs ou susceptibles d'engendrer moins de distorsion en matière de concurrence.

70. Dans cette perspective, une première recommandation pourrait consister en la stricte limitation des mesures d'interdiction (de pêche, d'usage des produits de la pêche ou d'activités aquatiques) aux seules configurations qui rendent de telles interdictions absolument incontournables (raréfaction de la ressource par exemple). Dans ce cas, la mesure d'interdiction doit malgré tout demeurer proportionnée à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire dans la mesure du possible circonscrite à la fois dans l'espace (le périmètre d'une ZPR par exemple) et dans le temps. Elle doit également, pour n'induire aucune distorsion de concurrence, s'appliquer à tous les acteurs du marché sans discrimination.

71. Par exemple, il importera de déterminer avec précision quelles sont les activités aquatiques autres que la pêche qui sont incompatibles avec « *les objectifs de gestion des zones de pêche réglementée, ainsi que la préservation des ressources et de leurs écosystèmes associés*[38] ». Il importera également de préciser ce que signifie être incompatible avec ces objectifs. Le risque

---

[36] Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1987.

[37] Ce fait stylisé, déjà relevé par Aristote dans *La Politique*, est connu en économie sous le nom de la « tragédie des biens communs », depuis un article de G. Hardin paru dans *Science* en 1968.

[38] Article LP 17 du projet de loi du pays portant modification de de la délibération n° 88-184 at du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien.

d'induire des distorsions de concurrence peu ou pas justifiées entre les activités autorisées, les activités restreintes et les activités interdites est en effet grand. L'explicitation et l'objectivation des critères ayant conduit à une telle classification (études scientifiques, rapports… plutôt que pétitions de riverains ou d'autres actions partisanes) seront alors impératifs.

72. En cas de possibilité de dérogation aux restrictions introduites, les critères d'accord des dérogations doivent être clairement explicités, ainsi que les motifs de refus ou d'abrogation (ce qui est le cas en l'espèce avec ce projet de loi du pays), garantissant ainsi la transparence de la mesure. En outre, le législateur doit veiller à ce que ces critères soient non-discriminatoires et objectifs afin de ne laisser aucune place aux décisions discrétionnaires. Dans le cas d'espèce, si les régimes dérogatoires prévus aux articles LP 18 à LP 23 conduisent à l'obtention mécanique de la dérogation dès lors que les critères de refus ne sont pas remplis, alors le dispositif est bien calibré pour ce qui concerne l'égalité de traitement des candidats à la dérogation. En tout état de cause, si tel est le cas, l'élargissement du périmètre des dérogations n'appelle alors pas de critique particulière de la part de l'Autorité dans la mesure où elles constituent un moyen transparent, objectif et non-discriminatoire d'atténuer les effets des restrictions quantitatives et qualitatives de l'offre de pêche.

73. Compte tenu de ce qui vient d'être exposé, l'arrêté CM qui sera pris pour l'application de l'article LP 17 relatif au renforcement de l'outil ZPR devra donc veiller dans la mesure du possible à déterminer des restrictions d'offres moins radicales que l'interdiction afin de réconcilier les impératifs environnementaux (préservation du milieu naturel, développement durable), économiques (liberté économique, croissance) et concurrentiels (libre concurrence, absence de distorsion sur les marchés). Pour ce faire, il est déjà prévu, entre autres dispositifs, la mise en place de quotas de pêche. Cette option est explicitement mentionnée par l'article LP 17.

74. Dans un tel cas, un certain nombre de recommandations peut être proposé par l'Autorité pour ce qui concerne la traduction pratique du principe des quotas de pêche (ou d'usage des produits de la pêche).

75. Un risque concurrentiel peut être rapidement identifié si les quotas ne sont pas attribués individuellement aux producteurs mais plutôt à une ou plusieurs organisations de producteurs (ci-après « OP »)[39]. Cela ne semble pas être la voie retenue en l'espèce puisque le projet de texte mentionne des « *quotas individuels par pêcheur ou navire*[40] ». Il n'est toutefois pas inutile, en l'absence de modalités pratiques précises, de présenter les écueils liés à l'attribution de quotas collectifs à des OP.

76. Schématiquement ce dispositif reviendrait à attribuer un quota global de pêche à une (ou plusieurs) OP, qui se chargerait ensuite de l'attribution de sous-quotas individuels à ses membres. Deux types de distorsion de concurrence risquent alors d'apparaître. Premièrement, la clé de répartition des quotas de pêche collectifs entre les différentes OP doit être parfaitement transparente, objective et non-discriminatoire sous peine d'introduire des inégalités d'offre non justifiées du point de vue de la rationalité économique. Surtout, et c'est le second risque qui a déjà été identifié par l'Autorité de la concurrence métropolitaine au sujet des quotas de pêche en France, « *il existe un risque de discrimination à l'égard des nouveaux entrants qui auraient besoin*

---

[39] Selon la DGCCRF (« Droit de la concurrence et secteur agricole, lignes directrices », juillet 2020), « *une OP est une organisation qui regroupe des producteurs afin de poursuivre différentes missions à vocation collective* ». Les OP sont constituées à l'initiative d'un ensemble d'agriculteurs ou de pêcheurs, qui se rassemblent dans l'objectifs de mutualiser leurs moyens afin de rééquilibrer les relations commerciales qu'ils entretiennent avec les acteurs économiques de l'aval de leur filière (mareyeurs, distributeurs, grossistes).

[40] Article LP 17 du projet de loi du pays portant modification de de la délibération n° 88-184 at du 8 décembre 1988 modifiée relative à la protection de certaines espèces animales marines et d'eau douce du patrimoine naturel polynésien.

d'adhérer à une OP pour accéder à la ressource[41]». Ce risque est accru par le fait que les OP peuvent ne pas être tenues d'accepter une demande d'adhésion de la part d'un professionnel, ou de motiver leur refus. Ce dispositif risquerait donc de créer une désincitation à l'entrée sur le marché de la pêche professionnelle, les nouveaux entrants pouvant être désavantagés par rapport aux professionnels déjà établis, sans que cette situation soit justifiée par les mérites des opérateurs en question.

77. Par conséquent, une solution bien éprouvée consiste à opter – comme semble le faire le projet de texte – pour des quotas attribués individuellement aux pêcheurs. Ce système permettrait aux pêcheurs de se voir attribuer, à titre individuel, le droit de pêcher une quantité déterminée de poissons sur une période donnée.

78. En outre, afin de maximiser le bien-être collectif, la question de la transférabilité de ces quotas individuels entre pêcheurs concurrents doit être posée. En effet, sur le modèle de la gestion mondiale des quotas de CO2, la transférabilité des quotas individuels revient, tout en respectant le quota global de pêche déterminé par le pays, à instaurer par la réglementation un marché d'échange de droits de propriété (ou marché d'externalités). Cette solution a l'avantage de maximiser le bien-être individuel des pêcheurs (chacun peut pêcher plus que son quota individuel, s'il en a le besoin… et à condition qu'il trouve des quotas vendus par des pêcheurs qui ont des besoins moindres) et le bien-être collectif (le niveau du quota global est déterminé par le pays, qui pilote la politique de la pêche). L'instauration de quotas individuels transférables (ci-après « QIT ») permet de remédier immédiatement aux deux risques concurrentiels identifiés *supra*. Il peut également avoir l'avantage d'inciter les pêcheurs à moderniser leur outil de production afin de gagner en productivité. Le pays pourrait en effet piloter les niveaux du quota global et des quotas individuels afin d'inciter les pêcheurs à adapter leur outil de travail à leur niveau de quota. Une telle piste de réflexion pourrait être féconde dans la mesure où, comme il a été présenté *supra*, lorsque des quotas sont fixés, la production locale est parfois très loin d'atteindre le plafond (cas du bénitier présenté au §40 avec un quota utilisé à hauteur de 37 % en 2020).

79. Pour finir, la création de comités de gestion chargés du suivi de ces ZPR n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de l'Autorité. Il faudra toutefois veiller, si jamais ces comités devenaient chargés de l'attribution des quotas de pêche individuels, à ce que leur composition permette d'effectuer cette attribution de manière objective, transparente et non-discriminatoire. En tout état de cause, la présence d'au moins un représentant des pêcheurs – qui pourrait être chargé de l'attribution des quotas de pêche à ses concurrents – pourrait se révéler problématique.

[41] Avis Adlc n° 15-A-19 du 16 décembre 2015 relatif aux effets sur la concurrence du mécanisme de répartition des quotas de pêche en France.

Recommandations

1. D'une manière générale, qu'il s'agisse de la gestion des ZPR ou des espèces protégées, limiter strictement les mesures d'interdiction (de pêche, d'usage des produits de la pêche, d'activités) aux seules configurations qui rendent de telles interdictions absolument incontournables (raréfaction de la ressource par exemple).

2. Dans de tels cas, veiller à ce que les mesures d'interdiction demeurent proportionnées à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire dans la mesure du possible circonscrites à la fois dans l'espace (le périmètre d'une ZPR par exemple) et dans le temps, et qu'elles s'appliquent à tous les acteurs concernés, sans discrimination.

3. Préciser la définition et les conditions d'incompatibilité entre des activités aquatiques autres que la pêche et les objectifs de gestion des ZPR ainsi qu'avec la préservation des ressources et de leurs écosystèmes associés. Préciser en conséquence les activités aquatiques ainsi concernées.

4. Expliciter et objectiver les critères à partir desquels d'éventuelles mesures de restrictions de telles activités aquatiques seront prises.

5. S'agissant des dérogations aux mesures de restriction (de pêche ou d'usage des produits de la pêche), expliciter les critères à partir desquels de telles dérogations seront accordées. Expliciter également les motifs de refus ou d'abrogation de ces mêmes dérogations. Veiller également à ce que les critères et procédures soient non-discriminatoires et objectifs afin de ne laisser aucune place aux décisions discrétionnaires.

6. S'agissant de la mise en place de quotas de pêche, veiller à ce qu'il s'agisse bien de quotas individuels de pêche.

7. Veiller à ce que ces quotas soient en outre transférables entre pêcheurs, selon des critères et procédures objectifs, transparents et non-discriminatoires (marché d'échange de droits de propriétés ou marché d'externalités).

8. Veiller à établir des procédures publiques et transparentes mettant en œuvre des règles de pondération des quotas individuels qui soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

2. SUR LA RESERVATION DE LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE LA PECHE AUX SEULS PECHEURS PROFESSIONNELS

80. L'article LP 4 réserve donc la commercialisation des produits de la pêche auprès des entreprises et des personnes morales de droit public aux seuls « *pêcheurs détenteurs d'une carte professionnelle de pêcheur lagonaire* » délivrée par la CAPL « *ou d'une licence de pêche professionnelle* ».

81. Cette disposition introduit une distorsion de concurrence entre les détenteurs de ces cartes, qui peuvent écouler leur production en utilisant l'ensemble des canaux de commercialisation, et les pêcheurs qui ne détiennent pas ces cartes, qui n'ont plus accès au circuit de distribution des GMS par exemple, alors que la vente aux particuliers leur est toujours autorisée.

82. L'exposé des motifs indique explicitement que « cette disposition a été ajoutée à la demande des professionnels du secteur ». Son objectif est de « favoriser la vente des produits de la pêche par des professionnels » et de « valoriser la professionnalisation du secteur ».

83. La justification avancée soulève des interrogations. Pour l'Autorité en effet, des restrictions sur les marchés introduites par la réglementation ne se justifient que pour des motifs d'intérêt général et à condition que d'autres solutions moins attentatoires à la liberté économique ne soient pas envisageables. Ici, il s'agit du type de restriction le plus fort puisqu'elle consiste en une interdiction. Par ailleurs cette interdiction ne concerne pas tous les acteurs du secteur, mais seulement une partie d'entre eux. Enfin, elle n'est pas instituée au nom de la préservation des ressources mais semble l'avoir été pour satisfaire l'intérêt collectif des pêcheurs professionnels.

84. Or, le rôle de l'Autorité est aussi de veiller à ce que les réglementations soumises à son examen n'aient pas pour effets de restreindre abusivement l'accès aux marchés, de maintenir ou de créer des rentes de situation qui, outre les injustices créées, conduisent souvent à une faible productivité des acteurs ainsi protégés, à un faible niveau d'innovation et se révèlent donc *in fine* contraires à l'intérêt général.

85. Par conséquent, s'il ne s'agit que d'une mesure destinée à défendre les intérêts des pêcheurs détenteurs de la carte ou de la licence susmentionnée, sans autre considération, alors elle n'est pas justifiée et l'Autorité recommande de lever cette restriction à l'origine de distorsions de concurrence injustifiées.

86. Toutefois, s'il s'agit d'une mesure destinée en réalité à lutter contre le « travail au noir » et contre l'éventuelle concurrence déloyale que feraient subir les pêcheurs non professionnels aux pêcheurs professionnels, cette disposition se justifie davantage au sens de l'intérêt général. Les cotisations sociales des travailleurs déclarés concourent en effet au bien-être général. D'autant que, au moins pour la carte de pêcheur lagonaire délivrée par la CAPL, les conditions d'accès sont relativement souples. Comme présenté *supra*, il existe certes des conditions relatives à la capacité professionnelle du demandeur, mais ces exigences sont modérées. En outre, seuls la déclaration de l'activité à la caisse de prévoyance sociale ainsi que le paiement d'une somme de 6 000 F CFP ou de 12 000 F CFP sont requis. D'ailleurs, le repli de l'activité économique en 2020 dans le contexte de la pandémie de Covid-19 a poussé de nombreux actifs à demander à la CAPL une carte de pêcheur lagonaire. C'est ce que relève l'ISPF dans son *Bilan de la pêche 2020* : « *en 2020, la CAPL a délivré un nombre record de cartes CAPL de pêcheurs lagonaires (1057 contre 401 en 2019) puisque depuis le début de la crise de la Covid-19, beaucoup se sont lancés dans des activités primaires telles que la pêche suite à des pertes d'emploi* ». Signe que les barrières à l'entrée dans le secteur de la pêche professionnelle ne sont pas très élevées – au moins pour son volet lagonaire[42].

87. Dans cette perspective, la possibilité qui serait laissée, le cas échéant, aux pêcheurs qui ne seraient pas déclarés auprès de la CPS de commercialiser leur production auprès des personnes physiques (bord de route, marchés) pourrait se révéler contradictoire avec l'objectif de lutte contre le travail primaire non déclaré. Toutefois, cette question ne relève pas des prérogatives de l'Autorité polynésienne de la concurrence.

88. L'Autorité recommande donc de préciser l'objectif réel de cette disposition qui prive une partie des acteurs sur le marché de débouchés substantiels.

[42] Pour la pêche côtière ou hauturière professionnelle, des conditions de diplômes ou de titres existent, comme présenté *supra*.

Recommandation

9. Préciser l'objectif final réel de la mesure consistant à réserver aux seuls pêcheurs professionnels la vente de produits issus de la pêche auprès des entreprises ou des personnes morales de droit public.

3. SUR LES NOUVELLES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ESPECES REGLEMENTEES

89. Le projet de loi du pays vient également modifier certaines restrictions relatives aux espèces marines ou d'eau douce protégées. Ces adaptations sont proposées pour rationaliser l'exploitation de ces espèces, en tenant compte des derniers résultats relatifs à leur sensibilité à la surpêche ainsi qu'au niveau de leur stock en Polynésie française. Elles sont donc justifiées par des considérations relatives à la préservation des ressources, donc à l'intérêt général.

90. Par conséquent, l'Autorité n'a pas de remarque particulière à formuler sur l'instauration d'une taille maximale pour la pêche de bénitiers. Il considère que la libéralisation partielle de la pêche aux burgaux est le signe que le pays adapte les restrictions à l'état des ressources, le cas échéant en les abaissant. Enfin, la possibilité donnée aux commerçants qui possèdent des stocks réglementés au démarrage de la période d'interdiction de les détenir jusqu'à la fin de cette période n'appelle pas non plus de remarque particulière dans la mesure où l'ensemble des commerçants sont concernés par la disposition, sans discrimination.

91. D'une manière plus générale, les mêmes principes peuvent s'appliquer pour la mise en œuvre des restrictions de l'offre pour ce qui concerne les espèces protégées que celles décrites *supra* pour les ZPR.

92. De même, l'ajout d'un représentant à l'assemblée de la Polynésie française au sein des Comités de surveillance des espèces animales marines et d'eau douce n'appelle pas d'observation de la part de l'Autorité. En revanche, et même s'il ne s'agit pas d'une disposition introduite par le présent projet de loi du pays, les critères de désignation par le conseil municipal des deux pêcheurs de chaque commune considérée au sein du Comité de surveillance gagneraient à être précisés ou à tout le moins explicités. Ces derniers sont en effet, une fois désignés, en charge de l'organisation et du contrôle de la pêche, et de la commercialisation des *troca* au sein de la commune en question. Les décisions du Comité de surveillance au sein duquel ils siègent sont donc susceptibles d'affecter la situation de leurs concurrents sur le marché.

Recommandations

10. Veiller à ce que les règles de désignation de deux pêcheurs au sein des comités de surveillance soient parfaitement objectives, transparentes et non-discriminatoires.

11. Veiller à ce que la composition des comités de gestion chargés du suivi des ZPR ne se révèle pas problématique si ceux-ci devenaient chargés de la répartition des quotas individuels de pêche.

Délibéré sur le rapport oral de M. Matthieu Pujuguet, rapporteur, et l'intervention de Mme Véronique Sélinsky, rapporteure générale, par Mme Johanne Peyre, présidente, Mme Marie-Christine Lubrano et M. Christian Montet, membres.

La présidente

Johanne Peyre

Synthèse des recommandations :

1. D'une manière générale, qu'il s'agisse de la gestion des ZPR ou des espèces protégées, limiter strictement les mesures d'interdiction (de pêche, d'usage des produits de la pêche, d'activités) aux seules configurations qui rendent de telles interdictions absolument incontournables (raréfaction de la ressource par exemple).

2. Dans de tels cas, veiller à ce que les mesures d'interdiction demeurent proportionnées à l'objectif poursuivi, c'est-à-dire dans la mesure du possible circonscrites à la fois dans l'espace (le périmètre d'une ZPR par exemple) et dans le temps, et qu'elles s'appliquent à tous les acteurs concernés, sans discrimination.

3. Préciser la définition et les conditions d'incompatibilité entre des activités aquatiques autres que la pêche et les objectifs de gestion des ZPR ainsi qu'avec la préservation des ressources et de leurs écosystèmes associés. Préciser en conséquence les activités aquatiques ainsi concernées.

4. Expliciter et objectiver les critères à partir desquels d'éventuelles mesures de restrictions de telles activités aquatiques seront prises.

5. S'agissant des dérogations aux mesures de restriction (de pêche ou d'usage des produits de la pêche), expliciter les critères à partir desquels de telles dérogations seront accordées. Expliciter également les motifs de refus ou d'abrogation de ces mêmes dérogations. Veiller également à ce que les critères et procédures soient non-discriminatoires et objectifs afin de ne laisser aucune place aux décisions discrétionnaires.

6. S'agissant de la mise en place de quotas de pêche, veiller à ce qu'il s'agisse bien de quotas individuels de pêche.

7. Veiller à ce que ces quotas soient en outre transférables entre pêcheurs, selon des critères et procédures objectifs, transparents et non-discriminatoires (marché d'échange de droits de propriétés ou marché d'externalités).

8. Veiller à établir des procédures publiques et transparentes mettant en œuvre des règles de pondération des quotas individuels qui soient objectives, transparentes et non discriminatoires.

9. Préciser l'objectif final réel de la mesure consistant à réserver aux seuls pêcheurs professionnels la vente de produits issus de la pêche auprès des entreprises ou des personnes morales de droit public.

10. Veiller à ce que les règles de désignation de deux pêcheurs au sein des comités de surveillance soient parfaitement objectives, transparentes et non-discriminatoires.

11. Veiller à ce que la composition des comités de gestion chargés du suivi des ZPR ne se révèle pas problématique si ceux-ci devenaient chargés de la répartition des quotas individuels de pêche.