POLYNESIE FRANÇAISE

Autorité Polynésienne de la Concurrence

Avis n° 2020-A-01 du 5 mai 2020 relatif à la situation de la concurrence dans la filière porcine

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la décision n° 2016-DAA-05 du 18 février 2016 relative à une saisine d'office pour avis portant sur la situation de la concurrence dans la filière porcine en Polynésie française enregistrée sous le n° 16/004 A ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP 620-4 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu les contributions reçues jusqu'au 15 juillet 2019 ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité polynésienne de la concurrence du 6 février 2020 ;

Les représentants de la Coopérative Pua'a maohi, de Salaisons de Tahiti, de la Charcuterie du Pacifique et de la Direction de l'agriculture entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP 630-5 du code de la concurrence ;

Adopte l'Avis suivant :

SOMMAIRE

Synthèse **4**

Tableau des recommandations **9**

Introduction **10**

I. La filière porcine en Polynésie française **11**

A. Le cadre réglementaire : un encadrement des prix et des importations *11*

1. La fixation des prix 11
   a) Le prix de vente du producteur 11
   b) Les tarifs d'abattage 12
   c) Les prix de gros 12
   d) Les prix de détail 12
   e) Les augmentations de tarifs 13
2. Les barrières non tarifaires aux importations 14
   a) L'instauration de quotas d'importation du porc charcutier et des porcelets 14
   b) La répartition des quotas d'importation 15
   c) Les interdictions d'importation des produits de charcuterie 16
3. Les barrières tarifaires aux importations 17
4. Un encadrement spécifique des relations commerciales 20
5. Un interventionnisme économique conforté par la politique agricole du Pays 20

B. La structure de la filière : une forte concentration à différents niveaux *21*

1. Les éleveurs 22
2. L'abattoir 22
3. Les transformateurs 24
4. Les détaillants et acheteurs finals 25
5. Un marché concentré à plusieurs niveaux de la filière 25

C. L'économie de la filière : des difficultés croissantes *26*

1. La demande : une faible consommation de porc brute, mais une consommation importante de produits charcutiers 26
2. L'offre : une production de viande porcine en baisse et insuffisante pour couvrir les besoins 28
   a) La part de la filière porcine dans la production agricole est faible et en baisse 28
   b) Une production très insuffisante pour satisfaire la demande 29
   c) Une évolution erratique de la qualité de la production 33
3. Une filière en difficulté 34
   a) La réduction du cheptel et du nombre d'élevages 34
   b) Les origines de ces difficultés 37

II. L'analyse concurrentielle **43**

A. Les effets de la réglementation des prix *44*

1. Un prix d'achat aux éleveurs très élevé et indépendant des variations du marché 44
2. Un plafonnement de la marge des transformateurs et des distributeurs qui n'incite pas à améliorer la qualité des produits 46
3. Une réglementation défavorable au pouvoir d'achat, a la qualité et à la diversité des produits 47

B. Les effets des restrictions aux importations *49*

1. Effets des barrières non tarifaires 49
2. Effets de la TDL et des barrières tarifaires 52
3. Un impact différencié des restrictions aux importations 55

C. La réduction du marché de la transformation *55*

1. Des effets protectionnistes accrus en cas de concentration du marché 55
2. Un duopole, conséquence de la réglementation 56

III. Les recommandations **59**

A. Avant-propos : l'articulation entre politique agricole et politique de la concurrence *59*

1. Les conditions de la compatibilité entre politique de la concurrence et structuration des filières agricoles 59
2. Une illustration : la politique agricole en faveur des départements d'Outre-mer 61
3. Une approche encore balbutiante dans le secteur de l'élevage polynésien 62

B. Libérer partiellement le marché de la viande porcine 63
1. La concurrence par les prix 63
2. Réduire les obstacles aux importations 64
a) Substituer des barrières tarifaires à l'importation aux barrières non tarifaires 64
b) Réduire les droits et taxes aux importations pour certains produits 65
3. Ouvrir le marché à de nouveaux acteurs 66

IV. Conclusion 68

SYNTHESE

L'Autorité polynésienne de la concurrence rend un avis sur la situation concurrentielle dans la filière porcine en Polynésie française.

Ce diagnostic d'ensemble a pour objet de cerner les problématiques principales qui contribuent à la faible concurrence, notamment l'existence d'un fort encadrement des prix, de gros et de détail, ainsi que des restrictions et interdictions à l'importation sur la viande de porc destinée à la transformation comme sur les produits charcutiers. L'Autorité formule ensuite des recommandations visant à libérer partiellement le marché de la viande porcine en Polynésie française.

La filière porcine en Polynésie française

Le cadre règlementaire : un encadrement des prix et des importations

La fixation des prix. Depuis 1998, le prix de la viande de porc est réglementé par l'instauration de prix plafond de vente sur les îles de Tahiti et Moorea. Les prix sont encadrés, de l'amont à l'aval : prix de vente du producteur, tarifs d'abattage, prix de gros et de détail. Le prix est libre sur les autres îles, à tous les stades. Les tarifs ont été actualisés à la hausse en 2007 et 2013.

Les barrières non tarifaires aux importations. En principe, l'importation de viande de porc non transformée est interdite, afin de favoriser la production locale. Toutefois, un régime spécifique de quotas d'importation a été mis en place : la commission de la viande de porc est chargée semestriellement d'estimer le niveau de la production locale de viande porcine pour l'année (offre), les besoins de l'industrie locale (demande) et de déterminer par la suite les contingents d'importation et la répartition de ceux-ci entre les importateurs. Ces quotas sont exclusivement réservés à la transformation. La viande importée ne peut être revendue en l'état.

En pratique, du fait de leurs capacités de découpe et de transformation, deux entreprises acquièrent seules la production locale auprès de l'abattoir, à un prix élevé, assurant ainsi l'écoulement de la production locale (sauf pour les porcelets locaux, majoritairement achetés par des transformateurs plus modestes, objets de quotas annuels). En contrepartie, elles sont les seules à bénéficier de la possibilité d'importer de la viande, à un coût moindre, sur le marché mondial. Certains bouchers artisanaux ont fait part de leur souhait de réaliser des produits charcutiers et bénéficier à ce titre de quotas, sans succès. Les quotas attribués aux deux entreprises sont presque toujours équivalents.

Outre les restrictions d'importation de la viande de porc, des interdictions spécifiques d'importation de nombreux produits finis de charcuterie sont prévues. Des dérogations cependant sont accordées par le Président du gouvernement aux titulaires d'une licence d'importation.

Les barrières tarifaires aux importations. Pour protéger la filière locale de viande porcine, un taux de taxe de développement local (TDL) de 37 % de leur valeur CAF a été instauré pour certaines préparations issues de viande porcine importées. A cette taxe, s'ajoutent les droits de douane ainsi que de nombreuses autres taxes, aboutissant ainsi à une majoration globale d'environ 47% du prix d'achat par les importateurs.

L'interventionnisme économique conforté par la politique agricole du Pays. La réglementation actuelle de la filière porcine a très peu évolué et ne semble pas susceptible d'évoluer à court terme.

La structure de la filière : une forte concentration à différents niveaux

Les éleveurs. Les éleveurs polynésiens (283 en 2012) sont majoritairement des éleveurs naisseurs et engraisseurs, implantés pour la moitié d'entre eux sur les Îles-du-Vent (les plus importants étant tous situés à Tahiti). Ils sont structurés par l'appartenance à des coopératives et à un syndicat.

L'abattoir. La SAEM Abattage de Tahiti (détenu à 51 % par la Polynésie française) est l'unique abattoir spécialisé. L'abattoir ne procède à aucune transformation, découpe en pièce ou conditionnement, et vend uniquement des carcasses fendues. Son déficit est comblé par le Pays.

Les transformateurs. Seules les deux entreprises, Salaisons de Tahiti et Charcuterie du Pacifique, sont dotées d'unités de découpe et de transformation des carcasses qu'elles achètent à l'abattoir (répartition égalitaire). Elles sont aussi les seules bénéficiaires des quotas d'importation.

Les détaillants et acheteurs finals. La distribution de la viande porcine se fait ensuite par l'intermédiaire de bouchers-charcutiers, commerces à dominante alimentaire, restaurants, etc.

Ainsi, le marché est très concentré à plusieurs niveaux de la filière, en particulier dans l'abattage (1 acteur), l'importation et la transformation (2 acteurs).

Économie de la filière : des difficultés croissantes

Le poids de la filière porcine est relativement modeste dans l'économie polynésienne.

La demande. La production locale, comme les importations, sont largement orientées vers le porc dit « charcutier », dont la viande subit une transformation, industrielle ou artisanale.

L'offre. La part de la filière porcine dans la production agricole est faible : l'élevage porcin ne représente que 2,8 % en volume et 7,1 % en valeur du total des productions agricoles en 2017. En outre, la production locale est très insuffisante pour satisfaire la demande. Il en résulte un accroissement de 17,4 % des importations de viande porcine alors que la production locale s'est réduite de 27,5 % depuis 2009. Enfin, une baisse de la qualité de la production peut être constatée au cours de la décennie 2010 : diminution du poids moyen des carcasses, part des carcasses des catégories supérieures réduite et baisse du taux d'incorporation de viande de porc local dans les produits charcutiers. Même si une amélioration a semblé se dessiner depuis 2019.

Une filière en difficulté. Entre 1995 et 2012, le nombre d'exploitations d'élevage de porcins a diminué de 44 %, le nombre d'animaux de 54 %. La production demeure très concentrée aux Iles du Vent qui représentent 68 % du cheptel porcin, la totalité des plus gros élevages et 97 % de la production commercialisée.

Les difficultés sont d'ordre technique (faibles compétences technico-économiques) mais également sanitaire : formations agricoles insuffisantes, faible taux de vaccination, état vétuste des bâtiments d'élevage et présence de la brucellose dans la quasi-totalité des élevages. La diminution de la qualité de la viande serait liée à la baisse de la qualité de l'alimentation animale, ainsi qu'à une perte génétique liée à l'auto renouvellement du cheptel. Les difficultés sont également la conséquence d'une réglementation contraignante, combinée aux contraintes foncières (milieu insulaire, urbanisé et montagneux).

Analyse concurrentielle de la filière porcine en Polynésie française

La règlementation actuelle organise une double protection : celle des éleveurs locaux (prix réglementés et garantie d'écoulement de leur production) et celle des industriels (en contrepartie de l'obligation d'acquérir la production locale, ils sont protégés de la concurrence extérieure et intérieure). Le régime actuel semble avoir atteint ses limites : absence de stimulation concurrentielle, faible incitation à baisser les prix et à améliorer qualitativement la production.

Les effets de la règlementation des prix

Un prix d'achat aux éleveurs très élevé et indépendant des variations du marché. En général, le prix du porc dépend des coûts de production et des variations cycliques du marché. En Polynésie française, le prix est réglementé (prix plafond, souvent considéré comme le prix en vigueur). Le prix constaté est très élevé : environ trois fois supérieur au cours mondial moyen.

Un plafonnement de la marge des transformateurs et des distributeurs qui n'incite pas à améliorer la qualité des produits. Les prix de gros et de détail de la viande de porc sont également réglementés. Les prix d'achat étant souvent calés sur les prix plafond, cela revient à fixer une marge commerciale maximale (entre 15 % et 25 % pour les distributeurs), ne les incitant pas à améliorer la qualité de leurs produits.

Une réglementation défavorable au pouvoir d'achat, à la qualité et à la diversité des produits. La réglementation des prix ne permet pas au jeu de l'offre et de la demande de moduler les prix. Au niveau de la production : la réglementation supprime toute concurrence en amont entre les producteurs locaux qui bénéficient de prix de vente garantis selon le type de carcasse (seule incitation qualitative). Au niveau de la transformation : le prix de la viande acquise auprès de l'abattoir est réglementé alors que le prix d'achat de la viande importée fluctue mais reste environ trois fois moins chère. Dès lors que la part des importations augmente dans la production des produits charcutiers locale (prix libre), une concurrence selon les mérites (prix ou qualité) devrait s'exercer, engendrant une diminution des prix de la charcuterie, ou un accroissement de sa qualité. Dans le cas contraire, si la fixation des prix reste calée sur un niveau permettant de rentabiliser la transformation de la viande locale, il en résulte un accroissement de la marge des transformateurs sur la production de charcuterie issue de la viande importée. En outre, dans le cadre d'un duopole, les incitations à produire de la viande de qualité par les industriels sont moindres. Au niveau de la vente de détail : le prix d'achat des produits résulte des contraintes en amont et la réglementation du prix de détail de certains produits incite les distributeurs à compenser le faible niveau de marge induit par des niveaux de marge élevés sur d'autres produits.

Les effets des restrictions aux importations

Les effets des barrières non tarifaires. Les interdictions d'importation et les quotas ont pour effet d'augmenter le prix (rareté artificielle), sans pour autant générer de recettes fiscales. Les transformateurs sont protégés par les interdictions et restrictions d'importation, qui leur donnent la maîtrise des prix pratiqués sur ces produits, sans pression concurrentielle.

Les effets de la TDL et des barrières tarifaires. A la TDL de 37 % s'ajoutent de nombreux autres droits et taxes, provoquant un renchérissement global du prix de 47 % environ. Le rôle de la TDL (protection de la production locale) est parfois limité, soit parce qu'il existe déjà d'autres dispositifs (interdictions d'importation), soit parce que la TDL porte sur des biens non produits localement. Ainsi, la TDL engendre un surcoût et renforce la position des entreprises leader sur le marché.

Un impact différencié des restrictions aux importations. Parmi ces différentes mesures restrictives, les interdictions totales d'importation (qui limitent le choix du consommateur) génèrent un impact plus fort que les quotas (qui ont un effet inflationniste), eux-mêmes plus défavorables que les barrières tarifaires (qui renchérissent les produits importés, sans limiter l'activité des importateurs).

La réduction du marché de la transformation

Des effets protectionnistes accrus en cas de concentration du marché. Les restrictions aux importations limitent la concurrence de produits étrangers. Sur un marché concentré, le pouvoir de marché des opérateurs locaux est alors élevé et place les clients en position captive. L'étroitesse des marchés insulaires aboutit fréquemment à la constitution d'oligopoles, dès lors que le processus de production nécessite l'utilisation d'équipements lourds générateurs d'économies d'échelle.

Un duopole, conséquence de la réglementation. Les deux entreprises de transformation sont les seules à pouvoir découper, transformer et commercialiser la viande de porc. Elles maîtrisent ainsi la totalité des circuits d'approvisionnement, locaux et étrangers, de transformation et de distribution. Elles sont également les principaux importateurs de produits charcutiers. Cela leur confère un pouvoir de marché important pour fixer les prix des produits qui ne sont pas réglementés (charcuterie) et n'ont que peu d'incitations à améliorer la qualité des produits.

Ainsi, les différents dispositifs de régulation ont conduit à des rentes de situation dissuadant d'éventuels nouveaux concurrents, qui pénalisent le consommateur, qui paye plus cher, pour un choix réduit de produits, dont la qualité n'est pas supérieure à celle des produits importés.

Les recommandations de l'Autorité polynésienne de la concurrence

Avant-propos : l'articulation entre politique agricole et politique de la concurrence

La compatibilité entre politique de la concurrence et structuration des filières agricoles. En matière agricole, les autorités de concurrence admettent des restrictions à la concurrence, afin notamment de rééquilibrer les rapports entre les acteurs et de favoriser la production locale. C'est notamment le cas des départements d'Outre-mer qui bénéficient de la politique agricole commune de l'Union européenne (programme spécifique).

Une approche encore balbutiante dans le secteur de l'élevage polynésien. A rebours d'une politique encourageant les accords entre producteurs afin de rééquilibrer les relations commerciales et renforçant le développement des relations contractuelles entre les différents acteurs de la filière, le dispositif retenu en Polynésie repose sur l'obligation d'acheter la production locale par les entreprises de transformation et des prix administrés, de l'achat des carcasses jusqu'à la fixation des prix de gros et de détail, ayant pour effet de figer le marché.

Libérer partiellement le marché de la viande porcine

L'Autorité, tenant compte de la volonté du gouvernement de soutenir la production porcine locale, s'attache à lui proposer des mesures susceptibles de réformer progressivement le fonctionnement de la filière porcine.

L'Autorité suggère ainsi de mettre en place une réforme, qui viserait à rendre progressivement et partiellement plus concurrentielle la filière porcine, au stade de la transformation et de la distribution.

La concurrence par les prix. Les prix sont réglementés dans l'ensemble de la filière. La concurrence n'a donc pas lieu sur les prix (sauf concernant le prix de détail des produits de charcuterie, libres mais élevé compte tenu du prix d'achat de la viande locale ou des taxes à l'importation). Les évolutions proposées pourraient offrir aux acteurs davantage de marge de manœuvre pour que la concurrence ait lieu par les prix.

Réduire les obstacles aux importations. L'Autorité suggère de substituer aux barrières quantitatives des barrières tarifaires, moins nocives. En effet, si les effets de ces barrières sont similaires pour le consommateur, les pertes de bien-être engendrées par les barrières non tarifaires (quotas ou interdictions d'importation) sont plus élevées que celles résultant des barrières tarifaires (source fiscale). L'autorité propose donc de supprimer les quotas d'importation de la viande en gros à destination des charcutiers et de supprimer les interdictions d'importation des produits de charcuterie. Il conviendrait alors de substituer à ces protections des barrières tarifaires temporaires, dont les recettes pourraient être affectées à des aides publiques à la modernisation de la filière.

Les droits et taxes aux importations devraient être graduellement réduits sur les produits de la viande porcine et notamment de la charcuterie, afin de confronter les producteurs locaux à une pression concurrentielle extérieure, sans pour autant changer brutalement le système en place. Afin de favoriser la production locale, il serait nécessaire de prévoir des exonérations sur les taxes aux importations pour les grossistes-importateurs contribuant à l'écoulement de la production de viande locale. En outre, la TDL constituant le principal frein aux importations de charcuterie, l'Autorité suggère sa suppression sur les biens non produits localement. Concernant les biens produits localement, si un maintien (au moins temporaire) de la TDL peut être envisagé, il pourrait s'accompagner de contreparties, sur la base de critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création ou le maintien de filière, la sauvegarde ou la création d'emplois ou l'incorporation d'inputs locaux dans le processus productif.

Enfin, l'ouverture du marché à de nouveaux acteurs permettrait de rétablir une pression concurrentielle, dans l'intérêt des consommateurs. Celle-ci s'accompagnerait de la mise en place d'une taxe spécifique aux importations (*supra*) pesant sur tous les importateurs, sauf ceux dans l'obligation d'assurer l'écoulement de la production locale.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Substituer des barrières tarifaires à l'importation aux barrières non tarifaires	- Supprimer les quotas d'importation de la viande en gros à destination des charcutiers ; - Supprimer les interdictions d'importation des produits de la charcuterie ; - Substituer, le cas échéant, à ces protections des barrières tarifaires, temporaires, dont les recettes pourraient être affectées à des aides publiques à la modernisation de la filière.
Réduire les droits et taxes aux importations pour certains produits	- Réduire graduellement les droits de douane. - Prévoir des exonérations sur les taxes aux importations pour les grossistes-importateurs ayant fait appel à la production de viande locale. - Supprimer la TDL sur les biens non produits localement (notamment les jambons crus, fumés et saumurés ou les pâtés en boîte) - Mettre en place des contreparties à la TDL sur la base de critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création ou le maintien de filière, la sauvegarde ou la création d'emplois ou l'incorporation d'inputs locaux dans le processus productif.
Ouvrir le marché à de nouveaux acteurs	- Subsidiairement à la recommandation n°1, ouvrir les quotas d'importation à de nouveaux acteurs sous réserve de maintenir l'obligation d'assurer l'écoulement de la totalité de la production locale.

INTRODUCTION

1. En application de l'article LP-620-4 du code de la concurrence, l'Autorité polynésienne de la concurrence peut prendre l'initiative de se saisir pour avis de toute question concernant la concurrence et peut recommander au gouvernement de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration concurrentielle des marchés.

2. Par décision d'autosaisine n° 2016-DAA-05 du 18 février 2016, l'Autorité s'est ainsi saisie d'un avis relatif au fonctionnement la filière porcine, constatant notamment l'existence d'un fort encadrement des prix, de gros et de détail, ainsi que des restrictions et interdictions à l'importation sur les produits charcutiers.

3. L'Autorité indiquait vouloir *« poser un diagnostic du secteur permettant d'identifier les éventuels obstacles à une ouverture à la concurrence, à un accroissement de la qualité de la production locale et à un élargissement de l'offre proposée au consommateur final »* et formuler *« les recommandations utiles pour pallier les éventuels dysfonctionnements constatés et ainsi améliorer le fonctionnement de la concurrence sur ce marché »*.

4. Cette procédure d'avis s'inscrit dans une démarche d'analyse du fonctionnement concurrentiel du secteur concerné. Elle n'a donc pas pour objet de constater ou sanctionner des infractions des acteurs du secteur. L'avis n'a pas non plus vocation à aborder les questions sanitaires, environnementales ou celles relatives à l'amélioration des élevages, sauf quand elles sont susceptibles d'avoir des causes ou des effets en lien avec la problématique concurrentielle.

5. Pour conduire son instruction, l'Autorité a notamment procédé à une large consultation des principaux acteurs de ce secteur et de leurs organismes représentatifs (éleveurs, abattoir, industriels et administrations), par voie de questionnaires et d'auditions.

6. Dans un premier temps, l'avis décrit le fonctionnement et la réglementation économique de la filière (I). Il identifie ensuite les effets concurrentiels de cette réglementation (II). Enfin, il explore les pistes envisageables pour améliorer le fonctionnement économique et concurrentiel de la filière (III).

I. LA FILIERE PORCINE EN POLYNESIE FRANÇAISE

A. LE CADRE REGLEMENTAIRE : UN ENCADREMENT DES PRIX ET DES IMPORTATIONS

7. La filière porcine polynésienne est l'objet de nombreuses réglementations, qui visent à encadrer la production, la transformation, l'importation et la commercialisation de la viande porcine et des produits transformés qui en sont issus. L'objectif de cette réglementation est de permettre le développement de la filière et de protéger la production locale.

1. LA FIXATION DES PRIX

8. En Polynésie française, l'article LP 100-2 du code de la concurrence, introduit par la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 modifiée relative à la concurrence, dispose dans son premier alinéa que « *Sauf dans les cas où les lois du pays en disposent autrement, les prix des biens, produits et services marchands sont librement déterminés par le jeu de la concurrence* ». Ainsi, si la liberté des prix est le principe, la loi sur la concurrence n'a pas eu pour portée d'abolir les dispositifs de réglementation des prix déjà en vigueur. Son article LP 3 prévoit d'ailleurs, au titre des dispositions transitoires et dérogatoires, que « *demeurent en vigueur et sont susceptibles de modifications, les réglementations fixant les prix ou les marges des produits et des servic*es ».

9. Or, l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998, modifié à différentes reprises, réglemente le prix de la viande de porc, en fixant des prix plafond de vente sur les îles de Tahiti et de Moorea, de l'amont à l'aval, du stade de l'exploitation des têtes de bétail, en passant par la vente en gros, et jusqu'au prix de détail. Le prix est libre sur les autres îles à tous les stades. Les tarifs de l'abattage sont quant à eux fixés par l'arrêté n° 395 CM du 9 avril 2015 modifié.

a) Le prix de vente du producteur

10. Le prix de vente du producteur correspond au montant dû aux éleveurs pour les carcasses selon leur classification à l'issue de la chaîne d'abattage. L'arrêté n° 1215 CM du 16 novembre 1990 relatif au classement de la viande de porc dans le territoire prévoit différentes catégories de carcasses. Ainsi, en fonction de la catégorie de la carcasse, qui dépend du poids de l'animal et du pourcentage de muscle, le prix plafond de vente au kg, hors TVA, par le producteur, varie entre 303 et 620 F CFP pour une carcasse pesée à froid, avec la tête et sans les abats.

Catégorie de carcasse	Prix au kilo en F CFP
A	620
B	584
C	547
D	476
E	357
O	303

b) Les tarifs d'abattage

11. L'arrêté n° 395 CM du 9 avril 2015 fixe les redevances pour service rendu de la SAEM Abattage de Tahiti. Les prix sont fixes. Ainsi aux termes de son article 1er, la prestation d'abattage porcin est facturée 84 F CFP/kg depuis 2009 (le tarif précédent fixé en 1997 était de 68 F). Les frais d'entreposage au-delà de 24 heures sont facturés 4 F CFP/unité et ceux de transport frigorifique 9 F CFP/kg.

c) Les prix de gros

12. Le prix limite de vente de gros des morceaux entiers par les bouchers-charcutiers grossistes aux bouchers-charcutiers détaillants est lui aussi réglementé[1]. Les morceaux entiers sont vendus au stade de gros entre 206 F par kg (pour la bardière) et 1022 F par kg (pour les côtes ou longes sous bardière).

Nature des morceaux	Prix au kilo en F CFP
Jambon, cuissot	900
Epaule	831
Poitrine	815
Côtes ou longes sous bardière	1022
Collier	727
Bardière	206

d) Les prix de détail

13. Le prix de détail plafond de la viande de porc est pour sa part compris entre 939 F par kg pour la poitrine et 1 575 F par kg pour le rôti. Il s'agit du prix de la viande fraiche dite parée (découpée, dénervée et prête à cuire). En revanche, les prix des produits transformés (charcuterie), en particulier les saucisses, jambons cuits ou pâtés, ne sont pas réglementés.

Nature des morceaux	Prix au kilo en F CFP
Jambon, cuissot	1127
Epaule	992
Poitrine	939
Côtes	1254
Rôti	1575

14. Certains produits du porc étaient également soumis à la réglementation relative aux produits dits de « grande consommation » (ci-après « PGC »). Ainsi, la marge de détail du jambon et de l'épaule locaux, en l'état ou en tranche, était fixée à 21 % et celle du jambon et de l'épaule

[1] Article 1 de l'arrêté n° 373 CM du 26 mars 2013 portant modification de l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998 modifié relatif au prix de la viande de porc.

locaux à la découpe à 40 %. Toutefois, ces produits ont quitté la liste des PGC à l'occasion de la réforme du dispositif en février 2019[2].

e) Les augmentations de tarifs

15. Les tarifs de 1998 ont été actualisés à deux reprises, en 2007 (par l'arrêté n° 1181 CM du 17 août 2007) et en 2013 (par l'arrêté n° 373 CM du 26 mars 2013). Ces évolutions ont donné lieu à des débats, notamment avec les industriels, dont l'un a contesté devant la justice administrative l'augmentation de prix de détail en 2007, jugée trop faible. La cour administrative d'appel de Paris a cependant jugé en l'espèce que l'augmentation était proportionnée, compte tenu de l'équilibre à trouver entre l'intérêt des éleveurs et celui des industriels et des consommateurs, et que la société, en l'espèce, bénéficiait grâce à ses quotas d'importation, de la possibilité de compenser le coût d'achat élevé de la viande locale.[3]

16. En 2007, la revalorisation a été de 10 % sur les carcasses, de 12 % sur les prix de détail, mais entre 12 et 50 % sur les prix de gros (avec une revalorisation significative de la longe). En 2013, la revalorisation a été homogène, de 5 % sur tous les prix plafond.

Tableau 1 : Évolution des prix plafond des carcasses de porc (sortie élevage)

Catégorie	1998	2007	2013	*Évolution 1998-2007*	*Évolution 2007-2013*	***Évolution 1998-2013***
A	536	590	620	*10,1%*	*5,1%*	***15,7%***
B	505	556	584	*10,1%*	*5,0%*	***15,6%***
C	474	521	547	*9,9%*	*5,0%*	***15,4%***
D	412	453	476	*10,0%*	*5,1%*	***15,5%***
E	309	340	357	*10,0%*	*5,0%*	***15,5%***
O	263	289	303	*9,9%*	*4,8%*	***15,2%***

Source : APC d'après versions successives de l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998

Tableau 2 : Évolution des prix plafond de gros de la viande de porc

Catégorie	1998	2007	2013	*Évolution 1998-2007*	*Évolution 2007-2013*	***Évolution 1998-2013***
Jambon, cuissot	742	857	900	*15,5%*	*5,0%*	***21,3%***
Épaule	690	791	831	*14,6%*	*5,1%*	***20,4%***
Poitrine	680	776	815	*14,1%*	*5,0%*	***19,9%***
Côtes, longe	645	973	1 022	*50,9%*	*5,0%*	***58,4%***
Collier	618	692	727	*12,0%*	*5,1%*	***17,6%***
Bardière	175	196	206	*12,0%*	*5,1%*	***17,7%***

Source : APC d'après versions successives de l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998

[2] Arrêté n° 225 CM du 15 février 2019.

[3] Cour Administrative d'Appel de Paris, 3ème chambre, 25/11/2010, 09PA00226.

Tableau 3 : Évolution des prix plafond de détail de la viande de porc

Catégorie	1998	2007	2013	*Évolution 1998-2007*	*Évolution 2007-2013*	***Évolution 1998-2013***
Jambon, cuissot	958	1 073	1 127	*12,0%*	*5,0%*	***17,6%***
Épaule	844	945	992	*12,0%*	*5,0%*	***17,5%***
Poitrine	798	894	939	*12,0%*	*5,0%*	***17,7%***
Côtes, longe	1 066	1 194	1 254	*12,0%*	*5,0%*	***17,6%***
Rôti	1 339	1 500	1 575	*12,0%*	*5,0%*	***17,6%***

Source : APC d'après versions successives de l'arrêté n° 1626 CM du 15 décembre 1998

2. LES BARRIERES NON TARIFAIRES AUX IMPORTATIONS

a) L'instauration de quotas d'importation du porc charcutier et des porcelets

17. En théorie, l'importation de viande de porc non transformée est interdite, afin de favoriser la production locale. Toutefois, un régime spécifique de quotas d'importation a été mis en place. L'arrêté n° 1037 CM de 1995 modifié relatif au régime d'importation des viandes de l'espèce porcine dispose dans son article 1er que : *« dans le but de promouvoir le développement de l'élevage porcin sur le territoire, les viandes des animaux de l'espèce porcine, fraîches, réfrigérées ou congelées, relevant du numéro de tarif douanier 02.03, de toutes origines et provenances, sont soumises au régime de contingentement des importations. »*

18. Ce dispositif fait appel à une commission dite de la viande de porc, créée par l'arrêté n° 621 CM du 10 mai 1989 modifié relatif au développement de la production locale de porc et de sa commercialisation qui prévoit que *« une commission de la viande de porc qui a pour mission de proposer au conseil des ministres toutes mesures susceptibles d'assurer le développement de la production locale de porcs et de sa commercialisation. (…) La commission est consultée en cas de dérogation à l'interdiction d'importation de viandes de porc (…)* ».

19. Celle-ci est constituée de treize membres, représentants de l'administration (six membres), des organisations professionnelles représentatives (cinq membres) et des consommateurs (deux membres). Les articles 2 et 3 de l'arrêté n° 1037 CM de 1995 prévoient ses modalités de fonctionnement. En effet, celle-ci est chargée d'estimer le niveau de la production locale de viande porcine pour l'année (offre), les besoins de l'industrie locale (demande), et de déterminer par la suite les contingents d'importation souhaitables et la répartition de ceux-ci entre les importateurs. Une fois cette consultation réalisée, l'arrêté est ensuite pris en conseil des ministres et une licence d'importation est délivrée par la DGAE. La commission fonctionne largement par consensus et l'arrêté reprend, sauf rarissime exception, ce qui y a été acté.

20. Dès lors, semestriellement, en fonction du niveau de la production locale, la commission ouvre les quotas à l'importation pour compenser l'écart existant entre l'offre des producteurs et la demande des consommateurs.

21. Ces quotas sont exclusivement réservés à la transformation[4]. La viande importée ne peut être revendue en l'état.

[4] Article 2 de l'arrêté n°1037 précité : « Ils [les quotas] sont exclusivement destinés à la fabrication de produits de charcuterie ».

b) La répartition des quotas d'importation

22. La distribution de la viande de porc est articulée de la manière suivante :

    - s'agissant de l'écoulement de la production locale, de manière hebdomadaire, en fonction des prévisions de production des éleveurs, l'abattoir du Pays répartit « *équitablement* » (selon les dires de l'abattoir) les carcasses qui sortent de son atelier entre les deux seuls industriels de la transformation de la place (les sociétés Charcuterie du Pacifique et Salaisons de Tahiti), le cas échéant en fonction des accords particuliers que ceux-ci peuvent avoir avec certains éleveurs ;

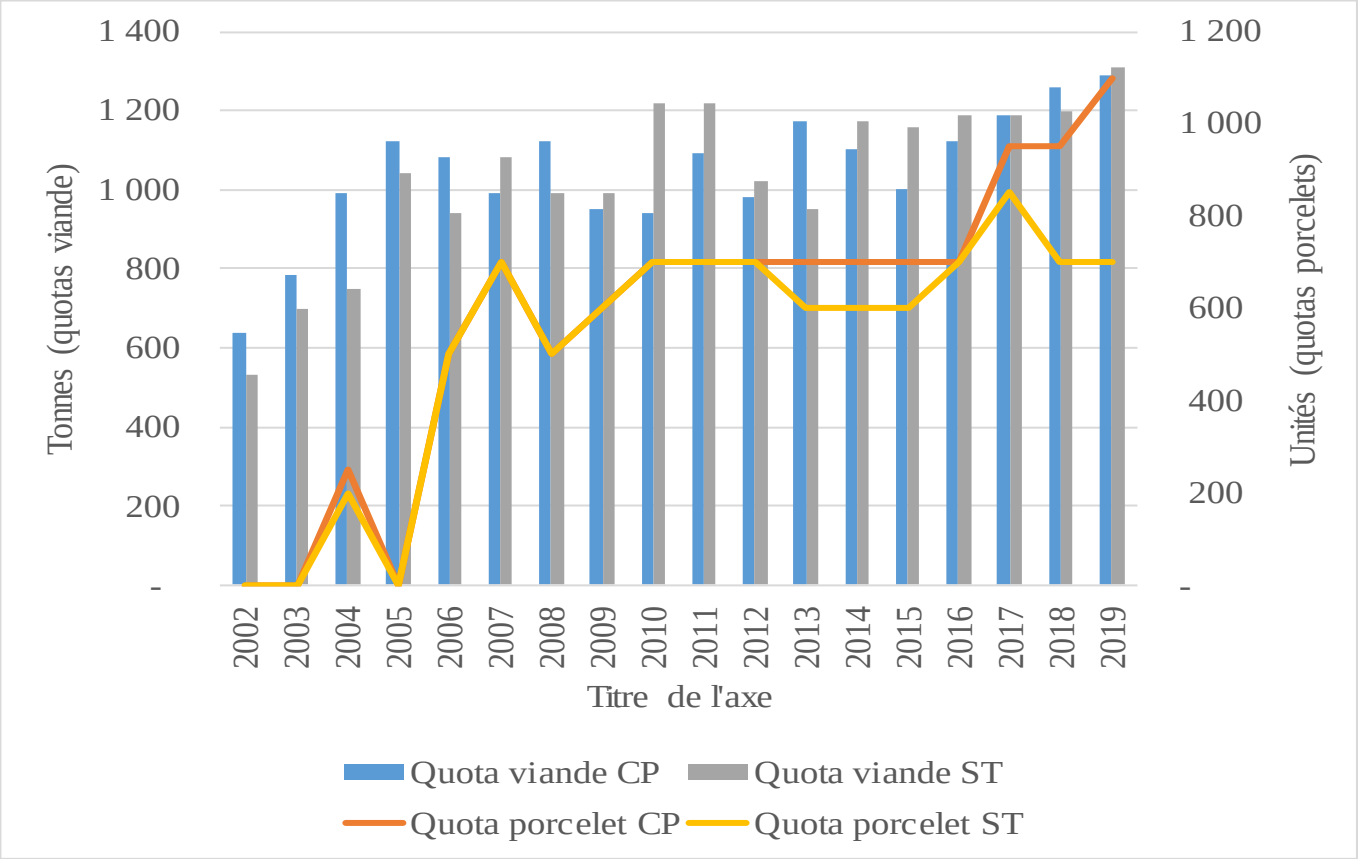
    - s'agissant de la viande importée, même si quatre charcutiers existent sur le territoire, depuis 2002, seules les deux sociétés citées *supra* ont bénéficié des quotas semestriels et d'une licence d'importation de la viande de porc (destinée uniquement à la transformation).

23. Ainsi, concrètement, deux entreprises seulement peuvent effectuer des achats de carcasses (sauf pour les porcelets locaux, majoritairement achetés par des transformateurs plus modestes). L'équilibre du dispositif semble être le suivant : comme, du fait de leurs capacités de découpe et de transformation, ces deux entreprises acquièrent seules la production locale auprès de l'abattoir, à un prix élevé (600 F CFP le kg de carcasse), assurant ainsi l'écoulement de la production locale, elles sont en contrepartie les seules à bénéficier de la possibilité d'importer de la viande, à un coût moindre, sur le marché mondial. Si certains bouchers artisanaux ont fait part de leur souhait de réaliser des produits charcutiers et bénéficier à ce titre de quotas, cela n'a pas été le cas jusqu'à ce jour.

24. Les quotas de porcelets font pour leur part l'objet de quotas annuels, fixés au second semestre car la demande est très concentrée autour des fêtes de fin d'année.

25. Il ressort de l'examen des autorisations d'importer que les quotas attribués aux deux entreprises sont très proches. Les deux industriels expriment ainsi des besoins similaires et les quotas leur sont accordés de manière quasi-symétrique. Ainsi, sur une période de 17 ans, l'écart de quotas attribués a été de moins de 1% en moyenne entre les deux entreprises pour la viande porcine et de moins de 12 % pour les porcelets congelés (en volume). Cela correspond respectivement à un écart de 0,44 point de pourcentage et de 5,56 points de pourcentage entre les parts des deux sociétés dans le total des importations.

Figure 1 : Quotas à l'importation de viande de porc



Source : graphique APC d'après arrêtés semestriels fixant les quotas

c) Les interdictions d'importation des produits de charcuterie

26. Outre les restrictions d'importation de la viande de porc, qui visent notamment le porc charcutier et les porcelets, et interdisent la commercialisation locale de viande fraiche importée[5], des interdictions spécifiques d'importation de nombreux produits finis de charcuterie sont prévues. Objets de plusieurs textes successifs, elles figurent désormais dans l'arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999 modifié fixant le régime d'importation des produits soumis au contrôle du commerce extérieur. Les interdictions visent notamment les saucisses et jambons blancs, qui sont les principaux produits de l'industrie charcutière.

27. Sont ainsi interdits d'importation, quelle que soit leur origine géographique, les produits suivants :

- *« Viandes de l'espèce porcine salées ou en saumure, séchées ou fumées, relevant des codifications douanières 02.10.11.00, 02.10.12.00 et 02.10.19.00 (arrêté n° 593 CM du 15 juin 1994 – article 1er).*
- *Saucisses des types "Strasbourg, Francfort, Vienne, Toulouse, Montbéliard, Morteau, chipolata et crépinette", relevant de la codification douanière 16.01.00.90 (arrêté n° 593 CM du 15 juin 1994, article 1er).*
- *Saucissons cuits des types "saucisson à l'ail, mortadelle et cervelas", relevant de la codification douanière 16.01.00.90 (arrêté n° 593 CM du 15 juin 1994, article 1er).*
- *Jambons et épaules du genre "jambons de Paris" ou "jambons blancs" présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire supérieur à 500 grammes*

[5] Les quotas d'importation de viande fraiche sont réservés à la transformation.

ou présentés autrement qu'en boîtes métalliques, relevant des codifications douanières 16.02.41.10, 16.02.41.90, 16.02.42.20 et 16.02.42.90 (arrêté n° 593 CM du 15 juin 1994, article 1er).

- *Préparations et conserves de viandes de l'espèce porcine saumurées, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire supérieur à 500 grammes ou autrement présentées, relevant des codifications douanières 16.02.49.20 et 16.02.49.90 (arrêté n° 593 CM du 15 juin 1994, article 1er). »*

28. Des dérogations sont prévues par le biais notamment de l'arrêté n° 791 CM du 13 juillet 1989 portant aménagement de l'arrêté n° 963 CM du 2 septembre 1988 relatif au régime d'importation de certains produits de charcuterie. Elles sont accordées par le Président du gouvernement et nécessitent l'obtention d'une licence d'importation.

29. Sont concernés par ces dérogations les produits suivants :

- *« Bacon prétranché 02.10.12.20*
- *Jambons séchés ou fumés désossés 02.10.19.20*
- *Jambons et leurs morceaux présentés en boites métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire inférieur ou égal à 500 g 16.0241.91*
- *Épaules et leurs morceaux présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire inférieur ou égal à 500 g 16.02.42.20*
- *Autres préparations, conserves et mélanges de viandes, d'abats ou de sang de l'espèce porcine, non saumurés cuits, présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées. 16.02.49.20*
- *Autres préparations, conserves et mélanges de viandes, d'abats ou de sang de l'espèce porcine, saumurés cuits, présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire inférieur ou égal à 500 g 16.02.49.20*
- *Autres préparations, conserves et mélanges de viandes, d'abats ou de sang de l'espèce porcine, non saumurés cuits, présentés autrement qu'en boites métalliques hermétiquement fermées 16.02.49.90*
- *Autres préparations, conserves et mélanges de viandes, d'abats ou de sang de l'espèce porcine, saumurés cuits, présentés autrement qu'en boites métalliques hermétiquement fermées d'un poids unitaire inférieur ou égal à 500 g 16.02.49.90 »*

30. Enfin, aux termes de l'article 3 du même texte : *« Les importations de jambons, épaules et leurs morceaux, non désossés séchés ou fumés relevant de la codification du tarif des douanes 02.10.11.20 sont soumises à l'obtention préalable d'une licence d'importation. »*

3. LES BARRIERES TARIFAIRES AUX IMPORTATIONS

31. Un autre outil mis en place par la Polynésie française pour protéger la filière locale de viande porcine est l'instauration d'un taux de taxe de développement local (TDL)[6] de 37 % de leur valeur CAF pour certaines préparations issues de viande porcine importées, dont les jambons ou épaules. Les droits de douane pour ces produits sont pour leur part fixés à 1% et d'autres taxes s'y appliquent (taxe de péage du Port autonome à 1,25 % ou redevance d'usage de la gare de fret de Faa'a de 4,972 F par kg selon le moyen de transport employé ; taxe pour l'environnement l'agriculture et la pêche de 2 % ; taxe statistique de 100 F par quintal ; participation à l'informatique douanière de 85 F par article etc.).

[6] Délibération n° 97-194 APF du 24 octobre 1997 portant modification du tarif des douanes et instauration d'une taxe de développement local (TDL) à l'importation.

32. Au total, le prix d'achat par les importateurs est majoré de 47 % environ pour les biens concernés (voir le § 152).

33. En revanche, la TDL pour les aliments à destination des élevages porcins, auparavant fixée au taux de 9 %, a été supprimée par la loi du Pays n° 2013-8 du 20 mars 2013[7], dans le but de protéger la filière locale en réduisant le coût de production et/ou en permettant d'améliorer la qualité de l'alimentation des animaux. Le ministre en charge de l'économie s'exprimait d'ailleurs ainsi en commission des finances du 21 février 2013 : *« Est-ce que la TDL a agi effectivement comme une barrière de protection ? Je pense qu'à 9 % c'est insuffisant. En revanche, ça pèse énormément sur l'activité de production de porcs. Pourquoi ? Parce qu'il faut 5,5 kg d'aliments pour animaux pour produire un kilo de porc. (..) C'est vous dire que, même une baisse de 5 F CFP au kilo d'aliment, la répercussion sur le prix de revient du kilo de porc est d'environ de 27-28 F CFP. C'est l'effet multiplicateur. »* [8]

34. Il est possible de synthétiser de la manière suivante les restrictions aux importations de viande porcine transformée :

Tableau 4 : Synthèse des restrictions aux importations de viande porcine transformée

Préparations	Interdiction importation	Dérogation à l'importation possible
NON SOUMIS À TDL		
02101100 Jambons, épaules et leurs morceaux, non désossés, de porcins, salés ou en saumure, séchés ou fumés	Viandes de l'espèce porcine salées ou en saumure, séchées ou fumées, relevant des codifications douanières 02.10.11.00, 02.10.12.00 et 02.10.19.00	
02101200 Poitrines entrelardés et morceaux de poitrines, de porcins, salés ou en saumure, séchés ou fumés		Bacon prétranché
02101900 Viandes de porcins, salées ou en saumure, séchées ou fumées (à l'excl. des jambons, épaules et leurs morceaux, non désossés, ainsi que des poitrines entrelardées et leurs morceaux)		Jambons séchés ou fumés désossés
16010010 Saucisses et saucissons et produits simil., de viande, d'abats ou de sang ; préparations alimentaires à base de ces produits, en boîtes métalliques hermétiquement fermées		
16010020 Préparations alimentaires composites aux haricots blancs, lentilles ou choux, en boîtes métalliques hermétiquement fermées		
16010090 Saucisses et saucissons et produits simil., de viande, d'abats ou de sang ; préparations alimentaires composites aux haricots blancs, lentilles ou choux, (à l'excl. des produits en boîtes métalliques hermétiquement fermées)	Saucisses des types "Strasbourg, Francfort, Vienne, Toulouse, Montbéliard, Morteau, chipolata, crépinette" et saucissons cuits des types "saucisson à	

[7] Suppression de la codification 23.09.90.30 - Préparations de types utilisés pour l'alimentation des animaux / autres / pour porcs.

[8] Compte rendu de la réunion de la commission des finances du 21 février 2013.

Préparations	Interdiction importation	Dérogation à l'importation possible
	l'ail, mortadelle et cervelas"	
160210 Préparations finement homogénéisées, de viande, d'abats ou de sang, conditionnées pour la vente au détail comme aliments pour enfants ou pour usages diététiques, en récipients d'un contenu <= 250 g		
16022010 Préparations et conserves à base de foies de tous animaux, en récipients hermétiquement fermées		
SOUMIS À TDL		
16022090 Préparations et conserves à base de foies de tous animaux (à l'excl. des préparations et conserves en récipients hermétiquement fermées)		
16024110 Jambons cuits du genre "jambons de Paris" ou "jambons blancs" présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées	Jambons et épaules du genre “jambons de Paris” ou “jambons blancs” présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire supérieur à 500 grammes ou présentés autrement qu’en boîtes métalliques,	Jambons et leurs morceaux présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire inférieur ou égal à 500 grammes
16024190 Jambons et leurs morceaux, de l'espèce porcine (à l'excl. des "jambons de Paris" ou "jambons blancs" présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées)		
16024220 Épaules et leurs morceaux du genre "jambons de Paris" ou "jambons blancs" en boîtes métalliques hermétiquement fermées		Épaules et leurs morceaux présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire inférieur ou égal à 500 grammes
16024290 Épaules et leurs morceaux de l'espèce porcine (à l'excl. des "jambons de Paris" ou "jambons blancs" présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées)		
16024920 Préparations et conserves de viandes, d'abats, de sang, y.c. les mélanges, de l'espèce porcine, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées	Préparations et conserves de viandes de l’espèce porcine saumurées, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire supérieur à 500 grammes ou autrement présentées	Autres préparations et conserves de viandes de l’espèce porcine saumurées cuits, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire inférieur ou égal à 500 grammes)
16024990 Préparations et conserves de viandes, d'abats, de sang, y.c. les mélanges, de l'espèce porcine (à l'excl. des produits présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées)		Autres préparations et conserves de viandes de l’espèce porcine non saumurées cuits, présentées autrement qu'en boîtes métalliques hermétiquement fermées ou saumurés cuits, présentés autrement qu'en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire inférieur ou égal à 500 grammes)

4. UN ENCADREMENT SPECIFIQUE DES RELATIONS COMMERCIALES

35. Des dispositions récentes visent à limiter le déséquilibre entre producteurs et distributeurs dans les négociations commerciales. La loi du Pays 2015-4 du 14 avril 2015 portant réglementation des pratiques commerciales a ainsi inséré au code de la concurrence un dispositif d'encadrement des relations entre les producteurs agricoles locaux et leurs clients, qui n'est pas spécifique à la viande porcine.

36. Ainsi, en vertu de l'article LP 410-1, les produits de l'élevage « *ne peuvent faire l'objet de remises différées, de droits d'entrée, de primes ou commissions de référencement* ». L'article LP. 410-6 introduit l'obligation de communication des conditions générales de vente qui constituent le socle de la négociation commerciale. Elles comprennent les conditions de vente, le barème des prix unitaires, les réductions de prix et les conditions de règlement. Enfin, pour lutter contre les abus et les difficultés de trésorerie qu'ils génèrent, le dispositif encadrant les délais de règlement instauré par l'article LP 410-7, qui fixe un délai par défaut (30 jours après réception de la marchandise) ainsi qu'un délai plafond (45 jours fin de mois ou 60 jours à compter de la date d'émission de la facture), a été réduit à 10 ou 15 jours pour les agriculteurs. Il est précisé en effet que les transactions sur les produits agricoles locaux doivent « *faire l'objet d'un paiement à l'agriculteur, à l'horticulteur, à l'éleveur ou au pêcheur :*

- *pour les fournisseurs réalisant avec le distributeur un chiffre d'affaires mensuel hors taxes de moins de 500 000 F CFP, dix jours à compter de la réception des marchandises ;*
- *pour les fournisseurs réalisant avec le distributeur un chiffre d'affaires mensuel hors taxes de plus de 500 000 F CFP, quinze jours à compter de la réception des marchandises ».*

5. UN INTERVENTIONNISME ECONOMIQUE CONFORTE PAR LA POLITIQUE AGRICOLE DU PAYS

37. La réglementation actuelle de la filière porcine en Polynésie française a été initiée puis précisée entre 1985 et 1995. Elle a depuis très peu évolué et il ne semble pas prévu de la faire évoluer.

38. En 2010 par exemple, la collectivité a élaboré son schéma de politique agricole 2011-2020. Orienté vers la recherche de la souveraineté dans le domaine agricole, il visait notamment à encourager l'augmentation de la production locale, le renforcement de l'organisation économique des filières de production et la promotion des produits locaux.

39. Pour ce faire, l'un des axes consistait ainsi à renforcer la régulation du marché. Le document prévoit notamment de maintenir voire développer :

- l'encadrement des importations : *« les dispositifs d'encadrement des importations (conférence agricole, commission de la viande porcine…) permettant de protéger la production locale, seront maintenus et confortés. Au-delà de leur rôle premier de régulation du marché et de protection des productions locales, ces instances constituent des forums interprofessionnels d'échanges qui méritent d'être étendus à d'autres filières » ;*
- le soutien des prix : *« le soutien du prix de certaines productions […] sera maintenu afin de permettre la pérennisation de ces filières et pourra être étendu à de nouvelles filières de productions ».*

40. S'agissant de la filière porcine en particulier, l'objectif de la politique agricole était de parvenir à un taux de couverture de 40 % en 2015 (avec une production locale de 1 668 tonnes) puis de

50 % en 2020 (avec une production locale de 2 235 tonnes), objectif jugé techniquement possible à condition d'améliorer la productivité des élevages.

Figure 2 : Extrait du document de « Politique agricole pour la Polynésie française, 2011-2020 »

OBJECTIF GLOBAL : : l'objectif est d'augmenter le taux de couverture à 50% en 2020 ce qui est techniquement possible. Pour cela, il conviendra d'améliorer la productivité des élevages.

	EVOLUTION DE LA CONSOMMATION	CONSOMMATION TOTALE (en tonnes)	TAUX DE COUVERTURE	PRODUCTION LOCALE (en tonnes)
HORIZON 2015	12 %	4 170	40 %	1 668
HORIZON 2020	20 %	4 470	50 %	2 235

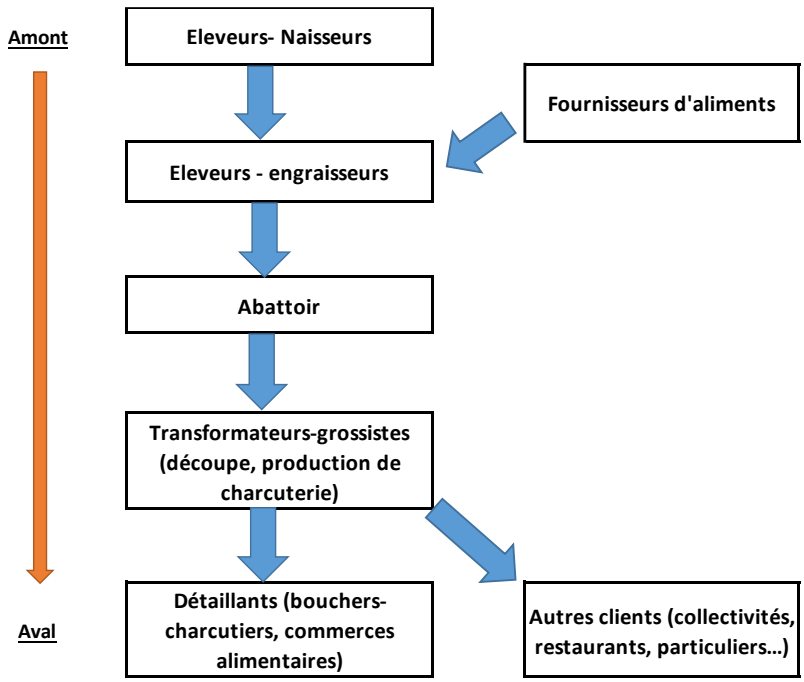
Le second objectif est de limiter le plus possible les disparités techniques et socio-économiques qui ont naturellement tendance à s'installer entre les petits élevages et les gros élevages. Dans cette optique, les aides devront être préférentiellement attribuées aux organisations professionnelles.

B. LA STRUCTURE DE LA FILIERE : UNE FORTE CONCENTRATION A DIFFERENTS NIVEAUX

41. La filière de la viande porcine est composée de différents niveaux, qui ne sont pas nécessairement tous présents en Polynésie française et qui sont parfois occupés par les mêmes acteurs.

42. Ainsi, en l'absence de centre naisseur, les éleveurs polynésiens sont le plus souvent à la fois naisseurs et engraisseurs. Pour leur part, la grande majorité des fournisseurs d'aliments pour le les animaux sont situés hors du territoire, notamment en Australie, en Nouvelle-Zélande ou aux États-Unis. Enfin, certains transformateurs sont également distributeurs.

Figure 3 : Schéma de la filière porcine



1. LES ELEVEURS

43. Les éleveurs font naître et élèvent les porcs en vue de leur consommation. Ils s'assurent de leur bonne santé, de leur croissance et de leur confort. Il existe trois types d'exploitation : les éleveurs naisseurs, les engraisseurs et les exploitations en circuit fermé. Les éleveurs naisseurs produisent des porcelets dans le but de les revendre à des engraisseurs. Les exploitations en circuit fermé élèvent les porcelets et se chargent également de les engraisser.

44. Les éleveurs polynésiens étaient 283 lors du dernier recensement général agricole en 2012, pour 13 617 animaux, majoritairement implantés sur les Iles-du-Vent (qui regroupent 50 % des élevages et 68 % des têtes). Les plus gros élevages, notamment ceux de plus de 200 porcs (et parfois plus de 1000), sont situés à Tahiti, alors que les îles les plus éloignées sont davantage caractérisées par de petites exploitations, destinées à l'autoconsommation ou au marché local. La grande majorité des éleveurs polynésiens sont à la fois naisseurs et engraisseurs.

45. Ils sont relativement structurés par l'appartenance à des coopératives, notamment sous la forme de société coopérative agricole (SCA) ou de système participatif de garantie (SPG). Cette organisation est notamment favorisée par une majoration de 20% des aides agricoles.[9] La principale coopérative, « Pua'a Maohi Tahiti », a été agréée par arrêté n° 248 CM du 15 mars 1994 et représente environ 75 % de la production locale.

46. Les éleveurs sont également représentés par le Syndicat des éleveurs de porcs de Polynésie française. Il regroupe une dizaine d'éleveurs mais est à l'origine de plus de 95 % de la production livrée à l'abattoir.

2. L'ABATTOIR

47. Au terme de la période d'élevage, l'essentiel des porcs est transporté vers l'unique abattoir spécialisé de Polynésie française, la SAEM Abattage de Tahiti, implantée à Papara depuis 1988. Cette société a pour activité l'achat en vif des animaux destinés à la consommation humaine et leur abattage. Elle assure également la réception des animaux chez les éleveurs et leur livraison chez les clients charcutiers. En revanche, bien que la possibilité de le faire soit prévue par ses statuts, la SAEM ne procède à aucune transformation, découpe en pièce ou conditionnement, et vend uniquement des carcasses fendues[10]. De ces carcasses découpées vont être obtenus les produits finaux du porc, qui ne se limitent pas à la viande fraîche mais consistent, pour une large part, en produits transformés.

48. L'abattoir est la seule structure offrant une telle prestation de service en garantissant le respect des normes sanitaires. Elle représente par suite la seule interface entre producteurs et charcutiers locaux. Les industriels de la charcuterie sont contraints de s'approvisionner exclusivement auprès de ce fournisseur unique et la répartition des tonnages de viande se fait à égalité entre les deux industriels de la transformation.

49. L'abattoir est une personne morale de droit privé, détenue à 51 % par la Polynésie française et pour le solde, par la chambre d'agriculture et de la pêche lagonaire (39 %) et par les éleveurs (10 %)[11]. Il agit dans le cadre de la convention n° 4447 PR du 22 juillet 2011 pour l'exploitation par affermage de la SAEM Abattage de Tahiti. La convention d'affermage avec la Polynésie française prévoit que les équipements nécessaires à l'abattage sont remis au fermier par la

---

9 Article LP 5 de la loi du pays n° 2013-13 du 6 mai 2013 réglementant les aides financières aux agriculteurs.

10 Il existe un atelier de découpe au sein de l'abattoir, mais pour la viande bovine uniquement.

11 Alors qu'en théorie, les personnes publiques ne peuvent pas détenir plus de 85% du capital aux termes de la délibération n° 2000-38 APF du 3 mars 2000 fixant les statuts types des sociétés d'économie mixte locales associant la Polynésie française ou ses établissements publics.

personne publique, le fermier étant chargé de la maintenance de ces ouvrages ou, dans certains cas, de leur modernisation ou leur extension[12]. Il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés[13]. Alors que la durée des contrats d'affermage est généralement assez courte (3 à 5 ans), elle est de 15 années pour la SAEM d'abattage, après avoir été de 10 ans entre 1991 et 2001 et tacite après 2001[14]. Le renouvellement doit donc intervenir en 2026 seulement.

50. Le Pays a ainsi une large compétence, à la fois en tant que délégant et à travers sa présence au conseil d'administration de la SAEM. Cette exception au principe de la liberté du commerce et de l'industrie est justifiée par l'absence d'initiative privée dans le domaine et la nécessité d'assurer un suivi rigoureux des conditions d'abattage et de stockage de la viande[15].

51. Le fermier est normalement rémunéré par les usagers et supposé supporter le risque d'exploitation. Les tarifs fixés par le Pays pour les prestations rendues par la SAEM sont donc censés couvrir ses dépenses, mais il apparait qu'en réalité, la société reçoit tous les ans une subvention « exceptionnelle » d'un montant compris entre 20 et 30 MF. En 2018 par exemple, pour un chiffre d'affaires 110 MF CFP, le déficit s'élevait à 28 MF CFP.

Tableau 5 : Montant de la subvention versée à la SAEM Abattage de Tahiti

2014	25 M
2015	0
2016	30 M
2017	20 M
2018	20 M
2019	30 M

Source : Arrêté n° 2089 CM du 23 septembre 2019

52. Ces difficultés financières sont notamment liées à la réduction de la production locale de viande porcine, qui représente 90 % de son chiffre d'affaires. Le point d'équilibre était fixé à un abattage de 250 porcs charcutiers par semaine, alors que l'abattoir est, au cours des dernières années, passé à des niveaux inférieurs à 200 porcs charcutiers par semaine (179 en 2018).

12 CE, 29 avril 1987, commune d'Élancourt.

13 Article 26 de la convention d'affermage n° 4447 PR du 22 juillet 2011 qui prévoit le versement d'un loyer de 110 000 F CFP par mois majoré d'une part variable de 0,1 % du chiffre d'affaires de la SAEM.

14 Arrêté n° 1888 CM du 21 octobre 2010 approuvant le principe de délégation de service public pour la gestion de l'abattoir de Tahiti pour une durée de 15 ans.

15 Voir CE, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, CE, 23 décembre 1994, commune de Clairvaux d'Aveyron et autres, CE du 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris.

Tableau 6 : Activité de l'abattoir en 2018 (filière porcine)

2018	Nombre	(%)	Poids (t)	(%)	(% porc charcutier)
CLASSE A	5 570	*49,6%*	455	*54,9%*	*59,4%*
CLASSE B	3 127	*27,8%*	259	*31,2%*	*33,8%*
Sous-total classes A et B	***8 697***	***77,4%***	***714***	***86,1%***	***93,2%***
CLASSE C	573	*5,1%*	48	*5,8%*	*6,3%*
CLASSE D	42	*0,4%*	4	*0,5%*	*0,5%*
CLASSE E	2	-	-	-	*0,0%*
Sous-total porc charcutier (classes A à E)	***9 314***	***82,9%***	***766***	***92,4%***	
CLASSE O (réforme)	266	*2,4%*	40	*4,8%*	
CLASSE P	203	*1,8%*	5	*0,6%*	
CLASSE PT1 (porcelet)	1 452	*12,9%*	18	*2,2%*	
TOTAL TOUS PORCS	**11 235**		**829**		

Source : Direction de l'agriculture, situation de la filière porcine au 1er semestre 2019

53. La question de la modernisation de l'abattoir et de l'opportunité de faire l'acquisition de certains équipements, notamment pour évaluer la qualité des carcasses de manière automatisée, est par ailleurs régulièrement posée. Le dernier comité de pilotage du contrat de projet État-Pays du 14 octobre 2019 a d'ailleurs validé un projet d'amélioration des équipements de l'abattoir pour un montant de 266 millions F CFP, la part de l'État s'élevant à 125 millions F CFP.

3. LES TRANSFORMATEURS

54. Il n'existe en Polynésie française que deux entreprises dotées d'unités de découpe et de transformation : Salaisons de Tahiti, créée en 1984, et Charcuterie du Pacifique, créée en 1989. La viande y est travaillée en usine selon divers procédés de fabrication et de conservation (découpe, cuisson, salage, fumage) et est ensuite prête à la vente au consommateur.

55. En 2017, leurs chiffres d'affaires étaient respectivement de 1,8 milliard et 2,6 milliards de F CFP et leurs effectifs de 48 et 84 salariés.[16]

56. Ces deux acteurs achètent les carcasses à l'abattoir. La répartition des tonnages de viande se fait à égalité entre les deux industriels de la transformation. Comme évoqué *supra*, ils sont également les seuls bénéficiaires des quotas d'importation attribués à l'issue de la commission de la viande porcine et importent de la viande congelée, notamment de France métropolitaine. Les trois charcutiers recensés sur le territoire ne bénéficient pas de quotas et aucune des boucheries de détail n'est alimentée directement par la SAEM abattage de Tahiti[17].

[16] Source : Dixit 2019

[17] http://www.ispf.pf/bases/Repertoires/Entreprises/Recherche.aspx?numtah=charcuterie : charcuterie Chaine (N° Tahiti 745042), Charcuterie Kim You (N° Tahiti : 596023) et Charcuterie Moko (N° Tahiti : 324509) ;

57. D'après les auditions, les deux industriels absorbent plus de 90 % de la production locale de porcs charcutiers et de porcelets en carcasse. Le solde correspond aux porcelets vendus directement par les éleveurs ou l'abattoir sur le marché local à des particuliers ou revendeurs de taille modeste, notamment pour le marché du *pua'a* rôti et des porcelets en fin d'année.

4. LES DETAILLANTS ET ACHETEURS FINALS

58. La distribution de la viande porcine se fait soit par l'intermédiaire des bouchers-charcutiers, soit dans les commerces généralistes à dominante alimentaire, qui commercialisent les produits de la Charcuterie du Pacifique et de Salaisons de Tahiti (qui fait partie du groupe du principal détaillant polynésien).

59. Les industriels ont également d'autres débouchés, qui peuvent représenter une part importante de leur chiffre d'affaires, notamment les restaurants et les prestataires de cuisine collective (pour les écoles, hôpitaux ou entreprises).

60. En revanche, si la vente de viande porcine se fait sur l'ensemble du territoire de la Polynésie française, celle-ci ne s'exporte pas.

5. UN MARCHE CONCENTRE A PLUSIEURS NIVEAUX DE LA FILIERE

61. Il résulte de ces constats que le marché est concentré à plusieurs niveaux de la filière, en particulier dans l'abattage, l'importation et la transformation.

Tableau 7 : Synthèse de la structure du marché

	Acteurs	**Degré de concentration**
Élevage	Secteur dispersé mais dual et présence d'organisation de producteurs (coopératives)	Moyen
Abattage	Monopole (public)	Très élevé
Importation de viande	Duopole	Élevé
Découpe et transformation	Duopole	Élevé
Commercialisation	Distribution généraliste + commerces spécialisés	Marché différencié, concentré dans la grande distribution à dominante alimentaire[18]

http://www.ispf.pf/bases/Repertoires/Entreprises/Recherche.aspx?numtah=boucherie : boucherie Baby, Boucherie et poissonnerie Taumatai, Boucherie Moureu Albert et Boucherie du Saté

[18] Voir avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française, § 288 et suivants

C. L'ECONOMIE DE LA FILIERE : DES DIFFICULTES CROISSANTES

62. Le poids de la filière porcine est relativement modeste dans l'économie polynésienne. Le chiffre d'affaires du secteur peut être évalué à environ 5 milliards de F CFP, qui peut se décomposer comme suit :

- Les éleveurs : selon les données de l'IEOM[19], la valeur de la production de viande porcine vendue est relativement stable autour de 600 MF CFP. Cette stabilité, malgré la baisse du volume de production, s'explique notamment par la revalorisation des prix plafond des morceaux de gros et des carcasses, fixés règlementairement.
- Les charcutiers industriels : la valeur moyenne de la production vendue par les deux charcutiers industriels, dont 75 à 90 % de l'activité concerne la viande porcine, s'établit autour de 4,4 milliards de F CFP.
- Le CA de l'abattoir de Tahiti s'établit quant à lui entre 100 et 120 MF CFP par an selon les exercices (110 MF CFP en 2018).

63. Le nombre d'emplois directs concernés par les activités de la filière porcine est difficile à estimer, notamment dans l'élevage. Aucune donnée statistique n'a pu être utilisée et le recensement général agricole est également muet sur ce point. Une étude réalisée en 2009[20] estimait les effectifs totaux de la filière à environ 250, se répartissant en 65 salariés agricoles et 35 salariés de l'abattoir, auxquels s'ajoutent les 132 salariés des deux industriels et une vingtaine d'employés chez les bouchers-charcutiers (d'après le site de l'ISPF),

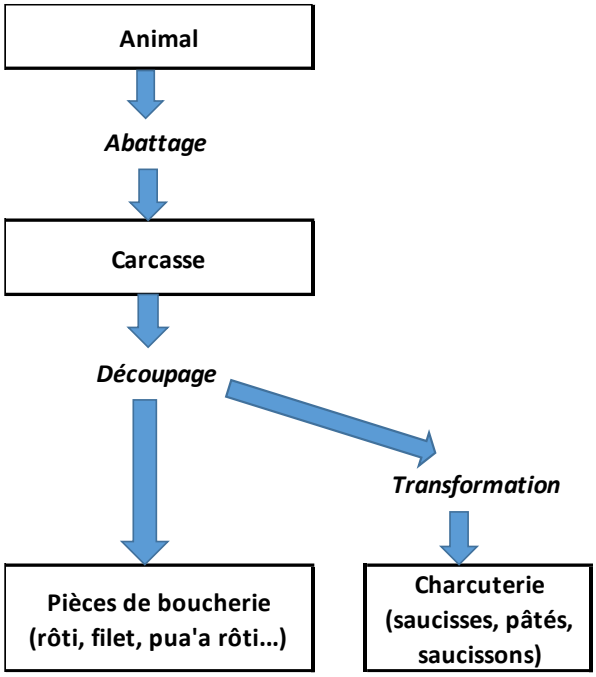
1. LA DEMANDE : UNE FAIBLE CONSOMMATION DE PORC BRUTE, MAIS UNE CONSOMMATION IMPORTANTE DE PRODUITS CHARCUTIERS

64. La production locale, comme les importations, sont largement orientées vers le porc dit « charcutier », dont la viande subit une transformation, industrielle ou artisanale.

[19] Rapport annuel de l'IEOM Polynésie française 2018, p. 64

[20] *Ministère de l'Economie et des Finances de Polynésie française, Service de développement de l'industrie et des métiers, Rapport Earth-Paul Roger de Villers, « Études sur la TDL », 15 février 2009*

Figure 4 : Le processus de transformation de la viande de porc



65. La demande de la population en matière de consommation de viande porcine brute, par opposition aux produits de charcuterie, est peu élevée. Selon l'enquête de l'ISPF sur le budget des familles de 2015, seulement 13 % des ménages consomment de la viande de porc (16% en 2000) alors que 86 % consomment des produits de charcuterie (84 % en 2000). Le budget consacré à cette dépense alimentaire est de 400 F CFP/mois pour la viande de porc, en réduction de 50 % en 15 ans, mais de 4 300 F CFP/mois pour la consommation de produits de charcuterie, ce qui représente le 2ème poste de dépenses alimentaires après les pâtisseries. La dépense globale (porc + charcuterie) représente 6,3 % du budget alimentaire, comme en 2000.

Tableau 8 : Dépenses alimentaires des ménages (extraits)

Tab.2 - RÉPARTITION DES DÉPENSES ALIMENTAIRES AU SENS LARGE

Nature de la dépense (dont Produit)	MONTANT MENSUEL MOYEN					
	EBF 2015			EBF 2000		
	Total des ménages	Ménages consommant		Total des ménages	Ménages consommant	
Unité :	F.CFP 2015	F.CFP 2015	%	F.CFP 2015	F.CFP 2015	%
VIANDES	12 400	13 200	94	11 700	12 600	93
dont Bœuf	3 300	5 900	56	3 100	5 600	55
Porc	400	3 400	13	800	4 900	16
Volailles	3 000	4 900	62	2 600	4 000	64
Charcuterie - conserves	4 300	5 000	86	4 000	4 700	84
ENSEMBLE ALIMENTATION	74 300	74 300	100	76 400	76 400	100

Source : ISPF, Points forts janvier 2017, Le transport, deuxième poste de dépenses des familles

2. L'OFFRE : UNE PRODUCTION DE VIANDE PORCINE EN BAISSE ET INSUFFISANTE POUR COUVRIR LES BESOINS

a) La part de la filière porcine dans la production agricole est faible et en baisse

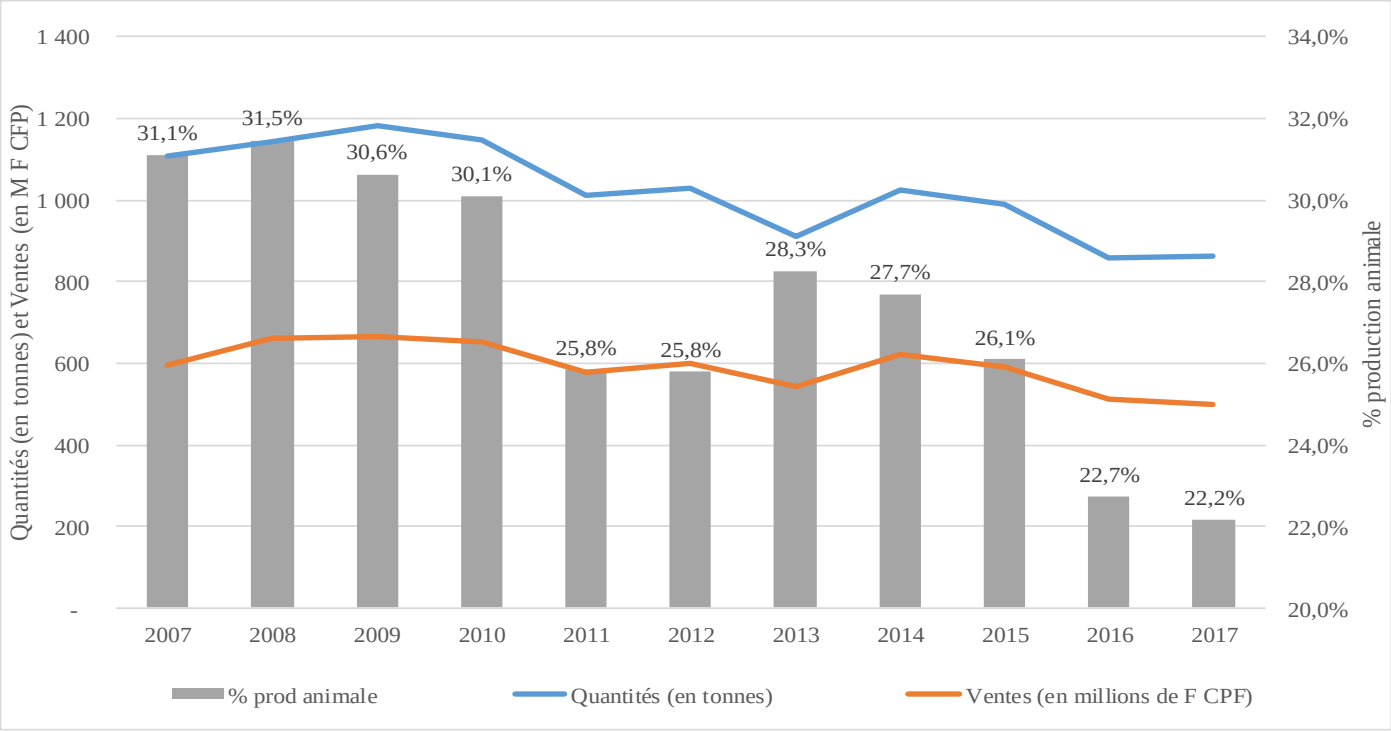
66. La production agricole locale commercialisée s'est élevée à 31 053 tonnes et 7,04 milliards de F CFP en 2017. L'élevage porcin ne représente que 2,8 % en volume et 7,1 % en valeur du total des productions agricoles en 2017.

67. Ainsi, la production de viande porcine se place bien après le coprah (entre 20 et 25 % de la production agricole selon les années), la production de fruits et légumes (entre 30 et 35 %) et la production d'œufs (entre 12 et 16 %, soit plus de la moitié des productions animales, en volume comme en valeur).

68. La tendance de l'ensemble des productions agricoles est par ailleurs orientée à la baisse depuis la fin des années 2000, mais plus encore pour le porc. Cette dernière a ainsi diminué de 27 % en volume et 25 % en valeur depuis 2009. Sa part relative s'est également réduite (de 31 % à 22 % de la production animale en valeur).

69. Ainsi, alors que la politique agricole pour les années 2011-2020 visait une production de 1 668 tonnes en 2015 et 2 235 tonnes en 2020, celle-ci n'était en 2015 que de 990 tonnes et de 861 tonnes en 2017.

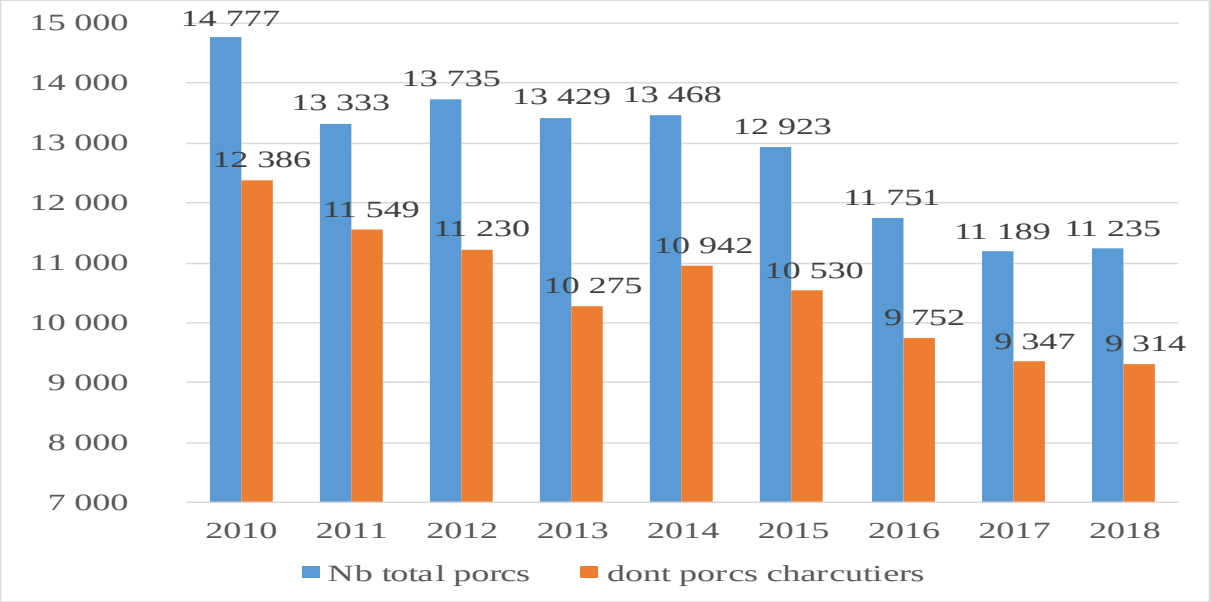
Figure 5 : Évolution de la production de porcs de charcuterie entre 2007 et 2017



Source : graphique APC d'après données des bulletins de statistiques agricoles (direction de l'agriculture)

70. La réduction de la production est corroborée par l'examen du nombre de porcs abattus chaque année, qui a diminué de 25 % depuis 2010.

Figure 6 : Nombre de porcs abattus annuellement



Source : SDR, bilans semestriels sur la situation de la filière porcine

b) Une production très insuffisante pour satisfaire la demande

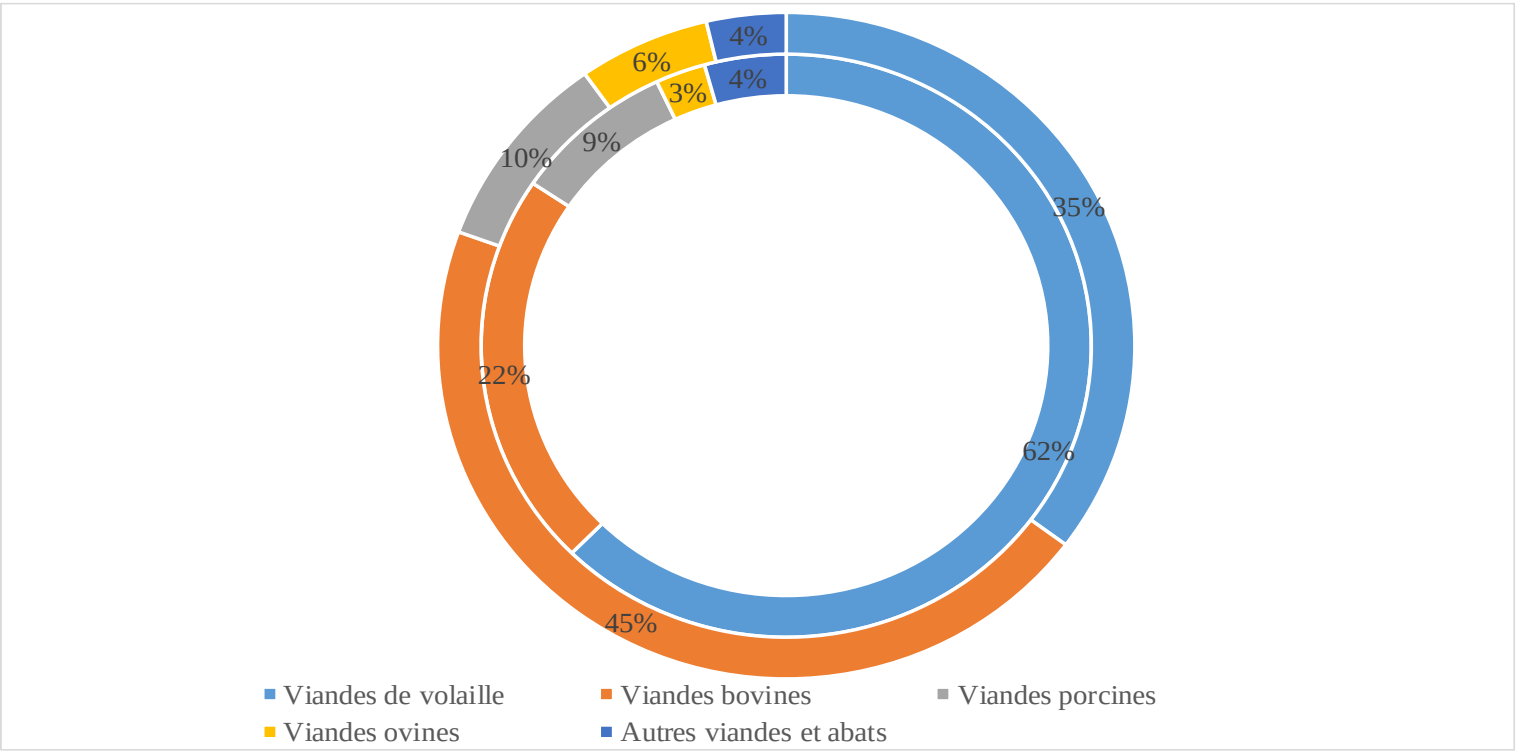
71. Les importations de viande porcine ne représentent que 10 % en valeur et 9 % en volume des importations totales de viande, qui consistent majoritairement en importations de viande de volaille et de viande bovine.

Tableau 9 : Importations de viande en 2017

2017	Poids (en tonnes)	Valeur (en MF CPF)
Viandes de volaille	16 352 *62%*	3 186 *35%*
Viandes bovines	5 763 *22%*	4 106 *45%*
Viandes porcines	**2 260** ***9%***	**873** ***10%***
Viandes ovines	695 *3%*	554 *6%*
Autres viandes et abats	1 132 *4%*	334 *4%*
Total	**26 202**	**9 053**

Source : APC d'après données des bulletins de statistiques agricoles (direction de l'agriculture)

Figure 7 : Importations de viande 2017 en volume (cercle intérieur) et en valeur (cercle extérieur)



Source : graphique APC d'après données des bulletins de statistiques agricoles (direction de l'agriculture)

72. Pour autant, la production locale de porc charcutier, en baisse depuis 2009, ne permet pas de satisfaire la demande. Il en résulte un accroissement des importations, qui sont nécessaires pour couvrir les besoins de la population. Depuis 2009 (pic de la production), la production locale s'est réduite de 27,5 %, les importations ont cru de 17,4 % et le taux de couverture de la consommation par la production locale s'est fortement dégradé, passant de de 39 % à 28 %.

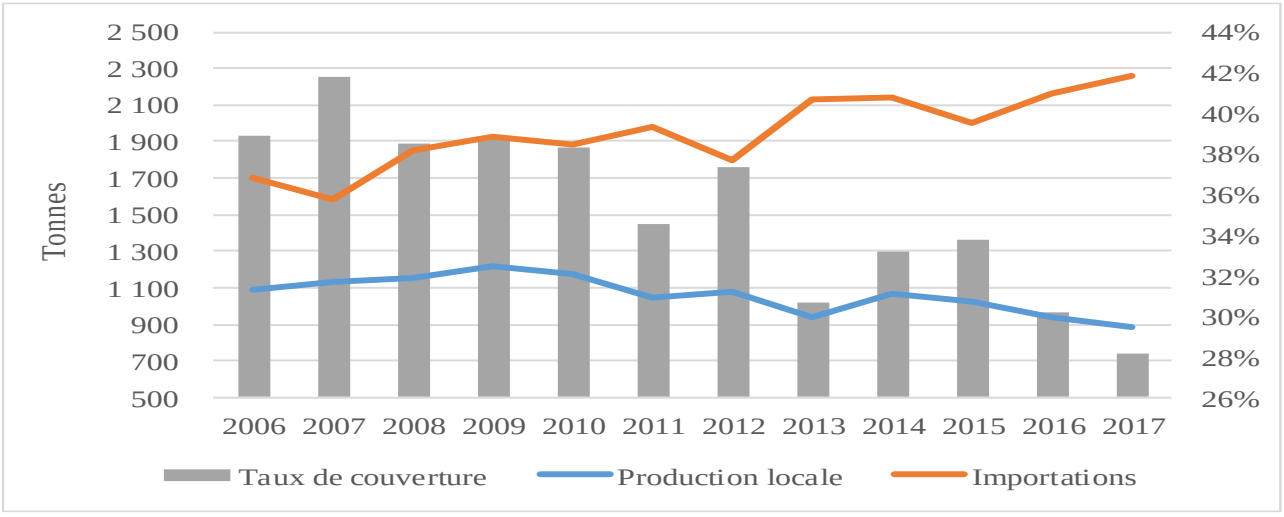
73. Ainsi, alors que la politique agricole pour les années 2011-2020 visait un taux de couverture de 40 % en 2015 et de 50 % en 2020, celui-ci n'était en 2015 que de 34 % et de 28 % en 2017.

Tableau 10 : Couverture de la consommation de viande porcine par la production locale

Quantités (en tonnes)	Production locale			Importations	Consommation (prod + imp)	Taux de couverture
	Porcelet	Porc charcutier	Total			
2006			**1 085**	**1 702**	**2 787**	**39%**
2007	27	1 109	**1 136**	**1 584**	**2 720**	**42%**
2008	12	1 143	**1 155**	**1 848**	**3 003**	**38%**
2009	35	1 184	**1 219**	**1 925**	**3 144**	**39%**
2010	26	1 148	**1 174**	**1 888**	**3 062**	**38%**
2011	30	1 013	**1 043**	**1 977**	**3 020**	**35%**
2012	44	1 031	**1 075**	**1 803**	**2 878**	**37%**
2013	31	910	**941**	**2 126**	**3 067**	**31%**
2014	38	1 024	**1 062**	**2 138**	**3 200**	**33%**
2015	34	990	**1 024**	**2 006**	**3 030**	**34%**
2016	78	857	**935**	**2 165**	**3 100**	**30%**
2017	23	861	**884**	**2 260**	**3 144**	**28%**
Évolution depuis 2009	*-34,3%*	*-27,3%*	***-27,5%***	***17,4%***	***0,0%***	***-27,5%***

Source : APC d'après données des bulletins de statistiques agricoles

Figure 8 : Couverture de la consommation de viande porcine par la production locale[21]



Source : graphique APC d'après données des bulletins de statistiques agricoles

74. Ce taux de couverture est pourtant élevé pour l'élevage polynésien. En effet, en 2017, le taux de couverture locale de la viande bovine était de 3 %, celui du lait de 10 % et celui de la viande de volaille de 0,06 %. Il est en revanche de 100 % pour les œufs, également soumis à une réglementation spécifique et notamment à une interdiction totale des importations.

[21] Le taux de couverture de la consommation de viande porcine par la production locale se lit sur l'échelle de droite (production de viande porcine locale/consommation de viande porcine, en %), les données des courbes de la production locale et des importations se lisent sur l'échelle de gauche (en tonnes).

Tableau 11 : Taux de couverture des productions animales en 2017

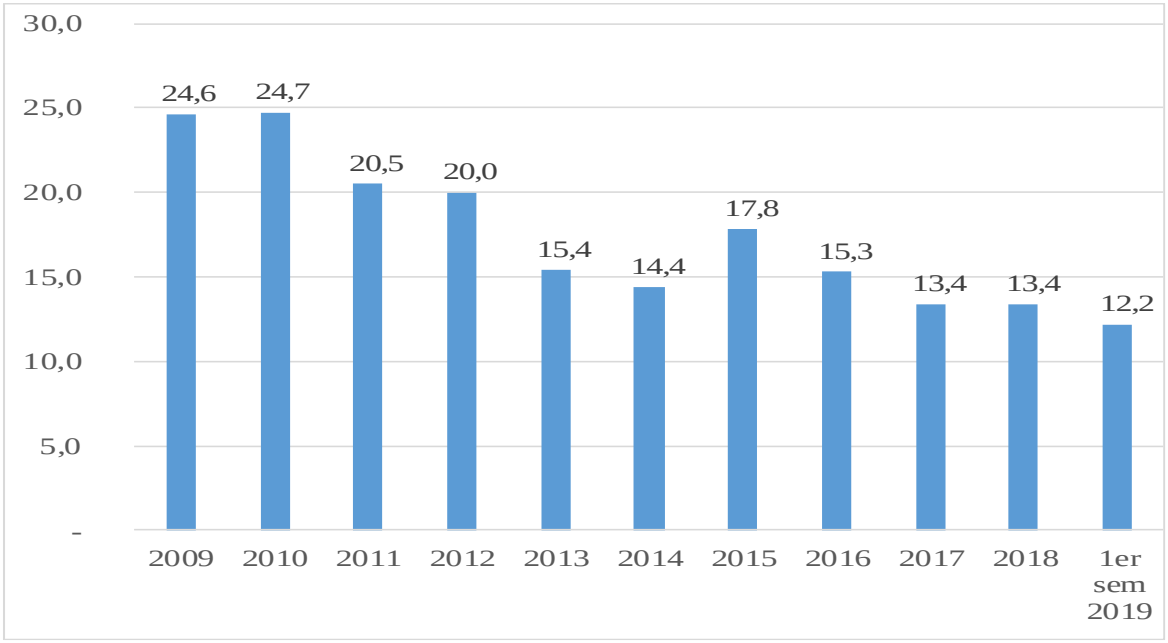
Volumes en tonnes	Production locale commercialisée	Importations	**Total**	*Taux de couverture*
Œufs	2 884	-	**2 884**	*100%*
Lait	836	7 621	**8 457**	*10%*
Viandes de volaille	10	16 352	**16 362**	*0,06%*
Viandes bovines	182	5 763	**5 945**	*3%*
Viandes porcines	884	2 260	**3 144**	*28%*
Total produits de l'élevage	**4 796**	**31 996**	**36 792**	***13%***

Source : APC d'après données des bulletins de statistiques agricoles

75. Les exportations, que ce soit en animaux vivants, en carcasses ou en produits de charcuterie, sont quant à elles nulles.

76. Il résulte de cette réduction importante de la production une diminution presque continue de l'utilisation du porc local dans la production de charcuterie par les deux industriels, en particulier depuis 2010. Alors que l'objectif visé était de 30 %, la part du porc local dans la production de charcuterie était de 13,4 en 2018 (soit une baisse de plus de 40 % par rapport à 2010)[22].

Figure 9 : Taux d'incorporation du porc local par les industriels de la charcuterie (%)



Source : SDR puis Direction de l'agriculture, bilans semestriels sur la situation de la filière porcine

77. Certes, les industriels ont pu s'opposer à de tels objectifs chiffrés en matière d'incorporation de la production des éleveurs locaux, notamment à l'occasion d'un contentieux qui faisait de cet objectif de 30 % l'une des conditions d'obtention d'une exonération fiscale pour la construction

[22] La dégradation du taux d'incorporation s'est accentuée pour atteindre 12,2 % au premier semestre 2019

d'une usine en 2009, condition validée par la justice administrative.[23] Toutefois, la raison principale de la baisse du taux tient davantage à la baisse de la production qu'à d'éventuelles réticences des charcutiers à se fournir localement.

78. Si l'on note une légère reprise des abattages au 1er semestre 2019 (+ 9 %), celle-ci a été compensée par une réduction importante du poids moyen (de 82,2 à 77,7 kg par animal). Le tonnage produit est donc resté stable.

c) Une évolution erratique de la qualité de la production

79. D'un point de vue quantitatif, les tonnages et le nombre de porcs abattus ont chuté de plus de 20 % sur la période 2009-2018. Cette baisse s'est également accompagnée d'une diminution de la qualité de la production au cours de la décennie 2010.

80. Ainsi :

- entre 2009 et 2018, le poids moyen des carcasses a perdu près de 5 kg (- 5,5 %) ;
- la part des carcasses des catégories supérieures, qui contiennent plus de muscle et moins de gras, s'est réduite : la proportion de carcasses de catégorie A en particulier, qui avait été portée de 50 % de la production en 2006 à 73 % en 2012, est retombée en 2018 à 59 %[24].

Tableau 12 : Catégories de carcasse des animaux abattus

	Classe A	Classe B	Classe C	Classe D/E
2006	50,4%	38,0%	10,6%	1,0%
2007	53,2%	35,6%	9,9%	1,2%
2008	67,0%	26,5%	5,6%	0,9%
2009	66,1%	28,2%	5,3%	0,6%
2010	69,3%	25,7%	4,5%	0,4%
2011	70,4%	25,8%	3,5%	0,3%
2012	73,1%	23,4%	3,2%	0,3%
2013	69,8%	26,0%	4,0%	0,2%
2014	67,6%	28,0%	4,2%	0,3%
2015	59,8%	33,5%	6,6%	0,1%
2016	55,0%	37,6%	7,1%	0,2%
2017	52,5%	39,2%	7,9%	0,4%
2018	59,8%	33,6%	6,2%	0,5%

Source : SDR puis Direction de l'agriculture, bilans semestriels sur la situation de la filière porcine

[23] Cour administrative d'appel de Paris, 7ème chambre, 13/04/2012, 10PA02628.

[24] L'amélioration récente s'est cependant poursuivie au premier semestre 2019, avec un pourcentage de carcasses de catégorie A qui a atteint 76%.

Figure 10 : Catégories de carcasse des animaux abattus



Source : SDR puis Direction de l'agriculture, bilans semestriels sur la situation de la filière porcine

81. Outre la baisse quantitative de la production, cette dégradation de la qualité explique également la baisse du taux d'incorporation de viande de porc local dans les produits charcutiers.

3. UNE FILIERE EN DIFFICULTE

a) La réduction du cheptel et du nombre d'élevages

82. Les réglementations relatives à la fixation des prix et aux restrictions aux importations de viande porcine ont été mises en place afin de protéger la filière et de promouvoir le développement de l'élevage local.

83. On constate pourtant une désaffection pour la profession, une baisse de la production et une faible compétitivité. Les derniers chiffres du recensement agricole de 2012, comparés à ceux figurant dans le recensement de 1995, font état d'un déclin manifeste, qui s'est poursuivi voire accéléré depuis. Ainsi, entre 1995 et 2012, le nombre d'exploitations d'élevage de porcins[25] a diminué de 44 % et le nombre d'animaux de 54 %. Parmi celles-ci, seule une douzaine d'éleveurs, tous de plus de 200 bêtes, fournissent régulièrement l'abattoir (une fois par semaine), une douzaine d'autres le livrant plus irrégulièrement[26].

[25] A la différence de celui de 1995, le recensement général agricole de 2012 ne considère que les élevages de plus de 10 animaux de plus de 30 kg, écartant ainsi les micro-élevages destinés à l'autoconsommation, ce qui vient relativiser la réduction. Celle-ci est néanmoins réelle, comme le traduisent les données relatives à la production.

[26] Direction de l'agriculture, *Situation de la filière porcine au 1er semestre 2019*, 5 août 2019.

Tableau 13 : Écarts entre les recensements agricoles de 1995 et de 2012

	Nb élevages				Nb animaux				Nb porcs par exploitant		
	1995	**2012**	***Part 2012***	***Évolution 1995-2012***	**1995**	**2012**	***Part 2012***	***Évolution 1995-2012***	**1995**	**2012**	***Évolution 1995-2012***
IDV	175	58	*20%*	*-67%*	21 494	9 251	*68%*	*-57%*	123	160	*30%*
ISLV	54	10	*4%*	*-81%*	1 817	199	*1%*	*-89%*	34	20	*-41%*
Australes	125	74	*26%*	*-41%*	2 110	960	*7%*	*-55%*	17	13	*-23%*
Marquises	105	113	*40%*	*8%*	3 220	2 565	*19%*	*-20%*	31	23	*-26%*
Tuamotu Gambier	42	28	*10%*	*-33%*	709	642	*5%*	*-9%*	17	23	*36%*
Total	**501**	**283**		***-44%***	**29 350**	**13 617**		***-54%***	**59**	**48**	***-18%***

Source : APC d'après données du RGA 2012

84. Ce cheptel est composé à 44 % de porcs destinés à l'engraissement, à 24 % de porcelets non sevrés, à 22 % de truies mères et à 10 % de mâles reproducteurs.

Tableau 14 : Compostions du cheptel en 2012

Porcs à l'engraissement	6 022	*44%*
Porcelets non sevrés	3 254	*24%*
Truies mères	2 981	*22%*
Mâles reproducteurs	1 360	*10%*
Total	**13 617**	

Source : Données du RGA 2012

85. La production demeure très concentrée aux Iles du Vent qui représentent 68 % du cheptel porcin et la totalité des plus gros élevages, avec plus de 200 animaux. Près de la moitié de la production (48,6%) est désormais concentrée sur deux communes, à savoir Hitiaa o te Ra et Teva I Uta. Les exploitations des autres archipels sont de taille plus réduite (de 13 à 23 animaux par éleveur en moyenne contre 160 aux Iles du Vent). L'activité s'est en outre très fortement réduite aux Îles Sous-le-vent (89 % des exploitations ont disparu) et aux Australes (-55 %).

Figure 11 : Évolution du nombre d'exploitations (1995-2012)

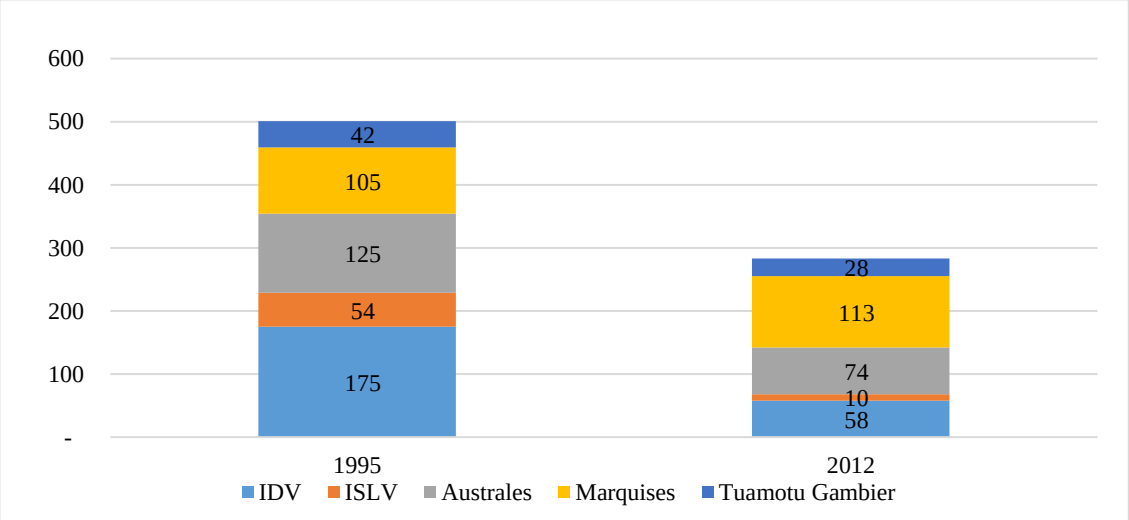


Figure 12 : Evolution du cheptel (1995-2012)

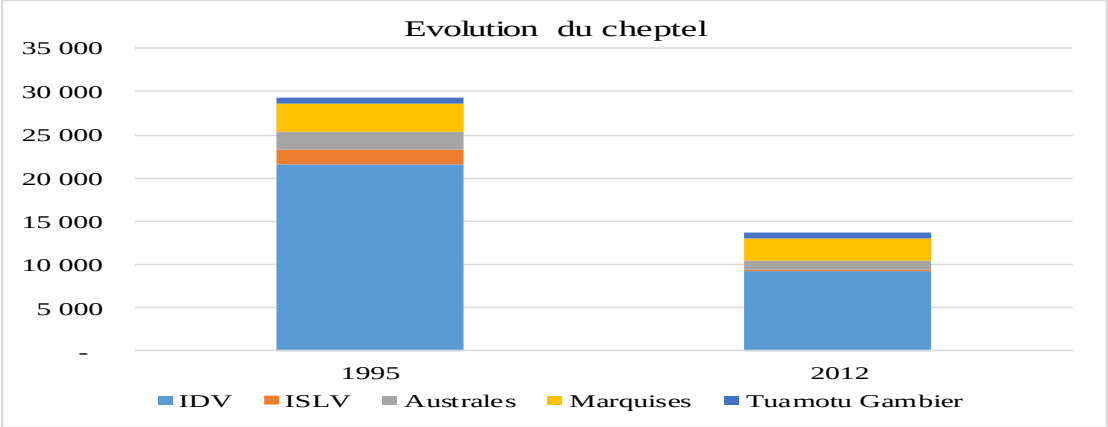
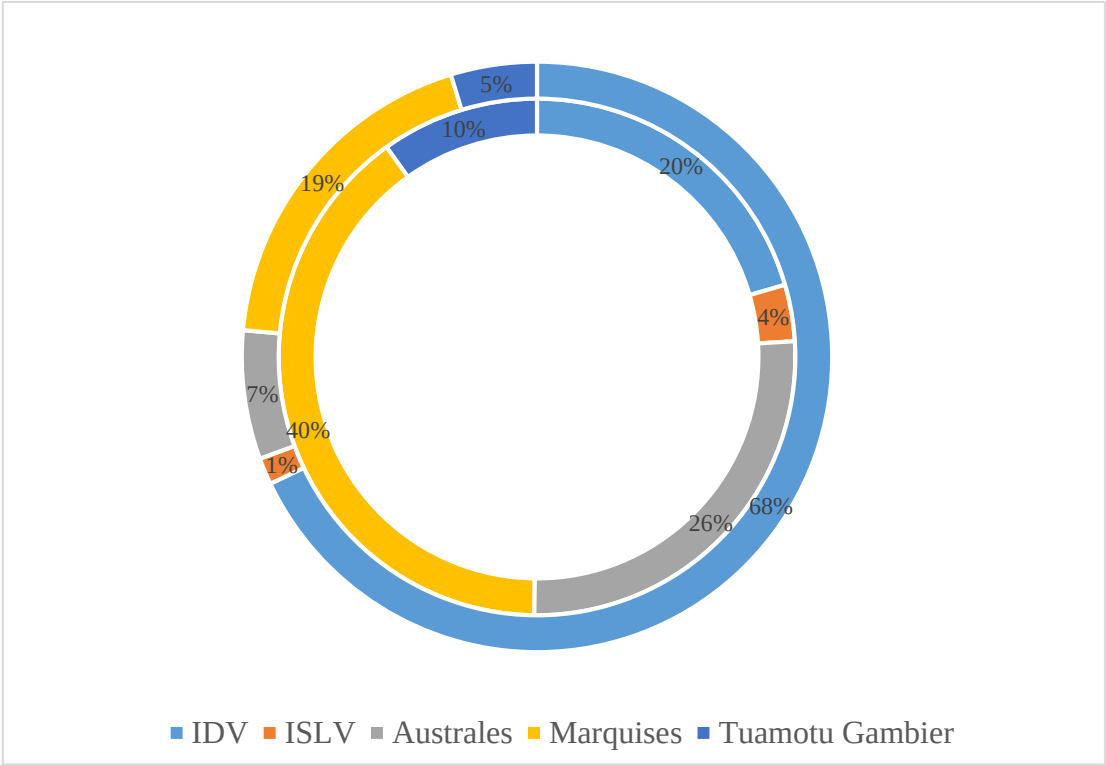


Figure 13 : Répartition géographique des élevages (cercle intérieur) et du cheptel (cercle extérieur)



Source : graphiques APC d'après données du RGA 2012

86. En se référant, cette fois-ci, à la production commercialisée, l'archipel des Iles du Vent est encore plus dominant, avec 97 % de la production, en volume comme en valeur.

Tableau 15 : Production commercialisée de porcs de charcuterie en 2017

2017	IDV	ISLV	Marq.	Austr.	TG	**Total**
Quantité (tonnes)	835	6	10	10	-	**861**
%	*97,0%*	*0,7%*	*1,2%*	*1,2%*	*0,0%*	
Ventes (millions de F CPF)	485	3	6	4	-	**498**
%	*97,4%*	*0,6%*	*1,2%*	*0,8%*	*0,0%*	

Source : Données des bulletins de statistiques agricoles (Direction de l'agriculture)

87. Depuis 2012, aucun nouveau recensement agricole n'a été effectué. Toutefois, selon la commission de la viande porcine, qui ne recense que la production des élevages de plus de 150 têtes (contre 10 pour le recensement général), la réduction du nombre d'exploitations et du cheptel s'est poursuivie. Seul l'accroissement récent du nombre de reproducteurs (truies et verrats) peut laisser espérer un redressement à venir de la production.

Tableau 16 : Effectif cumulé des élevages de plus de 150 bêtes (Tahiti)

Année	**Cheptel total**	Nombre de verrats	Nombre de truies	Nombre de porcelets	Nombre de porcs charcutiers	**Nombre d'élevage > 150 têtes**
2012	**11 705**	119	1 396	2 305	7 885	**14**
2013	**10 918**	90	1 161	2 151	7 488	**13**
2014	**10 575**	87	1 321	1 644	7 523	**13**
2015	**9 536**	62	1 159	1 996	6 381	**10**
2016	**Pas de recensement**					
2017	**7 819**	75	878	1 302	5 564	**10**
2018	**5 475**	75	917	1 168	3 315	**10**

Source : Service du développement rural, puis Direction de l'agriculture, bilans semestriels sur la situation de la filière porcine

b) Les origines de ces difficultés

88. Selon le Service du Développement Rural (SDR, devenu depuis la Direction de l'agriculture), les difficultés de l'élevage porcin sont essentiellement d'ordre technique et sanitaire.

89. Sur le plan technique, les compétences technico-économiques en matière de conduite d'élevage seraient trop faibles, en particulier chez les éleveurs les plus anciens, les nouveaux étant, pour leur part, mieux formés mais peu nombreux. Or, les exploitations qui disparaissent ne sont pas toujours reprises et pas compensées par l'installation de jeunes éleveurs, en raison de la forte pression urbaine et résidentielle qui pèse sur la transmission des exploitations et sur l'installation de nouveaux élevages, ainsi que de la hauteur des investissements nécessaires.

90. Sur le plan sanitaire, on constate la présence de la brucellose porcine dans la quasi-totalité des élevages de Tahiti, ce qui impacte fortement la productivité des élevages et menace l'activité des plus fragiles.

91. Quant à la diminution de la qualité de la viande, elle serait à rechercher dans la baisse de la qualité de l'alimentation et une perte génétique liée à l'auto renouvellement du cheptel.

92. Les éleveurs mettent également en avant les explications financières, notamment liées au coût élevé de l'alimentation animale.

i. Le coût de l'alimentation animale

93. D'après les éleveurs, c'est l'achat de la matière première alimentaire en Australie et en Nouvelle-Zélande qui explique, au moins en partie, leur manque de compétitivité sur le marché. Elle leur reviendrait en moyenne à 60-65 francs/kg de nourriture, contre 30-36 francs/kg en métropole. En incluant le prix du transport, ce coût serait porté à 70 francs/kg.

94. Si les montants constatés dans les statistiques d'importation sont un peu inférieurs, ils s'en rapprochent. On constate en particulier que pour des volumes relativement stables, le coût total de l'alimentation pour porcs a augmenté. Ainsi, de 40 F CFP par kilo en 1993, il a atteint 67 F CFP en 2012, avant de redescendre non pas sous l'effet de la baisse des cours mais en raison de l'exonération depuis 2013 de la TDL sur ces produits[27].

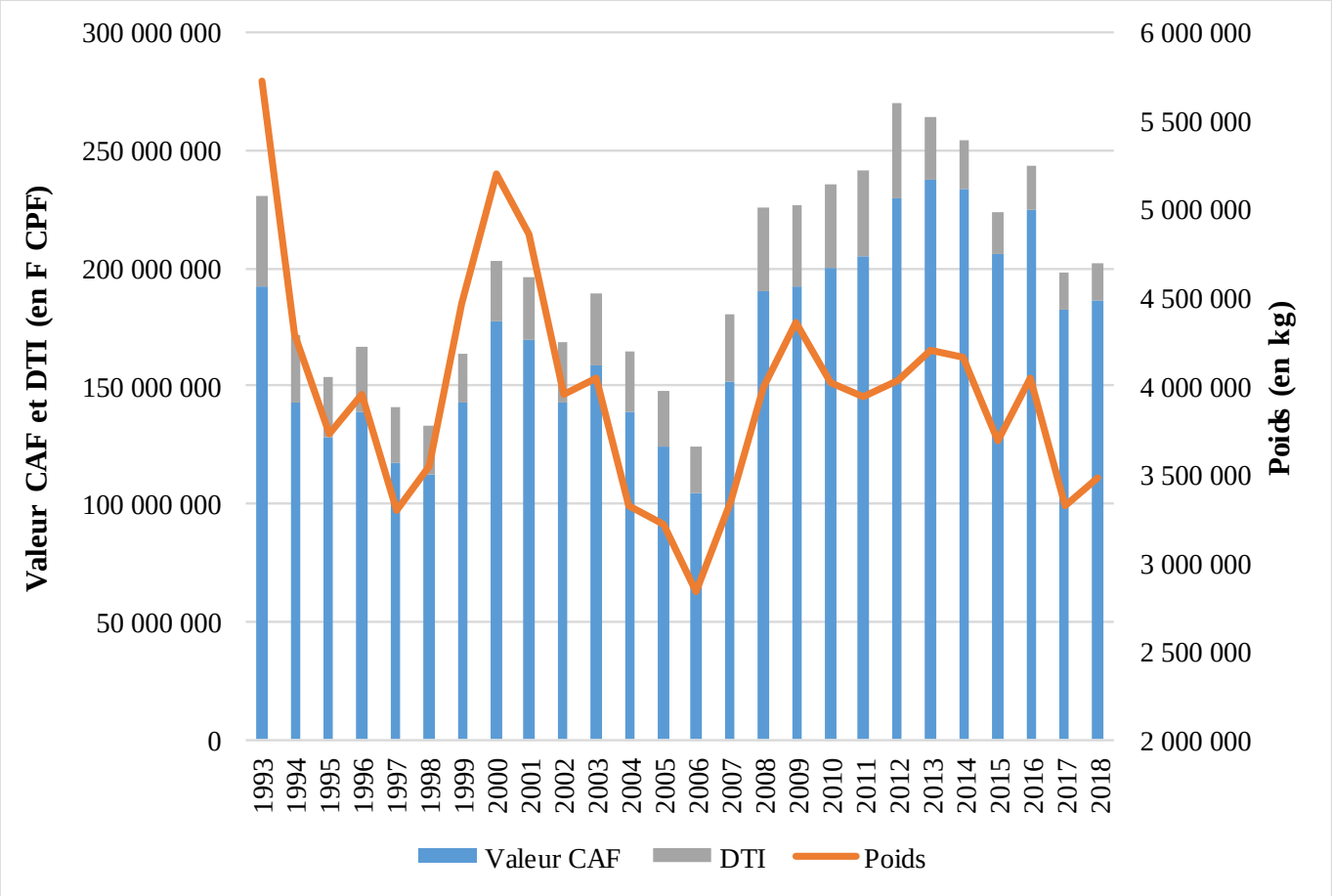
Tableau 17 : Importations d'aliments pour porcs

	Valeur CAF	Poids	*Prix/kg*	DTI	*Taux DTI*	Coût total	*Prix/kg*
1993	191 912 470	5 723 639	*34*	38 862 126	*20,2%*	230 774 596	*40*
1994	142 615 710	4 287 988	*33*	28 879 601	*20,2%*	171 495 311	*40*
1995	128 207 130	3 727 117	*34*	25 961 868	*20,2%*	154 168 998	*41*
1996	138 778 000	3 946 714	*35*	28 102 487	*20,2%*	166 880 487	*42*
1997	117 496 080	3 300 677	*36*	23 792 900	*20,2%*	141 288 980	*43*
1998	112 403 910	3 540 724	*32*	20 573 225	*18,3%*	132 977 135	*38*
1999	143 010 845	4 464 185	*32*	20 648 126	*14,4%*	163 658 971	*37*
2000	177 042 994	5 204 004	*34*	25 722 300	*14,5%*	202 765 294	*39*
2001	169 733 173	4 864 172	*35*	26 474 231	*15,6%*	196 207 404	*40*
2002	142 738 203	3 953 113	*36*	25 430 121	*17,8%*	168 168 324	*43*
2003	158 928 898	4 041 016	*39*	29 944 494	*18,8%*	188 873 392	*47*
2004	138 919 290	3 327 175	*42*	26 144 078	*18,8%*	165 063 368	*50*
2005	124 367 466	3 212 002	*39*	23 398 508	*18,8%*	147 765 974	*46*
2006	104 765 421	2 834 603	*37*	19 761 437	*18,9%*	124 526 858	*44*
2007	152 051 568	3 344 075	*45*	28 585 747	*18,8%*	180 637 315	*54*
2008	190 624 026	3 988 763	*48*	35 005 526	*18,4%*	225 629 552	*57*
2009	191 969 318	4 361 416	*44*	34 526 895	*18,0%*	226 496 213	*52*
2010	200 488 478	4 013 500	*50*	35 505 843	*17,7%*	235 994 321	*59*
2011	205 487 543	3 943 821	*52*	36 369 654	*17,7%*	241 857 197	*61*
2012	229 297 860	4 033 047	*57*	40 532 535	*17,7%*	269 830 395	*67*
2013 (suppression TDL)	237 575 483	4 200 690	*57*	26 265 409	*11,1%*	263 840 892	*63*
2014	233 620 688	4 160 391	*56*	20 284 671	*8,7%*	253 905 359	*61*
2015	205 723 604	3 686 395	*56*	17 889 100	*8,7%*	223 612 704	*61*
2016	224 349 742	4 049 308	*55*	19 497 216	*8,7%*	243 846 958	*60*
2017	182 706 153	3 319 640	*55*	15 868 733	*8,7%*	198 574 886	*60*
2018	186 227 205	3 480 257	*54*	16 157 067	*8,7%*	202 384 272	*58*

Source : APC d'après données ISPF

[27] Comme évoqué *supra*, la loi du Pays n° 2013-8 du 20 mars 2013 portant modification du code des douanes et dispositions relatives à la taxe de développement local et au droit intérieur de consommation a en effet acté la suppression de la TDL sur les aliments pour animaux et notamment pour la codification 23.09.90.30 : « Préparations de types utilisés pour l'alimentation des animaux / autres / pour porcs ». Le taux auparavant pratiqué était de 9 %.

Figure 14 : Importations d'aliments pour porcs



Source : graphique APC d'après données ISPF

95. Or, le coût de l'alimentation est le principal facteur de coût du porc. En effet, il faut 5 à 6 kg de nourriture pour produire 1 kg de viande. En métropole, le prix de l'alimentation animale représente selon les années entre 50 et 65 % de son coût (52,1 % en 2017)[28]. En Polynésie française, le coût de l'alimentation est encore plus important, puisqu'il représenterait environ 70 % de son coût de production[29].

96. La difficulté principale réside dans le fait que la production céréalière locale ne permet pas de fournir de la nourriture aux animaux. Si le développement d'autres aliments est envisageable, et serait de nature à réduire ces coûts, il est encore peu développé. En particulier, la nourriture par l'utilisation de restes de produits alimentaires non valorisés (eaux grasses issues des restes de la restauration collective, restes de pain ou de fruits) est peu coûteuse et déjà utilisée par deux éleveurs importants, mais donne de la viande de moins bonne qualité à la maturité plus tardive et peut être génératrice de maladies[30]. Pour sa part, le développement du tourteau de coprah, qui peut se substituer aux céréales pour une proportion n'excédant pas 20 % de la ration alimentaire (car le coprah durcit le gras), est plus prometteur car la ressource est locale et son coût est de 15 F CFP le kilo, contre 60 F CFP pour les céréales australiennes. Toutefois,

[28] Agreste Conjoncture – Le prix de compensation du coût de l'aliment dans les filières d'élevage– Février 2019 – n° 2/12.
[29] D'après le représentant du syndicat des éleveurs de porcs.
[30] L'utilisation de ces déchets est d'ailleurs interdite dans de nombreux pays, dont ceux de l'Union européenne depuis une directive 2001/89/CE du Conseil du 23 octobre 2001 relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique, ou autorisée mais seulement après un traitement dans des établissements spécialisés. Elle est tolérée en Polynésie française.

l'approvisionnement par l'Huilerie de Tahiti n'est pas garanti. Les autres substituts, tels que la soupe de poisson, n'ont pas donné de résultats (ils donnaient un goût à la viande).

97. La suppression de la TDL, en venant diminuer le coût global de l'alimentation porcine, n'a donc fait que compenser la perte globale de chiffre d'affaires, sans conduire les acteurs à envisager une restructuration de la filière.

ii. Une situation sanitaire délicate

98. Les problèmes sanitaires sont notamment liés à une question de formation. Selon la Chambre d'Agriculture et de la Pêche Lagonaire (CAPL), les éleveurs qui se sont installés dans les dix dernières années ont bénéficié de formations minimales et même parfois suivi un cursus d'études agricoles. En revanche, leurs prédécesseurs ont appris au fur et à mesure et ne sont pas toujours au fait des normes sanitaires et vétérinaires.

99. Ainsi, d'un point de vue vétérinaire, à la différence de la France métropolitaine, les éleveurs porcins ne sont pas tenus d'opérer des campagnes de vaccination sur les animaux. Seules 30 % des vaccinations conseillées seraient faites et, le plus souvent, seul un minimum de soins est prodigué aux animaux (traitement antiparasitaire).

100. Plusieurs personnes auditionnées ont également mis en avant l'état vétuste des bâtiments d'élevage, leur absence de conformité aux normes relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (ci-après « ICPE ») ou encore le problème du suivi vétérinaire des animaux et des maladies devenues endémiques par manque d'information et de mise en place de protocole vétérinaire.

101. En particulier, en Polynésie française, la brucellose porcine n'est pas maîtrisée. Pourtant c'est une maladie anthropozoonose, transmissible à l'être humain. Cette contamination peut s'opérer « *selon diverses modalités comme le contact avec l'animal brucellique, la manipulation du lisier ou autres produits souillés, l'inhalation de poussières provenant de litières souillées et l'ingestion de légumes mal lavés provenant de sols traités avec du lisier contaminé. Il est important de rappeler que cette maladie touche aussi l'homme avec des conséquences irréversibles et des traitements antibiotiques et symptômes pouvant atteindre 6 mois, même si cela ne se voit pas tout de suite*[31] ». Or, les élevages touchés par la maladie ne sont pas automatiquement abattus, comme dans l'Union européenne par exemple. Cette maladie, devenue endémique, a eu une forte incidence économique au début de l'épidémie, et explique largement le déclin du cheptel depuis 2010. Elle passe maintenant quasiment inaperçue car les générations successives de truies se sont immunisées et les pertes stagnent à 5% des nouveau-nés. La totalité des élevages sont néanmoins concernés.

102. La situation s'améliore cependant. La Polynésie française a notamment recruté une technicienne d'élevage, qui est disponible au sein de la direction de l'agriculture pour pallier d'éventuelles lacunes ou apporter des réponses aux questions des éleveurs.

iii. Une réglementation contraignante et une moindre acceptabilité sociale des projets

103. Les infrastructures d'élevage industriels appartiennent à la catégorie des ICPE au sens de l'article LP. 4110-1 du code de l'environnement de la Polynésie française[32]. D'après l'article LP. 4110-3 du même code : « *La première classe comprend les installations qui présentent des*

---

[31] Recensement général agricole de 2012, page 43

[32] Art. LP. 4110-1 : « *Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers, installations sur carrières et d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter, en raison tant de l'activité que de la nature des produits ou substances fabriqués, détenus ou utilisés, des dangers ou inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, soit pour l'agriculture, soit pour l'aquaculture et la pêche, soit pour la protection de la nature et de l'environnement.* »

graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article LP. 4110-1 du présent code (…) La deuxième classe comprend les installations qui, ne présentant pas de tels dangers ou inconvénients, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par arrêté pris en conseil des ministres, en vue d'assurer la protection des intérêts visés à l'article LP. 4110-1. ». Aux termes de la nomenclature établie par l'article A. 4110-2-1 du même code (rubrique 2102), les élevages porcins sont soumis à certaines obligations en fonction du nombre d'animaux âgés de plus de 90 jours ou de plus de 30 kg qu'ils regroupent. Les infrastructures de plus de 200 animaux appartiennent ainsi à la 1ère classe, quand ceux allant de 20 à 200 relèvent de la 2ème classe.

104. L'autorisation d'exploitation des installations de première classe est délivrée par arrêté du Président de la Polynésie française. Elle ne peut être accordée que si les dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté d'autorisation. La délivrance de l'autorisation pour ces installations peut être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, immeubles habituellement occupés par des tiers, établissements recevant du public, cours d'eau, lacs, lagunes, lagons, océans, voies de communication, captages d'eau, sites aquacoles ou zones destinées à l'habitation, par des documents d'aménagement opposables aux tiers. Une inspection des installations classées est prévue par l'article LP. 4131-1.

105. En Polynésie française, 21 élevages sont autorisés au titre des ICPE de 1ère classe, dont 9 compteraient plus de 1000 porcs (tous à Tahiti). Toutefois, d'après la Direction de l'environnement, le faible nombre d'agents ne lui permet pas d'effectuer des contrôles afin de savoir si elles respectent leurs obligations réglementaires. La cellule traite en priorité les plaintes de pollution. Par exemple, seules deux exploitations ont été visitées en 2015 et en 2016 et toutes deux présentaient des défauts de conformité, notamment en matière de traitement des lisiers et en raison de leur proximité d'une rivière.

106. Or, en particulier à Tahiti, ces contraintes réglementaires auxquelles doivent faire face les éleveurs, si elles sont protectrices, se combinent avec la contrainte foncière. En effet, en milieu insulaire, urbanisé et montagneux, il est difficile pour les prétendants à l'installation de trouver des terrains pour leur activité qui soient plats, respectent les prescriptions propres aux ICPE (éloignement des habitations et des cours d'eaux notamment), et puissent être desservis par un poids lourd pour le transport des animaux.

107. À ces difficultés s'ajoutent celle de l'acceptabilité des élevages en milieu insulaire, récemment mise en avant par la forte opposition à un projet d'implantation d'une porcherie industrielle de 1800 têtes sur le plateau de Taravao, dans la presqu'ile de Tahiti, en 2018[33]. Le projet apparait pour l'heure suspendu.

108. De ce fait, même si la concentration structurelle et spatiale des élevages de porcs est source de gains de productivité et d'économies, elle se heurte de plus en plus à la contestation de la société. Celle-ci redoute les impacts négatifs dus à la densité animale sur l'environnement.

iv. Le faible renouvellement génétique

109. Une des raisons de la perte de qualité des carcasses locales est également liée au manque de renouvellement génétique des cheptels. Pour tenter de pallier cette situation, le gouvernement de la Polynésie française a communiqué en 2016 sur la création d'un centre naisseur de porcelets[34] en vue d'optimiser la qualité génétique des cheptels et tenter d'enrayer la brucellose porcine des élevages polynésiens. L'avantage d'un centre naisseur, qui permet également de

[33] https://www.tahiti-infos.com/Taiarapu-Est-contre-l-installation-d-un-elevage-industriel-de-porcs-sur-le-plateau_a177973.html

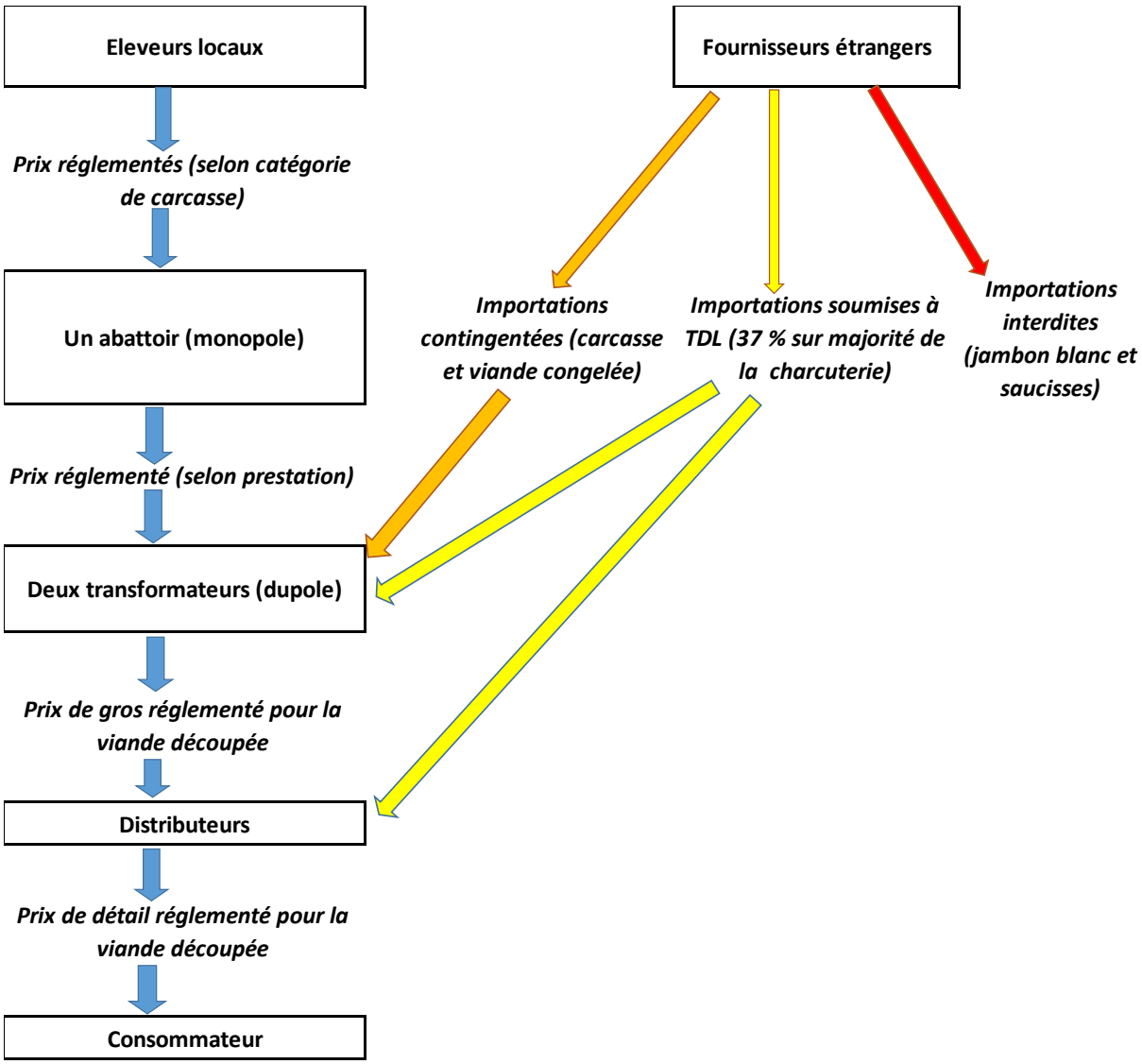
[34] https://www.tahiti-infos.com/Filiere-porcine-le-centre-naisseur-pourrait-voir-le-jour-en-2020_a150263.html

distinguer les fonctions de naissance et d'engraissage, est en effet de permettre la naissance de porcs indemnes de la brucellose. Toutefois, à ce jour ce projet n'a toujours pas vu le jour et devait uniquement faire l'objet d'un examen lors du prochain schéma directeur de l'agriculture, prévu pour 2020.

II. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

110. L'arsenal réglementaire mis en œuvre par le Pays vise à protéger la production locale, notamment en réduisant l'écart de compétitivité (qualité et prix) entre les entreprises polynésiennes et leurs concurrents extérieurs. Il organise une double protection, celle des éleveurs locaux, grâce à des prix réglementés et à la garantie d'écoulement de leur production (quotas d'importation), et celle des industriels, qui en contrepartie de l'obligation d'acquérir la production locale, plus coûteuse, sont protégés de la concurrence extérieure (restrictions aux importations) et intérieure (ils sont les seuls à pouvoir acquérir de la viande à transformer). Dans ce dispositif, la réglementation de certains prix de détail, pour la viande découpée mais non transformée, est supposée protéger le pouvoir d'achat du consommateur, mais elle ne concerne pas la charcuterie, qui est le principal poste de dépense.

Figure 15 : Synthèse de la réglementation des prix et des importations



111. Toutefois, le régime actuel, qui est issu principalement de la réforme de 1995, semble avoir atteint ses limites pour plusieurs raisons, notamment du fait de l'absence de stimulation concurrentielle et de la faible incitation à baisser les prix et à améliorer qualitativement la production locale. Ainsi, l'objectif initial de promotion de la filière locale n'a pas été atteint.

A. LES EFFETS DE LA REGLEMENTATION DES PRIX

1. UN PRIX D'ACHAT AUX ELEVEURS TRES ELEVE ET INDEPENDANT DES VARIATIONS DU MARCHE

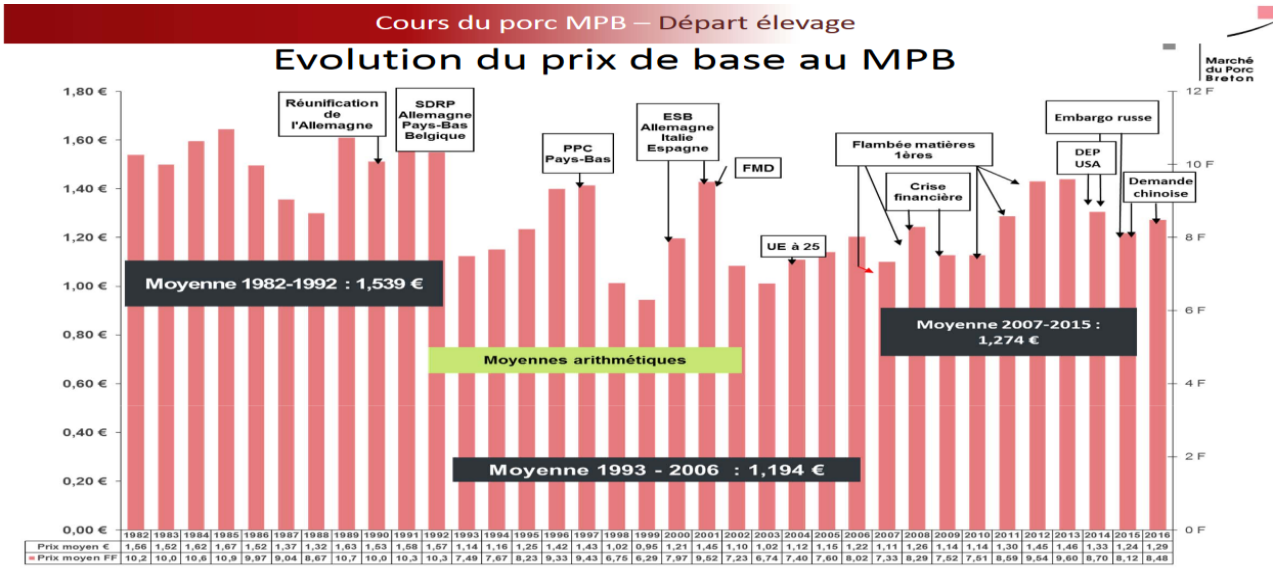
112. De manière générale, indépendamment des variations cycliques, la tendance à long terme du prix du porc sur le marché mondial, européen, ou américain est déterminée par le coût de production, lié notamment au prix de l'alimentation animale et donc au prix des céréales. Le prix moyen dépend directement du coût de revient, soit la somme des coûts supportés par les éleveurs de la naissance des animaux jusqu'à l'achat de la viande porcine.

113. Mais le prix qu'obtient l'éleveur pour ses animaux est par ailleurs marqué par un schéma cyclique d'environ deux à cinq ans. La saisonnalité de l'offre et de la demande est également forte, avec des prix plus élevés en été, compte tenu d'une offre réduite par la physiologie des animaux et d'une demande forte. Enfin, des aléas sanitaires (épizootie), économiques ou commerciaux (ouverture ou fermeture d'un marché extérieur) ont également un effet sur le prix de marché.

114. En France métropolitaine, la quasi-totalité des paiements se fait sur la base du prix au cadran[35] du marché du porc breton (ci-après « MPB »), qui fait office de prix de base, auquel s'ajoutent d'éventuelles plus-values en fonction notamment des certifications et des catégories de carcasse, fonctions du poids de l'animal et de son taux de muscle. Il s'agit d'un prix de référence, qui a l'avantage de garantir une visibilité aux producteurs. Mais c'est un prix de marché, très variable.

115. Sur le long terme, le prix annuel moyen du porc a ainsi varié d'environ 107 F CFP (0,9 euro) le kg en 1999 à 190 F CFP (1,6 euro) en 1989, soit presque un rapport de 1 à 2.

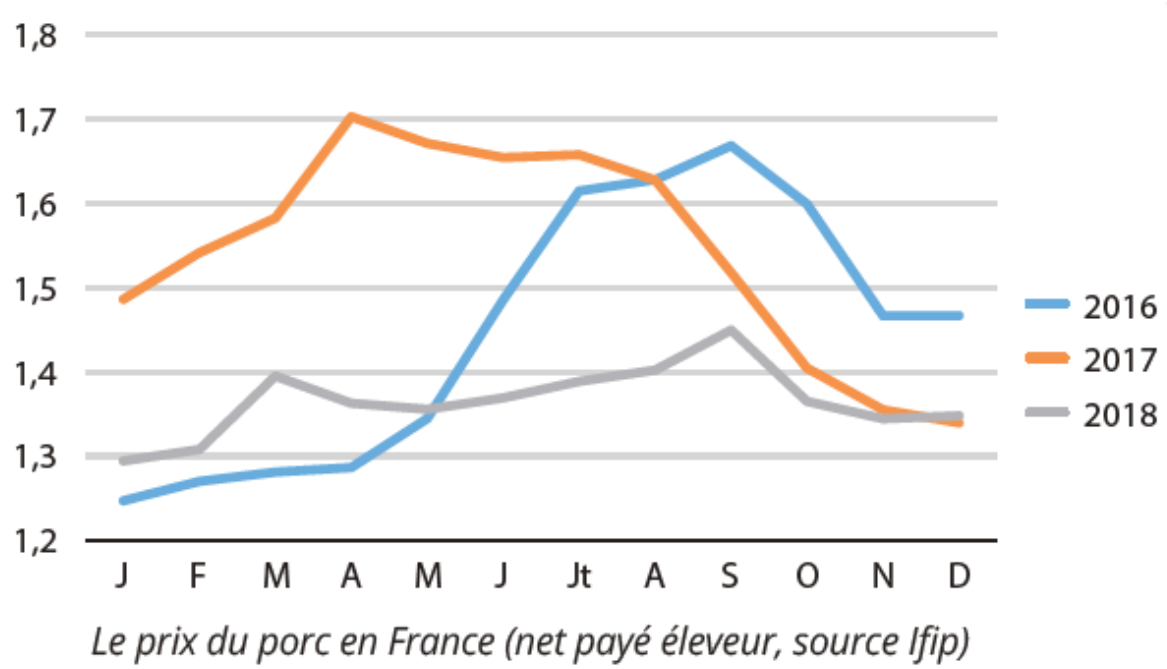
Figure 16 : Les prix annuels moyens sur le marché du porc breton (MPB) depuis 1982



[35] Les lots sont achetés par enchères électroniques dégressives (transactions en salle ou à distance)

116. Sur une période plus courte, entre 2016 à 2018, le cours du kg de porc « entrée abattoir », après les plus-values éventuelles sur le cours moyen du MPB, a varié selon les mois, entre 150 et 200 F CFP (1,2 et 1,7 euro) s'établissant en moyenne autour de 180 F CFP (1,50 euro)[36].

Figure 17 : Prix du porc en France métropolitaine (2016-2018, en euro/kg)



117. En Polynésie française en revanche, le prix moyen du kilo de porc charcutier est réglementé, avec un tarif d'achat à l'éleveur dépendant du type de carcasse et un tarif d'abattage réglementé également. Les éleveurs locaux sont donc totalement protégés des variations cycliques, et bénéficient de réévaluations périodiques des prix réglementés. Les dernières réévaluations sont intervenues en 1998, 2007 (+ 10 %) et 2013 (+ 5 %). Pourtant, sur le marché mondial, à la même période, le prix moyen n'a pas augmenté en raison notamment de l'augmentation de la productivité agricole.

118. Ce prix, qui est selon les textes un prix plafond, est en réalité considéré par l'ensemble des acteurs comme le prix en vigueur. Au premier semestre 2019, le prix constaté était en moyenne de 609,2 F CFP/kg, soit un prix très élevé, trois fois plus environ que celui du porc sur le marché français.

119. L'objectif de cette réglementation est d'éviter que les distributeurs exercent des pressions à la baisse sur les prix des éleveurs locaux, au motif que ceux-ci ne sont structurellement pas en mesure de s'aligner sur les coûts constatés sur le marché international, faute notamment d'alimentation d'origine céréalière produite sur place et en raison de la petite taille de leurs exploitations.

120. Pourtant, même s'il est illusoire d'espérer atteindre les niveaux de productivité des élevages des États-Unis ou de l'Union européenne, les producteurs locaux bénéficient de certains atouts. Certes, le coût de l'alimentation importée est élevé, mais une alternative faisant appel au coprah, pourrait être développée à hauteur de 20% de l'alimentation des porcs[37]. Enfin, certains postes de dépenses des éleveurs polynésiens sont moindres par nature ou du fait d'une réglementation moins restrictive que pour leurs homologues européens : frais de chauffage des locaux, suivi vétérinaire, frais de renouvellement du cheptel ou liés au respect strict des normes sanitaires.

[36] IFIP, Bilan d'activité 2018.

[37] Voir le § 96.

121. Surtout, les effets de cette protection ne sont pas évidents. On constate même une dissociation entre prix, quantité et qualité de la production. Récemment par exemple, en parallèle de l'octroi d'une hausse des prix, la loi du Pays n° 2013-8 du 20 mars 2013 a supprimé la TDL de 9 % sur les aliments pour porcs. La filière a donc bénéficié d'une baisse substantielle d'un poste important de charges et simultanément d'une hausse non négligeable des prix maxima de revente. Pourtant, ces évolutions ne se sont traduites ni par une augmentation des quantités produites, ni par une amélioration de la qualité. La volonté des opérateurs de préserver ou de renforcer les marges et donc de maintenir ou d'améliorer les revenus du secteur s'est ainsi faite au détriment de la qualité du produit et donc du consommateur.

122. La garantie des prix aux éleveurs conduit donc à des niveaux de prix très élevés, sans pour autant créer les incitations nécessaires à un accroissement de la qualité ou de la quantité de la production locale.

2. UN PLAFONNEMENT DE LA MARGE DES TRANSFORMATEURS ET DES DISTRIBUTEURS QUI N'INCITE PAS A AMELIORER LA QUALITE DES PRODUITS

123. Outre les prix d'achat des carcasses, les prix de gros et de détail de la viande de porc sont également réglementés.

124. Or, dès lors que les prix d'achat sont souvent calés sur les prix plafonds, le fait de réglementer à la fois les prix de gros et de détail revient à fixer une marge commerciale maximale :

- pour les transformateurs-grossistes, la marge est ainsi contrainte sur les produits issus du porc local, dès lors qu'ils l'achètent à prix réglementés et vendent ensuite les morceaux découpés ou transformés à des prix règlementés ;
- pour les distributeurs, cette marge est d'environ 20% (entre 15 et 25% selon les pièces).

Tableau 18 : Marge des distributeurs de viande porcine

	Prix de gros	Prix de détail	*Taux de marge*	*Marge (F / kg)*
Jambon, cuissot	900	1 127	*25%*	*227*
Épaule	831	992	*19%*	*161*
Poitrine	815	939	*15%*	*124*
Côtes, longe	1 022	1 254	*23%*	*232*

Source : APC d'après arrêtés tarifaires

125. Cette marge paraît être du même ordre de grandeur que celle appliquée pour les PPN. En effet, cette dernière, lorsqu'elle est fixée en pourcentage, est en général comprise entre 35 % et 45 %, mais intègre à la fois la marge des grossistes et celle des distributeurs.

126. Ce dispositif de prix plafond n'engendre pas d'incitation pour les distributeurs à améliorer la qualité de leurs produits. Il cumule les défauts de la fixation de prix maximum (qui sont perçus comme les uniques prix applicables et ont donc un effet de renchérissement, à mesure des renégociations à la hausse, souhaitées par les différents acteurs) et de la fixation des marges, qui ne favorisent pas les produits de qualité. En effet, dans la mesure où les perspectives de gain sont limitées, il n'existe pas d'incitation à engager des dépenses pour améliorer la qualité des produits. Les bouchers artisanaux ne sont pas non plus incités à se développer, faute de pouvoir traduire leur savoir-faire dans les prix de vente.

127. Les prix réglementés ne portent toutefois pas sur la majeure partie de l'activité de vente des deux industriels et des distributeurs. En effet, la consommation de viande porcine est essentiellement une consommation de charcuterie. Les pièces de viande telles que l'épaule, la poitrine ou les parties de la longe n'en représentent qu'une faible partie. À noter également que selon certains intervenants, les produits issus de porcs importés sont parfois commercialisés à des prix inférieurs aux prix maximum réglementés.

3. UNE REGLEMENTATION DEFAVORABLE AU POUVOIR D'ACHAT, A LA QUALITE ET A LA DIVERSITE DES PRODUITS

128. Comme l'Autorité l'a déjà constaté dans de précédents avis[38], la fixation de prix plafond peut avoir différents effets négatifs selon que celui-ci est fixé à un niveau trop élevé ou, au contraire, trop faible au regard des coûts de fabrication, d'importation et de distribution.

129. Dans l'hypothèse où le prix est insuffisant pour rémunérer les acteurs de la chaîne de distribution, ce type de mesure peut avoir pour conséquences une dégradation de la qualité des produits, une faible disponibilité de ces produits ou une augmentation du prix du reste de la gamme du fournisseur concerné afin de compenser l'absence de rentabilité des produits à prix réglementé. Dans le cas où le prix fixé l'est à un niveau trop élevé par rapport à un niveau habituel de marge, le fabricant ou l'éleveur peuvent profiter de ce système aux dépens du consommateur car la présence de prix maximum de vente a pour effet d'inciter l'ensemble des acteurs à appliquer ce prix et à ne pas en pratiquer d'inférieurs, *a fortiori* dans la mesure où le prix plafond est rendu public et a cours dans une structure de marché peu concurrentielle et concentrée comme c'est souvent le cas en Polynésie française.

130. Or, l'une des principales difficultés de la fixation de prix réglementés pour l'administration est d'évaluer avec précision le coût de production. En effet, si son intention est de parvenir au meilleur prix, l'administration éprouve souvent des difficultés à fixer un prix maximum applicable à un niveau de prix concurrentiel ou efficient, car elle connaît rarement avec précision les coûts de l'entreprise ou la courbe de demande. Cela conduit dans ce cas à altérer la qualité des biens produits ou réduire leur diversité, ce qui restreint l'éventail de choix des consommateurs.

131. À ces difficultés s'ajoutent certains éléments spécifiques à la filière porcine. En effet, il existe des prix réglementés à différents stades de la filière et pas seulement les prix de détail. En réalité, les seuls prix librement négociés concernent :

- les importations, notamment de carcasses et des produits de charcuterie non interdits d'importation (pâtés, saucissons ou jambons crus), même si s'agissant des carcasses, les volumes sont contraints ;
- la vente en gros et au détail des produits de charcuterie, tels que les saucisses, jambons ou pâtés.

132. La réglementation des prix ne permet donc pas au jeu de l'offre et de la demande de moduler les prix.

133. Au niveau de la production, la réglementation supprime toute concurrence en amont entre les producteurs locaux qui bénéficient de prix de vente garantis selon le type de carcasse. Ces prix sont élevés car ils tiennent compte des coûts de production des éleveurs locaux, dont la productivité est faible en raison de l'état sanitaire du cheptel, de la taille modeste des élevages

[38] Avis n° 2019-A-01 du 2 avril 2019 relatif aux effets de la réglementation sur le fonctionnement concurrentiel des marchés de produits de première nécessité, pages 36 à 42, et avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 précité.

et de leur faible rationalisation. Le mécanisme des quotas d'importation leur permet également d'écouler de manière quasi certaine toute leur production. En effet, les industriels locaux doivent d'abord se fournir auprès des éleveurs locaux, avant de pouvoir, dans limite des quotas, importer du porc charcutier aux cours mondiaux (majoré des coûts de transport vers la Polynésie française et des droits et taxes à l'importation). La réglementation isole ces producteurs de la concurrence exercée par les produits d'importation et ne les incite pas à réaliser des gains de productivité dont pourraient profiter les consommateurs finals au travers de réductions de prix. Symétriquement, elle ne les encourage pas non plus à intégrer une démarche de qualité qui pourrait être génératrice d'un surcoût ne pouvant être absorbé que par une réduction de marge. On constate d'ailleurs, outre une baisse de la production locale, liée en partie à des éléments exogènes (dont l'épidémie de brucellose), une évolution erratique de la qualité de la viande locale commercialisée.

134. Les protections de marché et en particulier la réglementation des prix ont aussi un effet économique spécifique, en ce qu'elles empêchent d'autres outils économiques, comme la taxation de l'usage des pesticides ou la valorisation des productions plus qualitatives par les prix de marché par exemple, de fonctionner correctement. En effet, les prix sont établis en fonction des prix de revient des agriculteurs et régulièrement révisés. Dans ce cas, le coût d'éventuelles taxes environnementales par exemple, se répercute sur les prix, sans effet incitatif à une modification des méthodes de production. À l'inverse, les prix seront inchangés si la qualité des biens s'améliore ou que les intrants employés sont moins nocifs pour la santé et l'environnement[39]. Dans la mesure où le marché local n'exporte pas, il n'y a pas non plus d'incitation à la conquête de nouveaux marchés extérieurs.

135. La seule incitation qualitative pour les éleveurs résulte de la différenciation tarifaire selon la qualité des carcasses vendues. Mais, elle ne suffit pas à empêcher la perte de qualité et l'évolution erratique de la proportion de carcasses de catégorie plus basse. À cet égard, les aides conditionnées au revenu des agriculteurs apparaissent plus efficaces car elles permettent le maintien d'une concurrence par la qualité.

136. Au niveau de la transformation, le prix d'achat de la viande importée fluctue[40], à la différence de la viande acquise auprès de l'abattoir et dont le prix est réglementé. Théoriquement, avec un prix fixé à un niveau proche du niveau d'équilibre entre offre et demande, cette variation du prix mondial pourrait dissuader d'importer, notamment en haut de cycle du cours de la viande porcine, d'autant que le coût d'achat est renchéri par le niveau élevé des taxes sur les importations. Or, il ne semble pas que ce soit le cas : aucun acteur n'a fait état de pénuries flagrantes en matière d'approvisionnement en produits de charcuterie[41]. On constate ainsi une progression régulière de l'incorporation de la viande importée au sein de la production charcutière locale et celle-ci est acquise à un prix aujourd'hui trois fois inférieur à la viande locale. Il en ressort sans doute que le prix de la viande importée, toutes taxes comprises, est, quelle que soit la conjoncture mondiale, toujours inférieur au prix de la production locale.

137. Dans ces circonstances, dès lors que la part des importations, dont le prix est libre, augmente, une concurrence selon les mérites (en prix ou en qualité) devrait s'exercer et on devrait observer une diminution des prix de la charcuterie, ou un accroissement de sa qualité. Si ce n'est pas le cas, il en résulte un accroissement de la marge des transformateurs sur la viande importée. Les incitations sont en effet moindres dans un duopole, caractérisé de surcroît par une certaine

39 Pour une évaluation des effets de la protection sur l'usage élevé des pesticides en Polynésie française, voir l'article de F. Venayre, « Protection du marché agricole et qualité sanitaire en Polynésie française », *Economies et Sociétés*, Série AG Systèmes agroalimentaires, Presses de l'ISMEA, 2012.

40 Essentiellement en fonction du cours des devises et des cours de la viande sur le marché mondial.

41 À la différence par exemple du cas des fruits et légumes (Voir avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 précité, pages 55 à 57).

différenciation des marchés (avec un acteur plus tourné vers la grande distribution, et un autre vers la restauration). Il semble ainsi que, même pour les produits dont les prix ne sont pas réglementés, la fixation des prix est calée sur un niveau qui permette de rentabiliser la transformation et la vente de la viande locale et à fortiori la viande importée.

138. Sur le plan qualitatif par ailleurs, les incitations à produire de la viande fraiche de qualité par les industriels est faible. Eux-mêmes l'admettent d'ailleurs implicitement puisqu'aujourd'hui, la principale revendication des industriels est d'obtenir une plus grande libéralisation des prix de détail, notamment afin de favoriser la différenciation entre les différents morceaux, plus ou moins nobles, notamment de la longe. Ils souhaitent ainsi diversifier leur production et commercialiser leur production avec des prix libres.

139. Au niveau de la vente de détail, d'une part, le prix d'achat des produits résulte des contraintes en amont (prix élevé de la viande locale et duopole dans la transformation), et, d'autre part, la réglementation du prix de détail de certains produits incite les distributeurs à compenser le faible niveau de marge induit par des niveaux de marge élevés sur d'autres produits.

140. On retrouve ainsi l'ensemble de la gamme des effets possibles de la réglementation des prix, déjà décrite par l'Autorité [42] :

- effet de renchérissement des prix, compte tenu de la fixation des prix de la viande locale à un niveau élevé, afin de rentabiliser les élevages locaux ;
- effet de contournement, lorsque les importateurs ou distributeurs privilégient des produits à prix libre plutôt que réglementés ;
- effet de dégradation, dès lors que la fixation de prix plafond n'encourage pas les industriels à produire des produits de qualité et incite les distributeurs à s'approvisionner à moindre coût, plutôt par exemple qu'à rechercher des labels de qualité ;
- effet de compensation, lorsque la perte de marge sur ces produits est compensée sur d'autres produits de la gamme.

B. LES EFFETS DES RESTRICTIONS AUX IMPORTATIONS

1. EFFETS DES BARRIERES NON TARIFAIRES

141. Les interdictions d'importation, comme les quotas, ont pour effet d'augmenter le prix domestique dans le secteur protégé. En effet, la demande du bien au prix initial excède l'offre disponible sur le marché domestique (production locale et importations). Il s'ensuit une hausse du prix jusqu'à ce que le marché s'équilibre à nouveau. L'instauration d'un quota augmente les prix d'un montant comparable à celui généré par l'imposition d'un droit de douane. Mais, à la différence d'un droit de douane, ces barrières dites quantitatives ne procurent pas de recettes fiscales. La perte est donc plus grande pour l'économie dans son ensemble[43].

142. Or, en Polynésie française, conséquence de la petite taille de l'économie et la diminution du cheptel porcin, le taux de couverture des besoins par la production locale est réduit. D'importants volumes doivent donc être importés. Or, les conditions d'importation sont très strictes, tant pour la viande brute (carcasses), soumise à quotas, que pour les produits transformés (charcuterie), soumis à des interdictions d'importation et à une taxation élevée.

[42] Voir avis n° 2019-A-01 du 2 avril 2019 précité, pages 37 à 42

[43] Pour le détail voir avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 précité, pages 38 à 40 et 54 à 55.

L'accès au marché polynésien des produits étrangers est donc réduit, ce qui limite l'intensité de la concurrence.

143. C'est le consommateur qui est pénalisé. Le producteur est en effet protégé par les quotas, qui garantissent l'écoulement de sa production, quelle que soit au demeurant la qualité de celle-ci. Les quotas d'importation dits « saisonniers » sont en réalité assimilables à une interdiction d'importation partielle, qui permet aux producteurs locaux d'éviter d'être en concurrence avec le marché international. Ce n'est qu'une fois que la production locale est assurée d'être écoulée que ces importations deviennent possibles. Or, les coûts d'approvisionnement en carcasses locales sont beaucoup plus élevés que les carcasses importées, ce qui vient accroître le coût acquitté par le consommateur pour ces produits.

144. D'ailleurs, les cours du porc ont baissé depuis 30 ans en métropole du fait notamment de la hausse de la production en volume[44]. Les consommateurs polynésiens n'ont pas pu en profiter. Le prix au kg s'est élevé en moyenne en 2019 à environ 1,4 euro (167 F CFP), mais avec des fluctuations comprises entre 1,1 (130 F CFP) et 1,7 euro (200 F CFP). En Polynésie française, le prix est fixé à 620 F CFP/kg pour les carcasses de qualité supérieure, les plus fréquentes, avec un prix pondéré entre les différentes catégories de 609 F CFP/kg au 1er semestre 2019.

145. Le prix au kilo est ainsi environ trois à quatre fois plus élevé qu'en France métropolitaine. Même majoré des frais de transport vers la Polynésie française et des taxes sur les importations, ce dernier demeure très inférieur au prix polynésien.

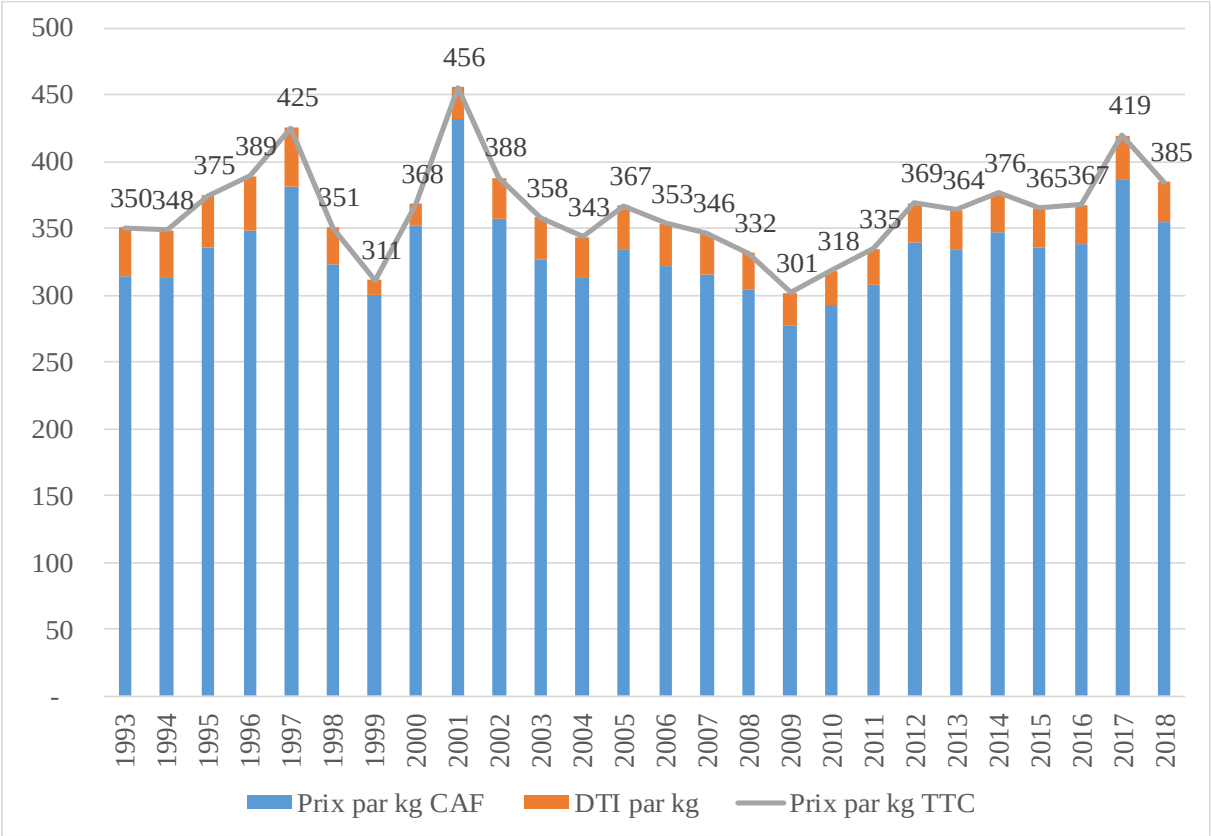
146. Même pour des morceaux découpés et congelés, tels qu'ils sont en réalité importés, soit après une première transformation (découpage), les statistiques d'importation indiquent un prix moyen droits et taxes à l'importation compris, de 385 F CPF/kg, toujours inférieur au prix de la carcasse de viande locale avant abattage, découpage et transformation.

Tableau 19 : Importations de viande de porc congelée en 2018

	Valeur CAF 2018	Poids 2018 (kg)	DTI 2018	***Prix CAF / kg***	***Prix total / kg***
Carcasses congelées (porcelets)	10 195 847	18 324	878 380	*556*	*604*
Jambon et épaules congelés, non désossés	17 819 822	41 847	1 532 544	*426*	*462*
Morceaux congelés	823 419 506	2 345 904	71 081 590	*351*	*381*
Total viandes congelées	**851 859 150**	**2 406 186**	**73 523 946**	***354***	***385***

[44] Marché du porc breton, Le cours du porc de 1976 à 2016.

Figure 18 : Prix du porc congelé importé par la Polynésie française (F CFP/kg)



147. En restreignant ainsi l'accès à cette denrée se crée une rareté artificielle qui augmente le prix payé par les consommateurs, plus élevé que ceux du marché mondial. L'augmentation du prix entraine une redistribution du revenu au détriment des consommateurs et en faveur des entreprises de la filière concernée. En définitive, la réglementation crée une forme de droit de propriété, ou rente, attribuée à un petit nombre d'acteurs.

148. En outre, l'absence de visibilité sur les quotas à attribuer dans le futur réduit les sources d'approvisionnement des importateurs (qui sont les industriels) et augmente ainsi le coût, faute de pouvoir nouer des relations stables et prévisibles avec les fournisseurs.

149. De même que la régulation des prix, les quotas ne favorisent pas le moindre usage de pesticides ou la recherche d'une production plus qualitative. En effet, les quotas d'importation ne sont ouverts qu'après écoulement de la production locale, ne laissant en définitive pas le choix aux industriels de leurs fournisseurs locaux. Les éleveurs, ainsi assurés de vendre leurs produits, n'ont pas à conquérir de nouveaux marchés, ne sont pas en concurrence avec les producteurs étrangers et n'ont ainsi aucune incitation qualitative[45].

150. Les transformateurs pour leur part sont protégés par les interdictions d'importation, qui leur donnent la maîtrise des prix pratiqués sur ces produits, sans subir aucune pression concurrentielle. En outre, les restrictions aux importations et notamment l'interdiction de nombreux produits de charcuterie empêchent le consommateur polynésien de se tourner vers des produits étrangers de meilleure qualité.

[45] C'est là le résultat habituel d'une trop faible intensité concurrentielle, facteur d'inefficacités dynamiques : « *(…) la R&D, les innovations, l'esprit d'entreprise ne sont pas stimulés dans un monde sans concurrence*. », C. Montet et F. Venayre, *La concurrence à Tahiti, une utopie ?*, p. 40.

2. EFFETS DE LA TDL ET DES BARRIERES TARIFAIRES

151. Comme évoqué *supra*, la TDL de 9 % a été supprimée en 2013 sur les aliments à destination des élevages porcins afin de protéger la filière locale de production de viande. En revanche, elle perdure à un niveau de 37 % sur de nombreux produits finis de charcuterie, dans le but de protéger l'industrie locale de la transformation.

152. La TDL porte sur des importations d'un montant de 168 MF CFP et génère 62 MF CFP de recettes fiscales. Toutefois, ses effets sont variables selon les lignes concernées. Les autres droits et taxes à l'importation représentent 17 MF de recettes. Le surcoût des produits importés induit par la taxation à l'entrée en Polynésie française est donc au total de 47 % environ.

Tableau 20 : Importations de viande porcine transformée soumise à la TDL (2018)

Préparations	Interdiction d'importation	Valeur CAF	TDL (37 %)	Autres DTI	*Total % DTI*
16022090 Préparations et conserves à base de foies de tous animaux (à l'excl. des préparations et conserves en récipients hermétiquement fermées)		6 346 265	2 348 118	656 136	*47,3%*
16024110 Jambons cuits du genre "jambons de Paris" ou "jambons blancs" présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées	Jambons et épaules du genre “jambons de Paris” ou “jambons blancs” présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire supérieur à 500 grammes ou présentés autrement qu’en boîtes métalliques,	0	-	0	
16024190 Jambons et leurs morceaux, de l'espèce porcine (à l'excl. des "jambons de Paris" ou "jambons blancs" présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées)		47 885 040	17 717 465	4 830 284	*47,1%*
16024220 Épaules et leurs morceaux du genre "jambons de Paris" ou "jambons blancs" en boîtes métalliques hermétiquement fermées		1 441 125	533 216	143 803	*47,0%*
16024290 Épaules et leurs morceaux de l'espèce porcine (à l'excl. des "jambons de Paris" ou "jambons blancs" présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées)		525 447	194 415	53 335	*47,2%*
16024920 Préparations et conserves de viandes, d'abats, de sang, y.c. les mélanges, de l'espèce porcine, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées	Préparations et conserves de viandes de l’espèce porcine saumurées, présentées en boîtes métalliques hermétiquement fermées d’un poids unitaire supérieur à 500 grammes ou autrement présentées	33 052 833	12 229 548	3 327 502	*47,1%*
16024990 Préparations et conserves de viandes, d'abats, de sang, y.c. les mélanges, de l'espèce porcine (à l'excl. des produits présentés en boîtes métalliques hermétiquement fermées)		79 068 122	29 255 205	8 146 683	*47,3%*
TOTAL		**168 318 832**	**62 277 968**	**17 157 742**	***47,2%***

153. Pour certains produits, les importations et les recettes de la TDL sont faibles, notamment lorsqu'il existe en parallèle des interdictions d'importation. C'est notamment le cas des jambons cuits dont l'importation est interdite (ligne 16-02-41-10).

154. Pour d'autres lignes, le montant des importations demeure élevé car il n'existe pas ou peu de production locale. C'est notamment les cas des conserves métalliques de type pâté (ligne 16-02-49-20) et des jambons crus, fumés ou saumurés, qui, à la différence des jambons cuits, ne sont pas protégés par une interdiction d'importation (ligne 16-02-41-90).

155. Dans ces différents cas, le rôle de la TDL est donc limité, soit parce qu'il existe d'autres dispositifs (interdictions d'importation), soit parce que la TDL porte sur des biens non produits localement (pâtés en boite et jambons crus). Dans ce dernier cas de figure, la TDL a donc essentiellement un effet de renchérissement du prix, puisqu'elle augmente le coût des produits de 37 % (et de 47 % avec les autres droits et taxes sur les importations), sans effet de protection de la production de l'industrie polynésienne. C'est le budget du pays qui bénéficie de ce surcoût, *in fine* acquitté par le consommateur mais sans effet sur l'économie locale.

156. La seule rubrique pour laquelle la TDL a un effet sensible est la ligne 16-02-49-90 de ce tableau, qui concerne notamment les pâtés frais ou sous-vide et rillettes. En effet, compte tenu de l'existence d'une production locale, l'interdiction d'importation est limitée à certains produits, toutefois assortie de dérogations possibles. Par suite, la TDL a pour effet principal de donner un avantage comparatif aux productions locales, ce qui leur permet de se maintenir sur le marché. Ainsi, d'après le rapport de Villers[46], en 2007, les deux industriels en commercialisaient pour environ 480 MF CFP et en importaient pour environ 87 MF CFP (les industriels étant par ailleurs les principaux importateurs de produits charcutiers).

157. Toutefois, même dans ce dernier cas, l'effet de la TDL est de pénaliser des importations et donc le consommateur, pour des produits pourtant non produits localement dans des proportions suffisantes et déjà partiellement protégés des importations. La taxe est donc de nature à assurer l'écoulement de la totalité de la production des industriels locaux, sans créer d'incitation à réduire les coûts de production ou améliorer la qualité de la production. Les entreprises protégées sont en mesure de fixer les prix juste sous le prix des produits importés similaires, afin de capter le marché. C'est d'autant plus vrai que les importations ne sont ouvertes par dérogation que dans le cas où la production locale s'avère notoirement insuffisante. Celle-ci bénéficie ainsi d'une garantie d'écoulement en plus de ses avantages tarifaires.

158. La TDL impose donc un surcoût aux consommateurs et a pour effet de favoriser les entreprises locales leader sur le marché. La question demeure ainsi de savoir si cet avantage ne devrait pas être seulement temporaire, afin d'inciter les entreprises locales à améliorer leur productivité et la qualité de leur production. En effet, les effets négatifs de la TDL (hausse des prix et moindre incitation à la qualité et diversité des produits) sont potentiellement bien supérieurs aux avantages réels du dispositif de protection de l'industrie locale pour lesquels la TDL a été conçue.

[46] Ministère de l'Économie et des Finances de Polynésie française, Service de développement de l'industrie et des métiers, Rapport Earth-Paul Roger de Villers, « Études sur la TDL », 15 février 2009.

Tableau 21 : Effets économiques de la TDL de 37% sur certains produits charcutiers

Exemple	Prod° locale	Cumul avec une interdic° d'importa°	Effet sur la production locale	Effet sur le prix	Rendement de de la taxe	Effets sur l'innovation ou la qualité
Jambon blanc	Oui	Oui	Élevé (mais pas lié à la TDL)	Hausse du prix (pas de concurrence des importations)	Nul (pas d'importations)	Négatif (rente)
Pâtés frais, rillettes	Oui	Partiel	Élevé	Hausse du prix (faible concurrence des importations)	Moyen (peu d'importations)	Négatif (rente)
Jambon cru, pâtés en boite	Non	Non	Nul	Hausse du prix	Élevé	Nul

3. UN IMPACT DIFFERENCIE DES RESTRICTIONS AUX IMPORTATIONS

159. Parmi ces différentes mesures restrictives, les interdictions totales d'importation génèrent un impact plus fort que les quotas, eux-mêmes étant plus défavorables que les barrières tarifaires. En effet, l'interdiction pure et simple d'importation de certains produits limite le choix du consommateur aux seules productions locales, à la fois coûteuses et d'une qualité plus inégale, faute d'incitation à améliorer les produits. Pour leur part, les quotas ont un effet inflationniste évident, en contraignant les industriels à acquérir la totalité de la production locale avant de pouvoir importer, mais permettent malgré tout de disposer d'une gamme de produits moins coûteux ou de meilleure qualité. Enfin, la barrière tarifaire conduit mécaniquement à renchérir les produits importés, mais ne limite pas l'activité des importateurs et maintient donc une certaine pression concurrentielle sur les producteurs locaux, en fixant notamment un plafond tarifaire et des référents qualitatifs, qu'ils se devront de respecter pour maintenir leurs parts de marché.

C. LA REDUCTION DU MARCHE DE LA TRANSFORMATION

160. Les effets anticoncurrentiels des mesures protectionnistes sont d'autant plus importants quand le marché local est concentré. Or, on constate qu'en matière de production de viande porcine, l'ensemble du dispositif conduit *in fine* à assurer la protection des éleveurs et industriels de la transformation.

1. DES EFFETS PROTECTIONNISTES ACCRUS EN CAS DE CONCENTRATION DU MARCHE

161. Dans tous les cas de figure, des restrictions aux importations limitent la concurrence de produits étrangers, vendus au prix mondial majoré des coûts de transport et des éventuels droits et taxes aux importations. Toutefois, si le marché local est atomisé, une concurrence par les mérites peut perdurer entre les opérateurs locaux et permettre aux clients (distributeurs ou restaurateurs par exemple) de faire jouer la concurrence entre les entreprises locales.

162. En revanche, sur un marché concentré, le pouvoir de marché des opérateurs locaux est bien plus élevé. Il place les clients en position captive, d'autant plus que le marché est réduit.

163. C'est le cas pour les interdictions d'importation mais également pour les quotas si ceux-ci sont réservés à quelques opérateurs, auquel cas les effets sont identiques. En effet, la fixation de quotas d'importation a un effet pervers sur le marché. Elle nécessite que l'administration procède à une distribution de ceux-ci entre les opérateurs locaux, ce qui a pour effet de conduire à un partage administré des parts de marché et à figer la concurrence.

164. C'est moins le cas pour les barrières tarifaires, qui doivent permettre le maintien d'une concurrence entre importateurs, sauf si, là encore, les importations sont réservées à quelques acteurs. Le risque est alors grand que les prix des produits locaux s'alignent sur les prix des produits importés (ou *vice versa*), ce qui réduit de fait l'intensité de la concurrence en prix apportée par les produits importés.

165. Or, l'étroitesse des marchés insulaires aboutit fréquemment à la constitution d'oligopoles (duopoles voire monopoles), dès lors que le processus de production nécessite l'utilisation d'équipements lourds générateurs d'économies d'échelle[47]. Si une telle concentration peut être garante d'une plus grande efficacité du processus de production, elle peut également pénaliser l'innovation et la concurrence par les prix, *a fortiori* si cette industrie est parallèlement protégée des importations et donc de toute concurrence potentielle, et être à l'origine de rentes dès lors que ces gains d'efficacité ne profitent pas au consommateur.

2. UN DUOPOLE, CONSEQUENCE DE LA REGLEMENTATION

166. La structure du marché polynésien de la viande porcine est très concentrée. En effet, la réglementation, qui vise à protéger les producteurs locaux, a également pour conséquence de figer le marché de la transformation, puisque deux industriels seulement ont la capacité d'acheter de la viande à l'abattoir et de disposer des quotas et des licences d'importation. Les rares boucheries de détail ne peuvent pas en effet acquérir du porc charcutier auprès de l'abattoir et n'importent pas directement de viande, puisque les quotas à l'importation ne sont ouverts que pour les deux seuls industriels de la transformation, en contrepartie de leur obligation d'acquérir la production locale.

167. Ainsi, en dehors de micromarchés, comme celui du *pua'a* rôti (souvent préparé néanmoins avec de la viande acquise auprès des industriels) ou celui de la viande fraîche dans les îles autres que Tahiti, les deux entreprises de transformation sont les seules à pouvoir découper, transformer et commercialiser la viande de porc. Ces entreprises maîtrisent ainsi la totalité des circuits d'approvisionnement, locaux et étrangers, de transformation et de distribution. Elles sont également les principaux importateurs de produits charcutiers, notamment pour les produits secs comme les saucissons.

168. Cela leur confère, de fait, un pouvoir de marché important pour fixer les prix des produits qui ne sont pas réglementés (notamment la charcuterie, leur principal débouché), pour écouler leur production et n'ont en définitive que très peu d'incitations à améliorer la qualité de leurs produits.

169. En outre, les industriels effectuent séparément, avant chaque commission de la viande porcine, des demandes de quotas auprès de la Direction de l'agriculture, en fonction de la production locale prévisionnelle, de leurs capacités de transformation et de leurs prévisions d'écoulement. Leurs demandes sont toutefois presque systématiquement identiques ou au moins très proches et sont toujours entérinées par la commission, puis par le gouvernement. Ainsi, sur la période 2002-2019, les parts de marché à l'importation se sont respectivement élevées, pour la viande

[47] Voir l'avis ADLC n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 précité, §108.

porcine, à 50,22 % pour l'une des entreprises et 49,78 % pour l'autre, et, pour les porcelets, respectivement à 52,78 % et à 47,22 %.

170. La situation du marché est donc figée. D'une part, les investissements nécessaires pour se lancer dans une production industrielle sont importants et, sauf à élargir les débouchés de la filière, un nouvel entrant devrait conquérir les parts de marché de deux acteurs très bien implantés. Pour cette raison, si un nouvel acteur se manifestait, les pouvoirs publics devraient veiller à ce qu'il soit traité de manière équitable et notamment que des quotas d'importation de viande à transformer lui soient attribués. D'autre part et surtout, les conditions d'une concurrence entre les duopoleurs ne sont pas assurées. Protégés par les prix réglementés et le partage administré de la matière première (quotas) et assurés d'écouler largement leur production (compte tenu des interdictions d'importation appliquées aux produits transformés et de la stricte adaptation des importations de matière première à leurs capacités d'écoulement), ceux-ci ne sont objectivement pas dans la nécessité de chercher à améliorer la qualité de leurs produits ou à se faire concurrence par les prix. De plus, la viande de porc n'offre pas vraiment de substitut proche possible et est un produit fortement homogène. Elle est donc peu concurrencée par d'autres segments de l'industrie agro-alimentaire. Ainsi, n'étant pas incitées à se faire concurrence, les deux entreprises du secteur sont en capacité de fixer les prix à un niveau élevé sur les segments de marché où une telle latitude leur est laissée afin de maximiser leurs profits. C'est le consommateur qui, le cas échéant, pâtit de cette situation.

171. La structure du marché a un effet multiplicateur des restrictions règlementaires pouvant entraîner les effets suivants :

- effet d'éviction (réduction des choix des clients et des consommateurs aux seules productions des charcuteries locales) ;
- absence d'animation concurrentielle entre les importateurs en raison du mode d'attribution des quotas ;
- absence de compétition sur la qualité et l'innovation.

172. Le duopole est organisé par la réglementation et vient s'ajouter à de fortes restrictions aux importations.

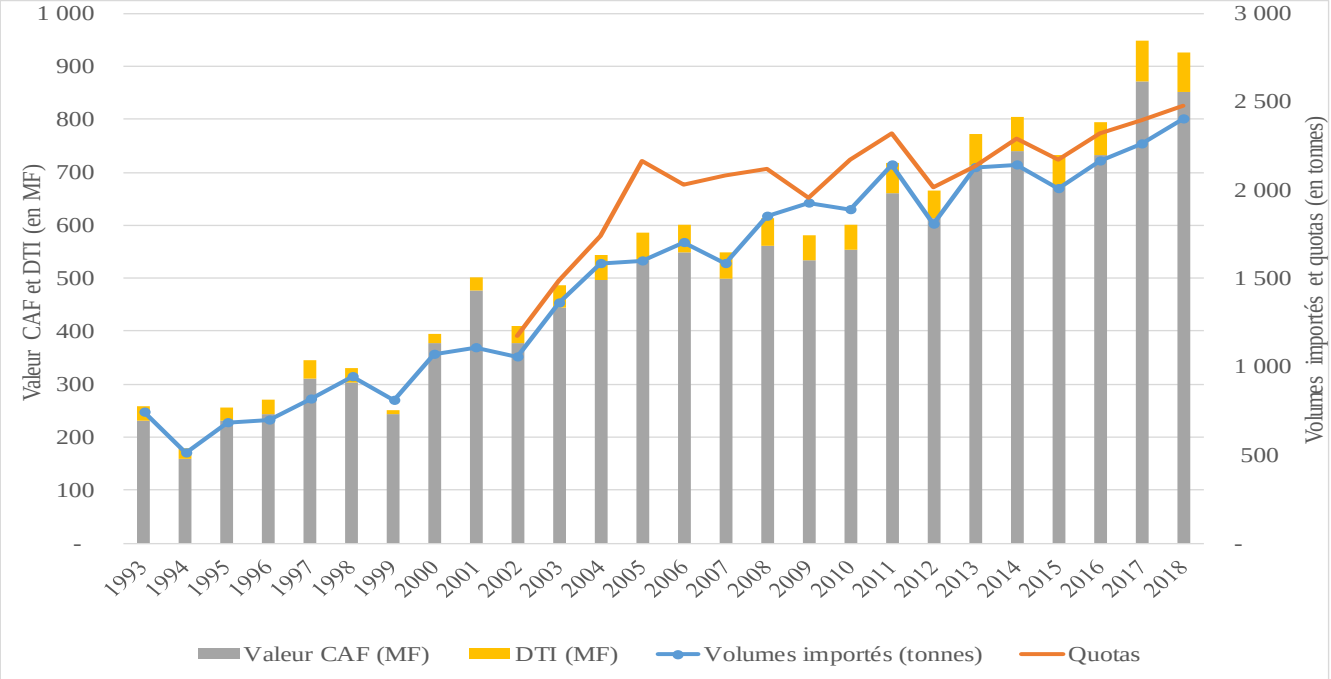
173. Une barrière supplémentaire résulte des points de distribution largement distincts des deux entreprises de transformation. A cet égard, l'un des acteurs est une filiale du principal groupe de distribution alimentaire de Polynésie. Il est donc intégré verticalement et est à la fois importateur, industriel et distributeur. On constate d'ailleurs une répartition différente de l'écoulement de leurs produits par les deux industriels. L'un vend 77 % de sa production à la distribution à dominante alimentaire (grandes et moyennes surfaces - GMS et petite et moyenne surfaces - PMS), y compris leurs rayons boucherie. Le reste de sa clientèle, dans des proportions moindres, est constitué par les petits commerces (roulottes, restaurants, hôtels, collectivités ou traiteurs). L'autre a une clientèle plus diversifiée. Il vend 53 % de sa production à des distributeurs détaillants (mais pas aux magasins du principal détaillant de Polynésie française) et 30 % aux cafés-hôtels-restaurants.

174. En définitive, la protection vis-à-vis de l'extérieur de l'activité des entreprises de transformation, par les interdictions et les quotas à l'importation ainsi que par les taxations, s'ajoute à la quasi absence de concurrence entre industriels sur le territoire polynésien. Les parts de marchés sont en quelque sorte « fossilisées » dans un espace non-concurrentiel. Du fait de la réglementation en vigueur, les deux transformateurs absorbent la production locale et décident seuls des volumes ouverts à l'importation.

175. Dans ces conditions, les objectifs poursuivis par la réglementation pourraient être réexaminés à la lumière de l'évolution constatée. La stratégie de substitution partielle de la production

locale aux importations en compensant le surcoût que subissent les deux industriels du fait de l'acquisition de l'intégralité de cette production n'a pas connu le succès escompté. Malgré la garantie d'écoulement, la production porcine est en déclin rapide tandis que les importations au seul bénéfice des deux industriels croissent. Dès lors, la réglementation favorable aux groupes établis ne bénéficierait pas autant à l'ensemble des acteurs du secteur économique concerné.

Figure 19 : Évolutions des importations



III. LES RECOMMANDATIONS

176. Si le secteur agricole admet des exceptions aux principes concurrentiels, afin notamment de rééquilibrer les rapports entre les acteurs et de favoriser la production locale, celles-ci doivent être proportionnelles aux objectifs poursuivis et il est indispensable de vérifier régulièrement le bien-fondé de ces interdictions (A).

177. En Polynésie française, la réglementation aujourd'hui en vigueur n'a pas permis de développer la filière. Différentes solutions apparaissent de nature à permettre de mieux concilier la protection de la filière porcine, avec de meilleurs prix et une plus grande disponibilité des produits aux consommateurs (B).

A. AVANT-PROPOS : L'ARTICULATION ENTRE POLITIQUE AGRICOLE ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

178. En principe, toute pratique ayant pour objet ou pour effet de limiter ou fausser la concurrence sur un marché est prohibée. Pour cette raison, la politique de la concurrence et la politique agricole sont souvent perçues comme contradictoires, dès lors que la seconde vise précisément à intervenir sur les marchés, afin notamment de garantir un revenu suffisant aux producteurs.

179. La concurrence ne constitue toutefois pas une fin en soi. Elle est un outil au service de l'intérêt général. Ainsi, si, en principe, un marché concurrentiel permet une allocation optimale des ressources et maximise le bien-être et la compétitivité, des exceptions demeurent possibles lorsque qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique ou technique, ne conduisent pas à éliminer la concurrence et sont proportionnées, c'est-à-dire que le même résultat ne pourrait être obtenu par un autre moyen moins restrictif de concurrence.

180. Or, traditionnellement, en matière agricole, les autorités de concurrence admettent des restrictions à la concurrence. Les enjeux du secteur sont en effet multiples et visent notamment au maintien de la souveraineté alimentaire et d'un tissu d'agriculteurs, ainsi qu'au rééquilibrage des relations commerciales entre des producteurs, nombreux et dispersés, et un nombre réduit d'acheteurs (oligopsone).

1. LES CONDITIONS DE LA COMPATIBILITE ENTRE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET STRUCTURATION DES FILIERES AGRICOLES

181. Dans l'Union européenne, la Cour de justice a rappelé récemment dans l'arrêt dit « Endives »[48] la primauté de la politique agricole sur le droit de la concurrence. L'Autorité de la concurrence métropolitaine a pour sa part, dans un avis de 2018, fait un point sur l'articulation entre droit de la concurrence et politique agricole, et détaillé sous quelles conditions les pratiques horizontales entre producteurs, l'encouragement aux organisations interprofessionnelles (verticales) ou les démarches de qualité étaient compatibles avec le respect de la libre-concurrence[49].

182. S'agissant de la compatibilité entre droit de la concurrence et structuration horizontale des agriculteurs, l'objectif des producteurs agricoles, par nature atomisés face à une demande de

[48] CJUE, 14 nov. 2017, C-671/15.

[49] Avis n° 18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole.

plus en plus concentrée représentée notamment par les grands groupes agro-alimentaires et la grande distribution (oligopsone), est de permettre une plus grande concentration de l'offre à travers le regroupement au sein d'organisations de producteurs (ci-après « OP »), afin de renforcer leur position sur le marché. Les OP assurent également une sécurisation des débouchés, importante en raison du caractère périssable de la production, notamment de la viande. Le législateur européen a toujours encouragé de tels regroupements car ces OP apparaissent comme un instrument efficace pour renforcer l'échelon amont.

183. On peut ainsi synthétiser les exigences à respecter de la part des OP afin de ne pas porter atteinte à la libre fixation des prix et à la mise en œuvre du jeu concurrentiel [50] :

- le regroupement doit se réaliser sur une base volontaire, par des incitations liées à l'efficacité des services que l'OP rend à ses membres ;
- les dérogations au droit commun des ententes ne sont ouvertes qu'aux missions des OP qui s'inscrivent dans le cadre de la réglementation en vigueur ou pour des activités de planification de la production, d'optimisation des coûts de production, de mise sur le marché et de négociations de contrats, mais pour les seules OP qui procèdent effectivement à la commercialisation de la production de leurs membres ;
- si les OP permettent à leurs membres de déroger à certaines règles, les ententes entre OP, notamment sur des prix *minima*, des quantités ou des échanges d'informations stratégiques demeurent prohibées ;
- les dérogations ne peuvent avoir pour effet d'exclure toute concurrence du marché et les éventuels abus de position dominante d'une OP peuvent toujours être sanctionnés.

184. S'agissant de la compatibilité entre droit de la concurrence et structuration verticale des filières agricoles, l'objectif des organisations interprofessionnelles (ci-après « OI ») est la structuration des filières par la mise en relation de l'amont et de l'aval. Ainsi, elles incluent des représentants de la production et au moins un autre partenaire de la chaîne d'approvisionnement (transformateur ou distributeur par exemple) et agissent dans l'intérêt de l'ensemble de leurs membres, autour d'un ou plusieurs objectifs. Elles visent notamment une amélioration des connaissances, mais également une plus grande transparence des marchés et une amélioration de la qualité de la production, par une meilleure prise en compte des attentes des acheteurs et, *in fine,* des consommateurs.

185. Les organisations interprofessionnelles ne sont pas des opérateurs économiques. À cet égard, leurs actions et notamment les dérogations possibles au droit des ententes sont beaucoup plus restreintes que pour les OP et consistent surtout à fournir des outils de négociation à leurs membres. On peut synthétiser ainsi leurs marges de manœuvre[51]:

- les OI peuvent encourager la diffusion d'informations économiques générales, conduire des actions de promotion ou fournir à leurs membres des outils de négociation commerciale ; en revanche, elles ont l'interdiction stricte de réguler les volumes ou les prix ou d'organiser des échanges d'informations stratégiques ;
- elles peuvent élaborer des contrats-types, y compris sur les clauses de répartition de la valeur entre agricultures et acheteurs ; en revanche, elles ne peuvent se substituer à leurs membres pour déterminer les conditions de commercialisation des produits ou conclure ces mêmes contrats ;

[50] L'arrêt Endives de la CJUE et le règlement Omnibus ont précisé les possibilités de pratiques horizontales entre producteurs au sein des organisations de producteurs au regard du droit de la concurrence communautaire. Leurs principales conclusions ont fait l'objet d'une synthèse dans l'avis de l'Autorité de la concurrence n° 18-A-04 précité, pp 3 et 4.

[51] Autorité de la concurrence, avis n° 18-A-04, pp 4 et 5

- les accords tripartites entre producteurs, industriels et distributeurs, s'ils sont source d'amélioration de la qualité de la production, doivent respecter le droit commun de la concurrence, notamment lorsque leurs membres détiennent une part de marché élevée (plus de 30 % dans l'Union européenne[52]) ou que leurs contrats sont basés sur une relation d'exclusivité entre un producteur ou un groupement de producteurs et son acheteur.

186. S'agissant de la compatibilité entre droit de la concurrence et démarches de qualité, des dérogations sont également prévues par la réglementation agricole afin de faciliter la montée en gamme des produits agricoles. En matière porcine par exemple, à la demande des OP ou des OI, les États peuvent ainsi prévoir des règles contraignantes pour la régulation de l'offre pour les jambons bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographiquement protégée (article 172 du règlement OCM). Toutefois, ainsi que le rappelle l'Autorité de métropole : *« Ces dérogations spécifiques aux règles de concurrence fondées sur des considérations en matière de qualité sont exclusivement liées à la gestion des volumes et ne peuvent porter sur les prix. »*

2. UNE ILLUSTRATION : LA POLITIQUE AGRICOLE EN FAVEUR DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

187. Le secteur agricole des départements et régions français d'Outre-mer (DROM) a des caractéristiques structurelles proches de celles de la Polynésie française (en tous cas de Tahiti). Or, si ces territoires bénéficient de la politique agricole commune de l'Union européenne, celle-ci, dont les aides sont versées à travers un programme spécifique, le POSEI (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer), est adaptée à leur situation particulière[53].

188. Les objectifs recherchés par ce programme en matière de production animale sont très proches de ceux fixés en Polynésie française. Il vise notamment *« l'amélioration de l'auto approvisionnement de la population locale »* et *« la création locale de valeur ajoutée avec les produits locaux, que ce soit des transformations fermières, artisanales ou industrielles »*[54].

189. Or, la solution retenue pour parvenir à cet objectif consiste à privilégier la structuration horizontale et verticale de la filière. Ainsi : *« l'objectif principal du POSEI pour les filières d'élevage est d'améliorer la structuration et la professionnalisation de ces filières* (…) *l'objectif premier consiste à améliorer la couverture du marché local en quantité, en qualité et en régularité, en encourageant la structuration et l'organisation des filières et en assurant à chaque producteur un revenu équitable »*[55]. Les aides par exemple sont le plus souvent conditionnées à l'adhésion à une interprofession, qui a en charge le pilotage des programmes de soutien. D'après l'ODEADOM : *« les interprofessions regroupent l'ensemble des intervenants des filières (des fabricants d'aliments du bétail aux distributeurs et aux consommateurs) dans une démarche de partenariat autour d'un objectif commun : le*

---

[52] Règlement (UE) N° 330/2010 de la Commission du 20 avril 2010 concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées

[53] Leur particularité est ainsi décrite dans le programme POSEI pour 2018 : *« La situation d'insularité des DOM (Guadeloupe, Martinique, Réunion) ou d'isolement (Guyane) pèse sur la sécurité des approvisionnements des produits alimentaires et tout particulièrement des viandes et du lait. Actuellement, quelles que soient les filières et les départements, les productions animales locales représentent moins de 50 % du marché local. La stratégie globale vise donc à améliorer l'auto-approvisionnement local tout en développant l'emploi ».*

[54] POSEI France, Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions Ultrapériphériques, version 2018 et site internet de l'ODEADOM

[55] POSEI France 2018

développement de la production locale ».[56] L'ODEADOM *« encourage les éleveurs à se regrouper en organisations de producteurs et à s'engager dans la transformation pour apporter une plus grande valeur ajoutée lors de la commercialisation de leurs productions et à répondre aux besoins d'approvisionnement locaux (grande distribution, restauration hors foyer). L'objectif de l'Office est d'accompagner des actions ayant des effets de levier sur le développement des filières qui bénéficient, en outre, (…) de financements communautaires importants par le biais du programme POSEI France. ».*[57]

190. Ainsi, aux Antilles et à La Réunion, les professionnels se sont progressivement organisés au sein d'interprofessions. L'Interprofession guadeloupéenne de la viande et de l'élevage (IGUAVIE), créée en 2004, regroupe tous les secteurs de production, en partenariat avec les secteurs de la provenderie[58], de la transformation et de la distribution. En Martinique, l'Association martiniquaise interprofessionnelle des viandes (AMIV), créée en 1992 à partir de coopératives spécialisées, associe les producteurs, les provendiers, les industries d'abattage et de transformation, les distributeurs et les consommateurs et ce partenariat vise explicitement à développer les productions locales. Le département de La Réunion compte deux interprofessions : l'Association réunionnaise interprofessionnelle pour le bétail et les viandes (ARIBEV), créée en 1975, pour la viande bovine, le lait et le porc, et l'Association réunionnaise interprofessionnelle de la volaille et les lapins (ARIV), créée en 1994.

191. C'est donc en mettant les producteurs en mesure de faire face à un fonctionnement concurrentiel, grâce à leur structuration et à un recours privilégié au contrat plutôt qu'à la réglementation, que l'on souhaite pérenniser l'agriculture ultra-marine, même si cette politique s'accompagne également d'aides substantielles[59].

3. UNE APPROCHE ENCORE BALBUTIANTE DANS LE SECTEUR DE L'ELEVAGE POLYNESIEN

192. En Polynésie française, malgré un objectif partagé avec les secteurs agricoles des départements d'Outre-mer, celui de protéger l'élevage local, le choix des pouvoirs publics a été différent.

193. En matière de structuration horizontale, l'Union européenne a fait le choix d'encourager les accords entre producteurs en considérant qu'ils permettent de rééquilibrer les relations commerciales et peuvent être un moyen efficace de concilier la défense du secteur agricole avec l'économie de marché, et notamment la libre fixation des prix et la liberté contractuelle entre acheteur et vendeur. Le dispositif retenu à ce jour en Polynésie française est très éloigné de cette approche, puisqu'il repose sur la combinaison de prix administrés, avec une quasi-obligation pour les acheteurs (s'ils veulent pouvoir importer) d'acquérir à ces prix la totalité de la production locale. Toutefois, les objectifs des pouvoirs publics de développer la filière et de protéger la production locale n'ont pas été atteints. Au contraire, l'effet a été de figer le marché et de rendre impossible la mise en place des incitations attendues (amélioration de la productivité et de la qualité de la production).

194. En matière de structuration verticale, l'Union européenne a tenté de concilier développement agricole, amélioration de la qualité et libre jeu du marché par le développement des relations contractuelles entre les différents acteurs de la filière. La réglementation polynésienne a misé sur l'obligation d'acheter la production par les industriels locaux et la fixation des prix de gros mais également de détail, ce qui n'a pas incité les acteurs à entreprendre la moindre démarche

---

56 Site internet de l'ODEADOM

57 Site internet de l'ODEADOM

58 Fourniture d'alimentation animale.

59 Environ 7 Mds de F CFP (59 M€) par an d'aides à la filière animale dans l'ensemble des DOM, dont 4,6 Mds F (39 M€) pour la structuration de la filière, dont 950 MF (8 M€) pour la seule structuration de la filière porcine.

en vue d'organiser contractuellement la filière, au détriment de l'amélioration qualitative attendue.

195. Si les protections de marché ne sont pas illégitimes en tant que telles dans le domaine agricole, notamment lorsqu'elles visent le maintien d'une production locale, encore faut-il, d'une part qu'elles restent proportionnées aux objectifs poursuivis et, d'autre part, qu'elles parviennent au progrès économique attendu. Au regard de l'objectif de soutien de la production locale en vue tant de l'autonomie alimentaire que de la protection de l'emploi et de l'amélioration de la qualité des produits, les résultats de la règlementation polynésienne, très dense dans ce secteur, sont peu concluants, de l'amont à l'aval de la filière.

196. Les propositions qui suivent visent à concilier une ouverture plus grande des marchés, synonyme de gains pour le consommateur et l'industrie locale, avec la protection de la production locale. Elles pourraient contribuer à la définition des lignes directrices par le gouvernement, dans le cadre de l'élaboration de son nouveau schéma directeur de l'agriculture pour la période 2020-2030, pour une réforme de la réglementation de la filière.

B. LIBERER PARTIELLEMENT LE MARCHE DE LA VIANDE PORCINE

197. Les observations formulées en séance par le commissaire du gouvernement et l'audition de la direction de l'agriculture ont confirmé la volonté du gouvernement de soutenir la production porcine locale.

198. Dès lors, les recommandations formulées ci-après tendent à proposer quelques pistes visant à assouplir la réglementation à l'aval de la filière dans le but d'offrir plus de marge de manœuvre aux différents acteurs et, *in fine*, un choix plus large pour les consommateurs, tout en protégeant la production locale.

1. LA CONCURRENCE PAR LES PRIX

199. Le dispositif réglementaire en vigueur en Polynésie française destiné à la protection des producteurs locaux a eu pour conséquence la réglementation quasi-totale de la filière. Actuellement, les prix sont réglementés dans l'ensemble de la filière, depuis la vente de porcs entiers jusqu'à la vente de détail de plusieurs des produits de la viande porcine : la réglementation des prix de gros et de détail est une conséquence directe de celle des prix des carcasses.

200. Les prix de vente des carcasses sont fixés de manière à assurer aux éleveurs un revenu suffisant. Ce dispositif est combiné avec celui des quotas d'importation, qui sont définis en fonction du niveau de la production locale, garantissant ainsi son écoulement. De ce fait, les deux producteurs de charcuterie, contraints d'acquérir en priorité la production locale, à des prix très supérieurs au prix mondial, bénéficient en contrepartie du monopole de l'acquisition de carcasses, tant auprès de l'abattoir de Tahiti (viande locale) que des producteurs étrangers (quotas d'importation). Afin que ce duopole ne conduise pas inévitablement à la fixation d'un prix trop élevé, il s'est avéré nécessaire de fixer les prix de gros pratiqués par ces acteurs, ce qui revient à limiter leur marge, tout en tenant compte du fait qu'ils achètent une partie de la viande à un prix élevé. Enfin, les prix de détail limitent la marge des distributeurs.

201. Or, le plus souvent, au moins pour les prix d'achat auprès des éleveurs, les prix qui sont en principe des plafonds sont considérés par les acteurs comme des prix imposés.

Par conséquent, aujourd'hui, la concurrence n'a pas lieu sur les prix, à l'exception des prix de détail des produits de charcuterie, libres mais dont le prix est nécessairement élevé compte tenu, soit du prix d'achat de la viande locale pour les produits locaux, soit des taxes pour les produits importés.

202. Les évolutions proposées dans cet avis pourraient offrir aux acteurs davantage de marge de manœuvre pour que la concurrence ait lieu par les prix et ainsi éviter l'application systématique du prix plafond.

2. REDUIRE LES OBSTACLES AUX IMPORTATIONS

a) Substituer des barrières tarifaires à l'importation aux barrières non tarifaires

203. La protection en matière de viande porcine s'appuie à la fois sur des taxes douanières à l'entrée sur le territoire, sur des quotas d'importation et sur des interdictions d'importation. Les effets des barrières tarifaires et non tarifaires aux importations sont proches[60]. Elles augmentent le prix des marchandises par le prélèvement d'une taxe à l'entrée sur le territoire pour les produits importés (droits de douane), ou sous l'effet d'une raréfaction de l'offre (quotas) voire de l'absence totale de concurrence avec les produits importés au prix mondial (interdictions). Cet effet de renchérissement des prix est marqué en Polynésie française compte tenu de la multitude de protections de marché mises en œuvre.

204. Les pertes de bien-être engendrées par les barrières non tarifaires (comme les quotas ou les interdictions d'importation) sont plus élevées que celles résultant des barrières tarifaires. Aux effets identiques sur le bien-être du consommateur, s'y ajoute une perte de bien-être pour le Pays, faute de recette fiscale associée. Par suite, elles interdisent de profiter de ces recettes pour conduire une politique économique ou sociale visant à soutenir la production locale et rendent au contraire nécessaire de trouver d'autres sources de revenus.

205. Cette réglementation ne permet pas l'amélioration de la production locale, à la différence d'une confrontation à une offre étrangère concurrente. Une réflexion sur le bien-fondé de l'interdiction d'importation de certains morceaux ou de certaines préparations charcutières, telles que les saucisses ou le jambon par exemple, pourrait être bénéfique car elle est à l'origine de tensions sur certains produits, qui constituent des niches pour les acteurs locaux qui distribuent un produit sans craindre la concurrence sur le prix ou la qualité.

206. De plus, la politique des quotas à l'importation rend nécessaire leur répartition par les pouvoirs publics. Or, la commission de la viande de porc octroie les quotas en fonction des besoins exprimés par les deux industriels, à parts presque strictement égales, sans mécanisme incitatif tendant à une amélioration de la qualité, au développement de l'emploi ou à la modération des prix par exemple. Ce système peu flexible, peu incitatif ne permet pas l'émergence éventuelle d'un nouvel acteur, qui dans un premier temps au moins n'aurait aucune garantie de bénéficier de quotas d'importation en quantité suffisante. Il décourage par suite d'éventuels investissements dans le secteur. En outre, les quotas réduisent les possibilités offertes aux importateurs de favoriser la stabilité dans la durée de leurs approvisionnements, essentiellement en Europe et aux États-Unis, ou la possibilité d'obtenir des remises.

207. Les quotas bénéficient ainsi aux éleveurs mais également aux détenteurs des licences d'importation, qui récupèrent à leur profit l'écart entre les prix domestiques et étrangers et

[60] Pour le détail des effets, voir l'avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française, § 96 à 102 et § 170.

vendent à un prix élevé des produits achetés à des prix inférieurs sur le marché mondial, dans la limite le cas échéant des prix dont le plafond est réglementé.

208. Il pourrait donc être opportun de substituer aux barrières quantitatives des barrières tarifaires, moins nocives. Cela permettrait de réduire la perte sèche de bien-être pour l'économie polynésienne, tout en évitant des situations de pénuries. La production locale bénéficierait toujours pour sa part de l'avantage offert par les barrières tarifaires maintenues sur les importations.

209. La contrepartie de cette ouverture, qui se ferait au bénéfice des charcutiers, serait assurée par la levée concomitante des interdictions d'importation, afin de stimuler l'amélioration de la qualité de la production de charcuterie.

210. Concrètement, cela pourrait prendre la forme suivante :

- suppression des quotas d'importation de la viande en gros à destination des charcutiers ;
- suppression des interdictions d'importation sur les jambons et saucisses ;
- mise en place, en contrepartie, de barrières tarifaires, éventuellement dégressives dans le temps, permettant de mettre production locale et étrangère sur un pied d'égalité.

211. Les recettes budgétaires ainsi dégagées par les nouvelles barrières tarifaires pourraient être affectées à la modernisation de la filière (amélioration de l'outil productif, centre naisseur, machine à classer les carcasses, acquisitions foncières, modernisation de l'abattoir, aide aux intrants, atelier de découpe collectif, formation etc.), le cas échéant à travers la création d'un compte d'affectation spécial afin de flécher les recettes vers ces dépenses spécifiques et garantir leur pérennité. Ces aides permettraient ainsi de compenser le handicap structurel liée à la petite taille de l'économie, tout en incitant la filière locale à améliorer la qualité de sa production.

Propositions :

1. Supprimer les quotas d'importation de la viande en gros à destination des charcutiers.
2. Supprimer les interdictions d'importation des produits de la charcuterie.
3. Substituer, le cas échéant, à ces protections des barrières tarifaires, temporaires, dont les recettes pourraient être affectées à des aides publiques à la modernisation de la filière.

b) Réduire les droits et taxes aux importations pour certains produits

212. La mise en place d'un régime de restrictions sur les importations vise à protéger les producteurs locaux, en s'exposant toutefois au risque de pénuries ou de dégradation de la qualité et en maintenant des prix élevés au détriment des consommateurs. Une autre option consistant en une ouverture des marchés, outre qu'elle est stimulante pour la production locale, est en réalité la plus efficace à moyen terme, notamment en termes d'emploi ou d'activité économique, car elle permet une meilleure allocation des ressources et l'émergence de nouvelles activités.

213. Pour cette raison, les droits et taxes aux importations devraient être graduellement réduits sur les produits de la viande porcine et notamment de la charcuterie, afin de confronter les producteurs locaux à une pression concurrentielle extérieure, qui ferait obligatoirement baisser les prix et augmenterait la satisfaction des consommateurs, sans pour autant induire un changement brutal du système en place.

214. En effet, les protections de marché isolent les productions locales de la concurrence qui pourrait être exercée par les produits d'importation, alors que les producteurs locaux sont situés dans un secteur oligopolistique et sont déjà relativement protégés de la concurrence étrangère par les

coûts d'approche et les taxes aux importations. Leur pouvoir de marché est donc accru, avec un effet d'autant plus nuisible aux consommateurs que, du fait de l'étroitesse du marché local, leurs coûts de production sont élevés.

215. Cette levée ou réduction des barrières pourrait être progressive, et expérimentée dans un premier temps sur des productions peu compétitives et représentant peu d'emplois.

216. Afin de favoriser la production locale, il pourrait également être envisagé, en cas de suppression des quotas d'importation, la mise en place d'une taxe spécifique aux importations, qui serait levée après qu'une quantité définie de production locale a été acquise par le grossiste-importateur, sous la forme par exemple d'une exonération ou de moindres droits à l'importation.

217. Parmi ces taxes, la TDL constitue le principal frein aux importations de charcuterie. Son taux est en effet actuellement de 37 % sur les produits transformés de charcuterie, contre 10 % pour l'ensemble des autres droits et taxes. Compte tenu de son objectif, qui est de protéger la production et les emplois locaux, il conviendrait de distinguer, ligne par ligne, la pertinence de son maintien. En effet, s'agissant des biens non produits localement, celle-ci a pour seul effet de les renchérir, sans aucun gain pour l'industrie locale. Il convient dans ce cas de supprimer la TDL purement et simplement. S'agissant des biens produits localement, si un maintien au moins temporaire peut être envisagé, celui-ci pourrait être conditionné à la création ou au maintien d'emplois locaux et à la création de valeur ajoutée locale. Dans son avis relatif aux mécanismes d'importation, l'Autorité a ainsi déjà mis en avant les imperfections de la TDL, qui a tendance à favoriser la constitution d'effets d'aubaine et de rentes[61]. Une telle protection devrait ainsi rester temporaire et son maintien être conditionné à un dispositif d'évaluation et à la fixation d'objectifs (emplois, productivité, prix, consommation intermédiaires locales, qualité des produits).

Propositions :

4. Réduire graduellement les droits de douane.

5. Prévoir des exonérations sur les taxes aux importations pour les grossistes-importateurs ayant fait appel à la production de viande locale.

6. Supprimer la TDL sur les biens non produits localement (notamment les jambons crus, fumés et saumurés ou les pâtés en boîte).

7. Mettre en place des contreparties à la TDL sur la base de critères contrôlables liés à la performance, l'innovation, la création ou le maintien de filière, la sauvegarde ou la création d'emplois ou l'incorporation d'inputs locaux dans le processus productif.

3. OUVRIR LE MARCHE A DE NOUVEAUX ACTEURS

218. L'organisation administrée de la filière porcine, comme développé *supra*, accorde aujourd'hui l'exclusivité de la transformation de la viande porcine à deux entreprises seulement, qui sont les seules à pouvoir acheter des carcasses auprès de l'abattoir (pour la production locale) et à disposer de quotas d'importation. La production de ces entreprises, majoritairement constituée par des produits de charcuterie, est également protégée des importations pour une majorité des biens qu'elles produisent, soit par des interdictions d'importation (par exemple sur le jambon blanc ou les saucisses), soit par des taux de TDL élevés (par exemple pour le pâté).

219. Dans l'économie de la filière, ces avantages viennent compenser l'obligation qu'ont ces entreprises d'assurer l'écoulement de la totalité de la production locale à des prix bien

[61] Avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 précité, § 341 à 347.

supérieurs au coût de la viande importée. La difficulté est que ce dispositif impose une réglementation extrêmement poussée, tant du régime des importations que des prix. Il en résulte une absence totale d'incitation des acteurs à améliorer la qualité ou la diversité de leurs produits, ou à rationaliser leur production.

220. Pour cette raison, si l'obligation qu'ont les deux entreprises d'assurer l'écoulement de la totalité de la production locale doit être maintenue, en vue de la protection des éleveurs locaux, le maintien de quotas d'importation n'apparait cependant pas souhaitable dans la perspective d'une défense du consommateur et d'une certaine stimulation de l'économie par l'aiguillon concurrentiel. Toutefois, la mise en place d'une taxe spécifique aux importations, comme évoquée *supra*, pesant sur tous les importateurs, hormis ces deux entreprises, viendrait alors compenser l'obligation qu'elles ont d'assurer l'écoulement de la totalité de la production locale.

221. Ainsi, les bouchers et charcutiers de taille plus modeste, qui ne disposent actuellement d'aucun quota, pourraient importer directement, sans nécessairement passer par les deux industriels. Il existe d'ailleurs des demandes de la part d'entreprises locales pour pouvoir importer directement, notamment pour les marchés du *pua'a* rôti ou de la poitrine au lait de coco. Cette ouverture du marché aurait pour avantage de stimuler une offre nouvelle, chez les bouchers ou charcutiers existants ou chez de nouveaux acteurs, le cas échéant au sein de la grande distribution.

222. La production locale en général ne pâtirait pas d'une telle situation. En effet, l'activité demeurerait protégée, par les droits de douane, mais également en raison de la production de biens spécifiques au goût local (par exemple les travers de porc macéré) et du fait des dates limites de consommation réduites imposées sur ces produits[62], par exemple pour le jambon cuit tranché (10 à 21 jours), les saucisses fraiches (3 à 10 jours) ou les pâtés tranchés (7 à 21 jours). Ainsi, seules des importations par avion, coûteuses, permettraient d'importer de tels produits. À l'inverse, la pression concurrentielle favoriserait une rationalisation de la production, une amélioration de la qualité et à une diversification de l'offre.

Propositions :

8. Subsidiairement à la recommandation n°1, ouvrir les quotas d'importation à de nouveaux acteurs sous réserve de maintenir l'obligation d'assurer l'écoulement de la totalité de la production locale.

[62] Arrêté n° 1119 CM du 9 octobre 2006 relatif aux durées maximales de conservation de certaines denrées alimentaires animales ou d'origine animale.

IV. CONCLUSION

223. L'économie de la filière porcine est aujourd'hui largement administrée, de l'amont à l'aval, tant par la fixation des prix que par la détermination des produits autorisés ou non à l'importation et de leurs volumes. Ces différents dispositifs de régulation ont sans doute pu historiquement aider à maintenir une filière porcine en Polynésie française. Toutefois, les mécanismes mis en place ont conduit à des rentes de situation, qui pénalisent le consommateur, qui paie plus cher pour un choix réduit de produits dont la qualité n'est pas supérieure à celle des produits importés. Une nouvelle approche apparait aujourd'hui souhaitable.

224. Par cet avis, l'Autorité prend acte de la volonté du gouvernement de soutenir la production porcine locale et lui propose des mesures susceptibles de réformer progressivement le fonctionnement de la filière porcine. La réforme devrait s'inscrire dans une double démarche, visant à la fois à maintenir la protection des éleveurs locaux et à libérer l'aval du secteur afin d'améliorer les anticipations des acteurs grâce à l'introduction de mécanismes de marché. L'Autorité suggère ainsi de mettre en place une réforme, qui viserait à rendre progressivement et partiellement plus concurrentielle la filière porcine, au stade de la transformation et de la distribution.

Délibéré sur le rapport oral de M. Antoine Callot, rapporteur, et l'intervention de Mme Véronique Sélinsky, rapporteur général, par Jacques Mérot, président, Michel Paoletti, Christian Montet, Aline Baldassari et Youssef Guenzoui, membres.

Le président,

Jacques Mérot