

Café du Territoire

Regard juridique sur les enjeux
et les équilibres des marchés
en territoire insulaire



Rédigé par **Olivier Babeau**,
Professeur agrégé des Universités
en sciences de gestion à l'Université de Bordeaux,
Président-fondateur de l'Institut Sapiens

SYNTHÈSE

Sommaire

Préambule	3
Une journée de débat au service des enjeux d'équilibre territorial	4
Table ronde 1: Dynamiques concurrentielles: grands principes, effets et limites Introduction d'Olivier Babeau Synthèse des échanges	4
Table ronde 2 : Les régulations de la concurrence : institutions et outils Introduction d'Olivier Babeau Synthèse des échanges	7
Table ronde 3 : Quels équilibres de marché pour favoriser le développement économique et social insulaire ? Introduction d'Olivier Babeau Synthèse des échanges	14
Synthèse et conclusion Synthèse par Olivier BABEAU Mot de conclusion : Dominique VIENNE, Président du CESER	19



Par courrier en date du 27 septembre 2019, le Président du Conseil régional a saisi le CESER afin qu'il mène une étude élargie sur l'économie réunionnaise. Cette réflexion vise à construire une vision objective sur les enjeux et les équilibres dans les secteurs économiques du territoire réunionnais afin de préserver le jeu concurrentiel, le pouvoir d'achat des Réunionnais et la création d'emplois. Elle intervient, certes, à l'aune d'une évolution majeure et significative du secteur commercial à La Réunion et de l'évolution des usages et des modes de consommation qui remettent en question le modèle séculier sur lequel s'est construite la grande distribution, alimentaire et non alimentaire. Mais plus globalement, cette réflexion intégrera également les effets dominos **en matière économique, territoriale et sociétale : agriculture, industrie agro-alimentaire, transports maritime et terrestre de marchandises , dévitalisation des centres-villes et centres-bourgs, logement.**

Le CESER a donc souhaité inscrire sa réflexion et apporter sa contribution en questionnant les enjeux et les équilibres de l'économie réunionnaise pour réussir les mutations socio-économiques et territoriales.

Ainsi, il s'est proposé de répondre à la saisine du Président du Conseil régional en 3 temps :

> dans un premier temps, en organisant un « CAFÉ DU TERRITOIRE » ayant pour vocation à permettre une acculturation conceptuelle et juridique des grandes problématiques d'équilibre des économies de marchés en particulier en territoire insulaire (zones réelles de chalandise, approvisionnement, pouvoirs de marchés créés par des situations monopolistiques locales) et des grands principes et effets des phénomènes de concentration,

> dans un deuxième temps, une mise à disposition d'une étude sur la localisation des centres de décision et un panorama économique et financier de La Réunion (dont les principaux éléments sont explicités dans le présent document),

> enfin, dans un troisième temps, la mise à disposition d'une contribution qui aborde la problématique posée sous l'angle des mutations socio-économiques, sociales et territoriales pour en faire des leviers de la coopération des acteurs.

Le présent document reprend, sous la plume de l'animateur, l'essentiel des échanges qui se sont déroulés le 31 janvier dernier au cours du « CAFÉ DU TERRITOIRE » qui constitue, ainsi, le premier temps de la réponse du CESER au Président du Conseil régional. Organisé autour de 3 ateliers, les débats ont pu mettre en relief :

> Atelier n°1 : Dynamiques concurrentielles : grands principes, effets et limites

- Le fait historique du passage de la régulation à la dérégulation du marché local,
- La nécessité de territorialiser l'approche de la dynamique concurrentielle.

> Atelier n°2 : Les régulations de la concurrence : institutions et outils

- Des outils et des indicateurs ont été développés afin d'être en mesure de caractériser le plus finement possible des situations potentiellement délicates. Ces derniers sont régulièrement utilisés par l'ensemble des instances de régulation de la concurrence dans le monde et ce, depuis de nombreuses années (HHI, ...).

- Un cadre législatif existant permet d'assurer une régulation apparaissant, dans une certaine mesure, efficace et qui a été à de multiples reprises adapté au contexte ultramarin.

- Cependant, son champ d'action reste limité au contrôle des relations entre entreprises ; ce qui implique la nécessité de développer une réelle gouvernance territoriale en la matière.

> Atelier n°3 : Quels équilibres de marché pour favoriser le développement économique et social insulaire ?

- La nécessité d'arbitrer concernant nos choix dans la perspective de produire du bien commun.

- L'importance d'adopter une démarche agissante plutôt que de subir afin de construire les emplois, les parts de marché et la structuration des marchés.

- La nécessité de poursuivre l'objectif d'attractivité, de diversification et de densification.

Ce séminaire aura permis également à l'IEDOM de présenter les premiers éléments de l'étude relatif au panorama économique et financier des entreprises réunionnaises. Dans les grandes lignes, il en ressort de cette étude que sur les 45 000 entreprises que compte La Réunion 2 082 ont un chiffre d'affaires supérieur à 750 000 euros et ont leur siège social à La Réunion. L'échantillon ainsi retenu représente 57 % des effectifs, 63 % du chiffre d'affaires et 54 % de la valeur ajoutée recensé par l'INSEE en 2017.

Des éléments complémentaires sont à découvrir dans la note suivante.



Une journée de débat au service des enjeux d'équilibre territorial

Le Café des territoires du 31 janvier 2020 s'est déroulé durant une journée entière. A travers différentes prises de parole et trois tables-rondes, il a permis d'associer les parties prenantes à la réflexion sur les effets typiquement observés des concentrations sur un marché et les leviers de création des équilibres économiques territoriaux.



TABLE RONDE 1 DYNAMIQUES CONCURRENTIELLES: GRANDS PRINCIPES, EFFETS ET LIMITES

Participants :

- Jean-Pierre LAJOIE, Président de UFC- Que choisir Réunion
- Jean-Yves ROCHOUX, Économiste, Chercheur associé au Centre Économique et de Management de l'Océan Indien, Université de La Réunion
- Patrick CHAUCHON, Responsable du Pôle Concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie, DIECCTE de La Réunion
- Dominique VIENNE, Président du CESER de La Réunion



Introduction d'Olivier Babeau

L'objectif d'une entreprise est d'obtenir une rente de situation, à savoir un surplus de rentabilité, à travers l'obtention d'un avantage concurrentiel. De manière simple, cet avantage concurrentiel peut, soit provenir de la capacité de l'entreprise à faire mieux que les autres sur un domaine à travers des choix de gestion qui s'avèrent meilleurs que ceux des concurrents (maîtrise des coûts, proposition d'une offre plus avantageuse en termes de qualité/prix, etc.), soit provenir de l'exploitation d'une meilleure situation sur le marché, c'est-à-dire le fait de bénéficier d'une meilleure allocation des ressources initiales (emplacements, licences, employés, etc.).

Si la concurrence pure et parfaite s'avère être la situation théorique que les économistes s'accordent à considérer comme celle permettant de maximiser le surplus du consommateur ; à l'inverse, le monopole est celui qui va la minimiser.

La concentration dans un secteur passe, pour une entreprise, par le rachat d'une ou plusieurs autres entreprises. On parle alors de *fusions et acquisitions*. Il est alors possible de distinguer trois types de fusions et acquisitions : la concentration horizontale (rachat de concurrents sur le même marché), la concentration verticale (rachat de clients et/ou fournisseurs) et la concentration conglomerale (agglomération d'activités diverses sans lien apparent au niveau de la production).

Comme un projet de fusion/acquisition a un impact sur le niveau de concentration, il apparaît normal que les entreprises qui l'envisagent le soumettent aux instances de régulation des marchés.

Synthèse des échanges

- Jean-Yves ROCHOUX, Économiste, Chercheur associé au Centre Économique et de Management de l'Océan Indien, Université de La Réunion, souligne qu'il est important de rappeler que :

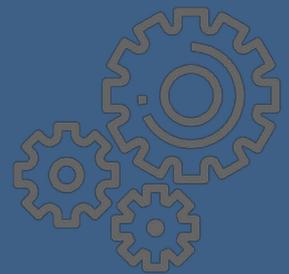
- > La concurrence ne passe pas exclusivement par le prix. Désormais, on constate, par exemple, que le consommateur peut chercher à « imposer » ses volontés aux niveaux écologique ou social. Ces éléments peuvent devenir des éléments sur lesquels peuvent se dérouler la concurrence.
- > Ce sont les entreprises qui décident et imposent les prix en fonction de leur coût de production et de leur stratégie. Ensuite, elles peuvent s'ajuster en observant le prix des autres.
- > La relation positive entre le nombre de concurrents et la baisse des prix est trop simpliste. Il peut y avoir des suiveurs qui décident d'accepter les règles édictées par d'autres. Dans tous les cas, le choix de baisser les prix reste une décision stratégique propre à chaque entreprise. Il n'y a rien de mécanique.
- > Quand un intermédiaire existe dans une filière, c'est qu'en général, il rend un service. Bien sûr, il s'octroie une marge qui vient s'ajouter à celle des autres intermédiaires et ainsi renchérit le coût pour le consommateur final. Mais il ne faut pas oublier que cet intermédiaire rend également des services. Un agriculteur qui fait de la vente directe peut vendre plus cher et accroître sa marge, par exemple. Toutefois, il va développer également ses coûts. Il va lui falloir développer une surface de vente, employer du personnel pour vendre, gérer un stock, etc.

- Jean-Pierre LAJOIE, Président de UFC- Que choisir Réunion, développe un certain nombre de points notamment sur la question des prix et du pouvoir d'achat à La Réunion en évoquant :

- > Qu'il est remonté en permanence, et plus particulièrement avec la crise des Gilets Jaunes, des prix souvent très élevés à La Réunion par rapport à la métropole.
- > Des facteurs pouvant expliquer cette situation sont évidents : existence de monopole, marché étroit, succession de marges sur des longues chaînes de valeur, droits de mer, etc.
- > Une situation particulièrement exacerbée dans l'alimentaire car d'une part, c'est la partie qui passe après tous les coûts prioritaires (logement, voiture, assurances) et d'autre part, le panier de consommation alimentaire évolue très vite. Il souligne, par exemple, qu'un jeune local préfère désormais aller déjeuner dans un restaurant *McDonald's* plutôt que de manger une barquette de riz comme il y a quelques années. Cela a une incidence sur le coût du repas.

- Patrick CHAUCHON, Responsable du Pôle Concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie, DIECCTE de La Réunion, se propose de faire un état des lieux de la situation tout en rappelant les évolutions au cours des dernières années de la question de l'encadrement de la concurrence et de son évolution dans le temps.

- > Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, il n'existait à La Réunion qu'une faible diversité de produits disponibles pour les consommateurs. Les marges et les prix étaient contrôlés pour les entreprises. Chaque acteur d'un secteur donné avait un pourcentage maximum de marge, quelque soit l'entreprise. Il s'agissait d'un monde où l'économie était encadrée et administrée. En 1986, il y a eu un bouleversement économique avec la libéralisation totale des prix. Au début, cela a été très déroutant pour les entreprises qui ne savaient pas comment fixer leurs prix. Mais la concurrence a depuis fait son travail et a considérablement dynamisé l'économie.
- > Les effets positifs de la concurrence sont multiples. Premièrement, une baisse des prix, même très légère, entraîne très vite d'importants effets positifs au global. Par exemple, l'arrivée d'un 4^{ème} opérateur mobile à La Réunion en 2012 a entraîné une baisse de 5 euros mensuels pour le consommateur. Au final, c'est 4 milliards d'euros économisés sur l'ensemble de la population. Deuxièmement, la concurrence permet d'élargir les marchés. Dans les années quatre-vingt, très peu de Réunionnais se rendaient en métropole avec Air France. Le développement de la concurrence dans le secteur aérien permet aujourd'hui à un très grand nombre de personnes de voyager entre La Réunion et la métropole. Troisièmement, la concurrence permet de diversifier l'offre proposée au consommateur. Aujourd'hui, les Réunionnais ont quasiment accès à l'offre de tous les produits disponibles dans le monde. Quatrièmement, la concurrence protège les entreprises en empêchant que des ententes, des barrières à l'entrée, des contrats déséquilibrés, etc. se mettent en place. Le droit de la concurrence ne doit pas être perçu comme un cadre qui menace les entreprises mais comme un cadre qui les protège. Cinquièmement, la concurrence développe l'emploi. En encadrant, on fige des secteurs, ce qui a pour conséquence de faire régresser l'emploi. Il est possible de citer l'exemple du développement du *low cost* dans l'aérien qui a dynamisé des zones économiques en difficulté, telles que Carcassonne ou Beauvais.
- > Bien sûr la concurrence n'est pas un long fleuve tranquille et la situation de La Réunion doit être considérée avec attention. De manière générale, l'autorité de la concurrence a essayé d'évaluer le surcoût de l'Outre-Mer. Il y a des paramètres structurels qui expliquent, sans nul doute, des prix plus élevés. Toutefois, il n'a pas été pointé d'abus manifestes et systématiques d'un élément de la chaîne dans les filières. Si l'on regarde la situation de près, il n'existe pas tant de monopoles que cela.





Il y a, bien sûr des entreprises en position dominante, mais ce qui est évalué et jugé, c'est un abus de cette position dominante. Or cela est très complexe à démontrer. Entre citer un nom dans la presse et avoir un dossier avec des preuves, il y a une grande différence. Toutefois, un important travail a été réalisé sur les contrats d'exclusivité interdits depuis 2012. Là encore, il faut prendre les éléments dans leur contexte. Les contrats d'exclusivité ne sont pas mauvais en soi. Ils ont, par exemple, permis à des entreprises locales de se développer et de donner accès à des produits auxquels les Réunionnais n'auraient pas eu accès sinon. La contrepartie, c'est qu'il a été estimé que les contrats d'exclusivité ont entraîné un accroissement de 40% sur les prix.

> A l'heure actuelle, il n'a pas été fait le choix de mesures d'urgence et dérogatoires par les pouvoirs publics qui considèrent le cadre législatif actuel suffisant. Le retour à un encadrement des prix n'est pas souhaité car il y a une peur d'un impact trop fort sur l'emploi et sur la dynamique économique. Il ne faut pas perdre de vue que la situation économique de La Réunion est atypique dans les DOM-TOM. L'économie est performante et des entreprises connaissent le succès. Tous les paramètres sont dans une évolution positive de croissance.

- Dominique VIENNE, Président du CESER de La Réunion insiste sur le fait que lorsque l'on parle de concurrence ou de dynamique territoriale, il est impossible de ne pas définir le cadre spatial de cette concurrence. Il est donc nécessaire de toujours parler de dynamique concurrentielle territoriale. Pour appuyer cette idée, il indique que :

> Si l'on parle sans plus de précision, il n'y a rien qui s'oppose pour un consommateur à acheter un t-shirt acheté en Chine car il le paiera moins cher. En revanche, si le consommateur veut également un emploi, un stage pour ses enfants, etc., il est nécessaire de territorialiser la dynamique concurrentielle. Le consommateur doit également être un acteur de l'écosystème économique du territoire en devenant un 'consommateur' qui va relier l'espace physique et son panier. L'empreinte carbone ou sociale de sa consommation ne va pas être la même selon son panier.

Il est impossible pour une Autorité de la concurrence qui prend des décisions à Paris de bien considérer les enjeux pour le territoire. Plus encore, ce n'est pas son objet de regarder l'impact sur le territoire des actions des entreprises et de leurs décisions. L'angle mort de la concurrence se trouve sans doute à ce niveau-là. Comment tous les acteurs (consommateurs, autorités, pouvoirs publics, entreprises, etc.) peuvent prendre des décisions sans prendre en compte leur impact sur le territoire ?

En synthèse

Le niveau des prix pose problème depuis longtemps. Il est dû à la situation insulaire, mais pas seulement.

L'impact de la concentration des entreprises sur le pouvoir de marchés de ces dernières fait l'objet de travaux économiques depuis longtemps.

Les décisions concernant la situation de l'île peuvent difficilement se prendre depuis la métropole, dans la mesure où elles supposent une connaissance fine et une compréhension de la situation locale.

TABLE RONDE 2

LES RÉGULATIONS DE LA CONCURRENCE : INSTITUTIONS ET OUTILS

Participants :

- Philippe FABING, Consultant SAGIS
- Patrick CHAUCHON, Responsable du Pôle Concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie, DIECCTE de La Réunion
- Sébastien SEGUIN, Chef de service Études, INSEE Réunion



Introduction d'Olivier Babeau

Les effets négatifs du monopole ne se font pas ressentir exclusivement dans sa situation la plus pure. En effet, dès qu'une entreprise possède un pouvoir de marché suffisant pour fixer son niveau de prix (p) au-dessus de son coût marginal (C_m), elle est en mesure de se créer une rente. Cette situation se rencontre dans certains oligopoles où quelques entreprises se partagent le marché.

Plus que la question du monopole, c'est son intensité qu'il est nécessaire d'appréhender. Pour ce faire, le pouvoir de monopole est généralement estimé à partir de deux formules : le taux de marge (p/C_m) et l'indice de Lerner ($(p-C_m)/p$).

L'indice d'Herfindhal et Hirschmann — aussi appelé indice IHH ou tout simplement H — a également été proposé **pour évaluer le degré de concentration d'un marché prenant en compte à la fois le nombre d'entreprises et la distribution des parts de marché**. Autrement dit, il met en valeur non seulement la faiblesse du nombre d'acteurs sur un marché, qui indique évidemment sa concentration, mais aussi la répartition plus ou moins inégalitaire de leurs parts de marché. Mathématiquement, cet indice est égal à la somme des carrés des parts de marché.

Enfin, le ratio de concentration (CR_m), c'est-à-dire la somme des parts de marché des m premières entreprises est également un indicateur de concentration utilisé. Les parts de marché sont, en général, exprimées en chiffres d'affaires mais peuvent l'être aussi en volume, voire, dans le secteur de la distribution, en surface de vente.

Comme le note Combe (2005), l'indice HHI est utilisé par les autorités antitrust américaines (DOJ et FTC) depuis 1982, en particulier **pour évaluer les effets sur la concurrence des fusions et acquisitions horizontales** (entre concurrents). L'indice HHI est calculé avant et après fusion. Des valeurs-seuils de HHI sont définies à partir de laquelle **il y a présomption d'atteinte à la concurrence et le projet de fusion contesté**. De manière générale, si HHI est inférieur à 1000, le secteur est considéré comme peu concentré et donc ne présentant pas de réel danger. Si l'HHI est compris entre 1000 et 2000 avec une variation de plus de 250, on se trouve dans une zone intermédiaire dans laquelle des risques existent. Si HHI est supérieur à 2000 avec une variation supérieure à 150, la situation s'avère extrêmement dangereuse et toute opération de concentration est généralement rejetée. Aux États-Unis, toute variation de l'indice HHI supérieur à 100 est soumise aux lois anti-trust.

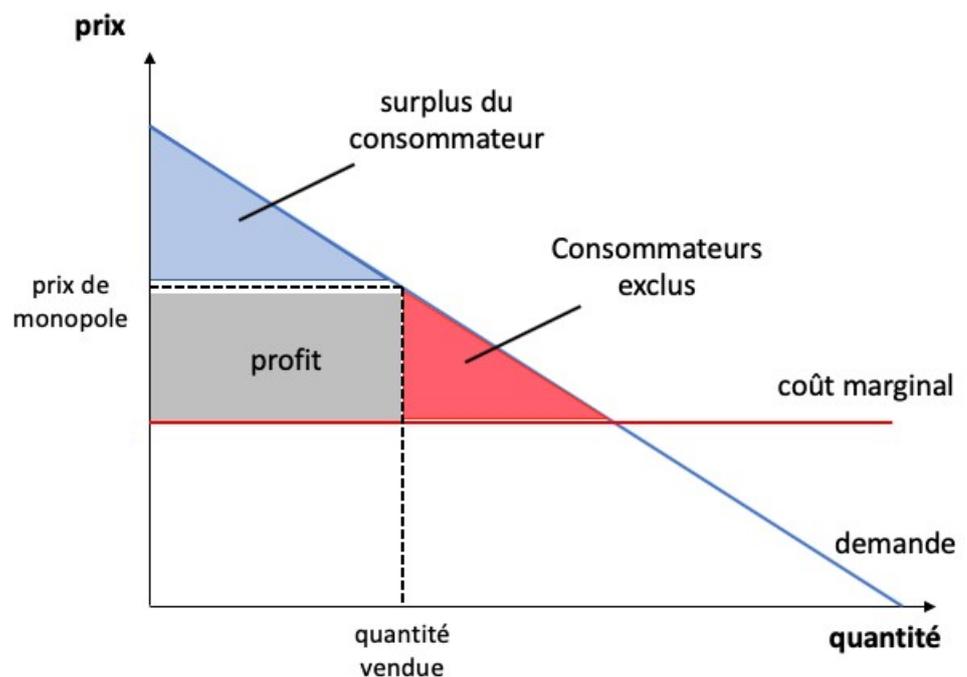


Les conséquences positives ou négatives des concentrations sur les marchés continuent de poser question dans la littérature économique (Charléty et Souam, 2002). Dans le cadre théorique le plus simple d'une concurrence dite à Cournot, c'est-à-dire un cadre concurrentiel entre des entreprises identiques, une fusion, en réduisant le nombre d'entreprises en concurrence, entraîne mécaniquement une augmentation du pouvoir de marché de chacune et une hausse des prix. Dans ce cas, la concentration est toujours un mouvement stratégique qui s'avère négatif pour les consommateurs.

Toutefois, des effets positifs aux concentrations peuvent également être soulignés. Les concentrations peuvent, par exemple, entraîner des gains d'efficacité. En effet, une fusion entre plusieurs entreprises peut engendrer des économies d'échelle provenant du partage de sources de c  t fixe. Des synergies, du fait de la concentration, peuvent également apparaître et être éventuellement répercutées sur le prix de vente aux consommateurs. Toutefois, cette argumentation dite « *d'efficiency defense* » aux Etats-Unis, ne permet pas d'assurer sa réalisation dans la réalité. Les entreprises peuvent délibérément opter pour accroître leurs marges plutôt que de réduire leurs prix.

Plus généralement, il est possible de démontrer théoriquement que le monopole est contraire à l'intérêt général car il est inefficace au niveau de la maximisation de la richesse globale. La source de cette inefficacité est double : il exclut une catégorie de consommateurs intéressés par le produit et solvables et il crée une rente économique au détriment des consommateurs. La figure 1 permet de visualiser les consommateurs exclus qui, bien que ne pouvant payer le prix de monopole, sont en situation de payer un prix supérieur au c  t marginal (et par conséquent pouvant être source de profit).

Figure 1. Surplus total en situation de monopole



La figure 2 (en page suivante) permet de saisir le nouveau surplus de consommateur qui pourrait se dégager dans la situation théorique de concurrence pure et parfaite. Ce surplus passe de la zone réduite des seuls consommateurs prêts à payer plus que le prix de monopole à l'ensemble des consommateurs prêts à payer plus que le prix de monopole auquel s'ajoutent ceux qui achètent le produit du fait de la baisse du prix en raison de la concurrence pure et parfaite. Dans ce cas, il y a transfert des offreurs vers les consommateurs.

Hormis la **perte de surplus du consommateur**¹, autrement dit en langage courant, la perte de pouvoir d'achat, et la **perte collective de bien-être** due à la baisse de la demande, les monopoles ont d'autres conséquences typiques observables à plus long terme (Arrow, 1962) :

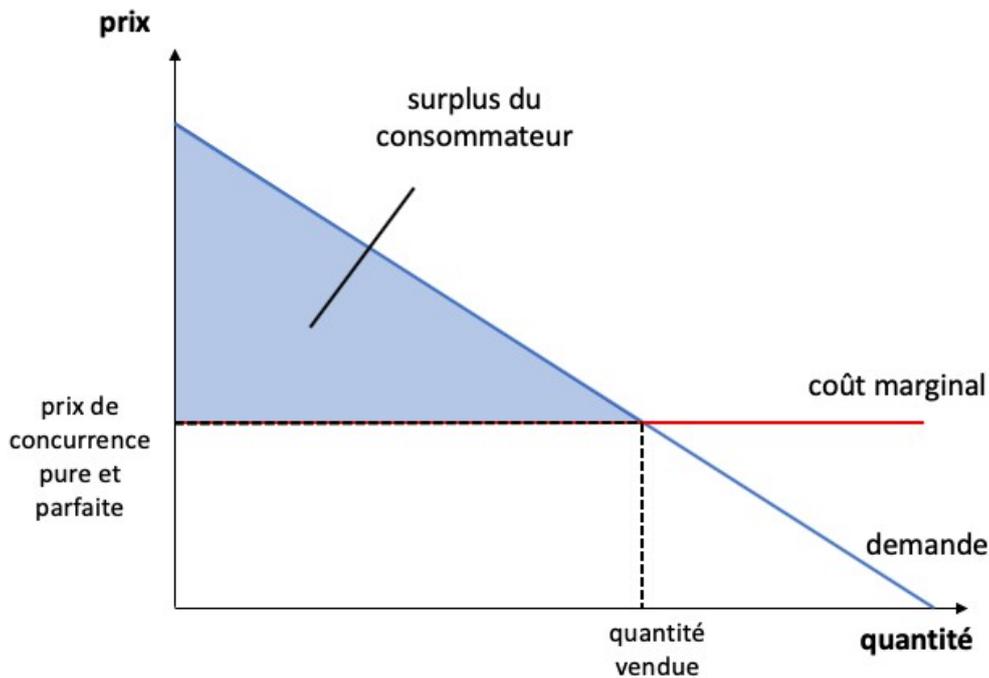
> Moindre incitation à investir et à innover ;

> **Baisse de la qualité du service** ;

> **Inefficacité productive** : l'entreprise en situation de monopole va prêter moins d'attention à la réduction de ses c  ts (Hicks, 1935).

1 Le surplus du consommateur est la différence entre la disposition maximale à payer de chaque consommateur et le prix effectivement payé.

Figure 2. Surplus total en situation de concurrence pure et parfaite



S'il est possible de mettre en lumière un certain nombre de caractéristiques des marchés générales pouvant influencer les relations concurrentielles, il est également nécessaire de prendre en compte les particularités des marchés insulaires lorsque l'on cherche à étudier des entreprises évoluant sur ces marchés très spécifiques (Deidda, 2014). Les particularités géographiques et économiques de ces zones sont, en effet, à considérer. L'étroitesse, l'isolement et la dépendance vis-à-vis de la métropole sont considérés ainsi que la disparité des revenus rencontrés en Outre-Mer sont des éléments qui, bien évidemment, entraînent des spécificités.

Les caractéristiques naturelles des îles imposent l'utilisation du transport aérien et maritime. Compte tenu des distances souvent longues, le recours à ces modes de transport engendre un coût important qui se répercute inévitablement sur l'ensemble des activités économiques. De plus, les compagnies maritimes et aériennes se trouvent souvent en situation favorable pour imposer leurs tarifs. La chaîne logistique peut également s'avérer plus complexe avec la nécessité d'intégrer d'autres aléas comme l'aléa météorologique. Pour tenter de limiter les risques, les entreprises ont tendance à surstocker, ce qui représente, bien évidemment un surcoût.

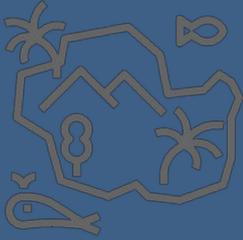
Cet isolement apparaît comme une caractéristique d'autant plus forte pour l'Outre-Mer dont les territoires sont quasi exclusivement tournés vers la métropole pour les échanges économiques alors que d'autres zones se trouvent géographiquement beaucoup plus proches.

La littérature souligne régulièrement l'étroitesse des marchés sur lesquels s'approvisionnent et vendent les entreprises insulaires. Les marchés peuvent être ceux des clients, des matières premières et des approvisionnements au sens large, de l'emploi, etc.

Le marché des consommateurs peut également être étroit compte tenu du niveau économique de certaines îles. Par exemple, le PIB moyen par habitant en Outre-mer est inférieur de 40 % à celui de la métropole. Au final, cette étroitesse dégrade l'offre à laquelle peuvent avoir accès les consommateurs car certaines entreprises refusent de s'implanter sur des marchés de taille trop limitée.

Face à ces spécificités, les populations locales ont tendance à faire face à une offre limitée compte tenu de la moindre attractivité de ces territoires pour bon nombre d'entreprises. Les situations de forte concentration tendent à être nombreuses dans le contexte insulaire. Le manque de concurrence, couplé à des surcoûts parfois importants, se traduit souvent par un niveau de prix plus élevé qu'en métropole. Cette situation s'avère d'autant plus sensible que le niveau de vie est souvent plus faible en contexte insulaire.





Une fois identifiées les conséquences négatives d'une trop forte concentration, les législateurs ont très vite développé des outils légaux pour tenter d'encadrer les relations concurrentielles. Il s'agit d'éviter que des entreprises se trouvent dans des situations telles qu'elles pourraient profiter de leur situation.

Le monopole n'est pas systématiquement sanctionné par le droit de la concurrence. En effet, il est considéré que la perspective pour une entreprise de pouvoir bénéficier d'une rente construite au fil du temps constitue une motivation centrale à sa création. Plus précisément, limiter la création d'entreprise par l'interdiction systématique de tout monopole irait à l'encontre de l'intérêt général. De plus, la dynamique des monopoles doit se charger théoriquement de réguler l'activité économique.

En effet, la création et la jouissance d'une rente issue d'un monopole doivent susciter l'entrée de nouveaux concurrents souhaitant bénéficier de cette rente, favorisant ainsi la mise en place d'une structure plus concurrentielle et, à terme, le travail pour la mise en place de nouveaux monopoles s'avérant, de nouveau, temporaires.

Pourtant, même si ce mécanisme de « destruction créatrice » (Schumpeter, 1942) de monopoles semble théoriquement satisfaisant, il est apparu relativement tôt au législateur de prévoir des mesures permettant de contrôler et, éventuellement, de mettre fin à certains monopoles.

Se retrouver (ou chercher à se retrouver) en situation de monopole pour une entreprise n'est pas condamnable en soi. En menant une stratégie particulièrement adaptée, en prenant les meilleures décisions vis-à-vis du marché, en proposant un produit supérieur aux autres, etc., une entreprise peut, *in fine*, exclure ses concurrents.

Pourtant, les États, à travers une législation adaptée et des institutions dédiées, ont mis en place un ensemble d'outils visant à limiter des situations monopolistiques trop importantes. Il s'agit avant tout d'éviter que les consommateurs se trouvent lésés par la distorsion du marché créée par une entreprise en particulier. C'est dans cet esprit qu'a été adoptée en 1890 aux États-Unis, la première loi antitrust avec la loi Sherman (complétée en 1914 par le Clayton Antitrust Act). Cette loi avait initialement pour objectif de limiter l'emprise sur le marché du trust pétrolier de la *Standard Oil* ou celui de l'*American Tobacco Company*. Les premières lois n'interdisent pas à proprement parler les concentrations d'entreprises. Ce qui est prohibé, ce sont les ententes visant à obtenir un monopole à l'aide de pratiques anti-concurrentielles (et non parce que le produit, ou le service rendu, est de meilleure qualité).

Comme le rappelle le sénateur John Sherman : « *Si nous refusons qu'un roi gouverne notre pays, nous ne pouvons accepter qu'un roi gouverne notre production, nos transports ou la vente de nos produits* ».

A noter que le succès de ces mesures demeure mitigé car les grands groupes industriels ont contourné la loi. Parallèlement, les pouvoirs publics n'ont pas totalement mis à exécution les menaces et les actions à l'encontre des grands groupes industriels de peur d'entraver le dynamisme économique. Le démantèlement du monopole de la *Standard Oil* a, par exemple, donné lieu à un oligopole que se sont partagées quatre très grandes entreprises pétrolières : Exxon, Mobil, Chevron et Esso. Pourtant, ces premières tentatives ont constitué les fondements des différentes législations dans la plupart des pays occidentaux.

Au niveau du droit européen, le droit de la concurrence englobe le droit des pratiques anti-concurrentielles (contrôle *a posteriori* des ententes et abus de position dominante), le contrôle des concentrations (contrôle *a priori*) et le contrôle des aides d'États susceptibles de constituer une distorsion des règles de concurrence. Il apparaît clairement que le droit de la concurrence français établit, même s'il n'existe pas de loi antitrust en tant que telle, un lien potentiel entre la concentration sur les marchés et le risque d'un pouvoir de monopole excessif. C'est dans cette optique que les entreprises ont l'obligation de soumettre un projet de fusion ou de prise de contrôle à autorisation administrative préalable dès lors que cette fusion est susceptible de conduire à une position dominante.

Afin d'examiner la situation concurrentielle, l'Autorité de la concurrence se positionne quasiment exclusivement du point de vue du consommateur. Ceci s'explique par les conséquences négatives que peut engendrer la concentration sur le consommateur, mais également par le fait qu'il est traditionnellement admis que ce qui est positif ou négatif pour le consommateur l'est également pour l'ensemble de l'économie. De plus, comme il existe des agences publiques en charge d'autres dimensions de l'économie (l'emploi notamment), il est couramment admis que l'Autorité de la concurrence se charge de protéger le consommateur. Ceci explique donc pour cela que l'obligation de notification d'une opération de concentration est réglementée dans le code du commerce (article L430).

L'article L430 définit les concentrations, les conditions de notifications de l'opération à l'Autorité de la concurrence, le cadre de réponses de l'Autorité de la concurrence suite à notification et possibles actions à mettre en place en fonction de la réponse de l'Autorité de la concurrence.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 (article 96) a donné naissance à l'Autorité de la concurrence en lui transférant les anciens pouvoirs du conseil de la concurrence et en lui ajoutant de nouvelles prérogatives. Il s'agit de doter la France d'une véritable autorité indépendante spécialisée dans le contrôle des opérations de concentration. L'objectif de l'Autorité de la concurrence est fixé par l'article L461-1 du même code qui dispose que cette Autorité « veille au libre jeu de la concurrence ». Ces prérogatives sont celles de faire respecter le livre IV du Code du commerce sur la concurrence et les articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. A cet effet, elle est habilitée pour juger les affaires de pratiques anti-concurrentielles.

Depuis sa création, des évolutions législatives sont venues renforcer le rôle de l'Autorité et de la concurrence et l'ont doté de nouveaux outils, en particulier dans le contexte ultramarin.

La loi n°2012-1270 du novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-Mer (loi LREOM dite loi « Lurel ») a tenté de mettre en place des dispositions pour lutter contre la « vie chère » en Outre-Mer. Il s'agit ici de tenter de réguler l'amont des filières sur le long terme en privilégiant la logique de négociation. Le rapport Lurel du 18 mars 2016 relatif à l'égalité réelle en Outre-Mer a continué de réaffirmer la nécessité de « mettre fin aux injustices qui portent atteinte tant au développement des productions locales qu'au portefeuille de nos compatriotes ». Il semble que l'ensemble des dispositions spécifiques n'ait pas totalement atteint ses prérogatives.

La loi LREOM a été complétée par la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-Mer et portant d'autres dispositions en matière sociale et économique (ci-après « loi EROM »). L'objectif est de mettre en place au rang de priorité de la nation l'égalité réelle entre les Outre-Mer et la métropole. Dans ce cadre, les politiques publiques adoptées en matière économique devront chercher à réduire voire résorber les écarts de niveaux de développement ainsi que réduire les écarts de niveaux de vie et de revenus. Pour cela, la loi LREOM et la loi EROM ont donné de nouveaux pouvoirs à l'Autorité de la concurrence, à savoir :

- > L'interdiction des droits exclusifs d'importation détenus traditionnellement par les « grossistes-importateurs » (article L 420-2-1);
- > De nouveaux pouvoirs d'injonction et de sanction. Même si depuis sa création, l'autorité dispose d'un pouvoir d'injonction lui permettant d'ordonner des cessions de surfaces et, plus généralement, des cessions d'actifs, l'article L752-27 du code du commerce a été introduit par l'article 10 de la loi de la LREOM et modifié par la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a conféré à l'Autorité un pouvoir d'injonction structurelle spécifique au secteur de commerce de détail dans les départements et régions d'Outre-Mer.
- > L'introduction de nouvelles facultés de saisine de l'autorité. Les articles L462-1 et L462-5 du code de commerce permettent désormais aux collectivités territoriales ainsi qu'aux Présidents des OPMR des territoires ultramarins de saisir l'Autorité. L'article 8 de la LREOM confère la possibilité aux régions d'Outre-Mer, au département de Mayotte, aux collectivités de Saint Barthélemy et de Saint Martin, à la collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon et aux îles Wallis et Futuna de saisir directement l'Autorité de la concurrence. L'article 12 de la LREOM a également introduit l'article L752-6-1 du code de commerce conférant une faculté de saisine pour avis de l'Autorité aux Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) dans les départements et régions d'Outre-Mer.

L'objectif de ces modifications successives a clairement été d'éviter la constitution de monopoles locaux, que cela soit en amont des filières (par l'interdiction des droits d'exclusivités) qu'en aval, lors de l'attribution d'autorisations d'exploitation commerciale.

De 2009 à 2019, comme pour l'ensemble du territoire français, l'Autorité de la concurrence a eu une activité de contentieux, de contrôle des opérations de concentration et de consultation pour l'Outre-Mer. D'une part, l'Autorité de la concurrence a rendu 29 décisions au niveau contentieux concernant l'Outre-Mer. Cela représente un montant de sanction pécuniaire de 207 millions d'euros.

Plus précisément, en ce qui concerne l'activité en matière d'ententes et d'abus position dominante, l'Autorité a rendu 21 décisions dont 13 décisions de sanction, 4 décisions d'engagements et 1 décision prenant des mesures conservatoires. Le montant des sanctions dans ce domaine représente 161 millions d'euros depuis la création de l'Autorité en 2009. Deux secteurs ont particulièrement été visés : le secteur des télécommunications et communications électroniques et la production et commercialisation de la viande fraîche. En 2014, l'Autorité a, par exemple, pris une décision dans le secteur des télécommunications à La Réunion pour une « atteinte grave et immédiate aux marchés réunionnais et





mahorais de la téléphonie mobile » (décision n° 14-D-05). En matière de droits exclusifs d'importation, 5 décisions et sanctions, et 1 décision d'engagements ont été rendues par l'Autorité. Dans ce cas, c'est le secteur de la distribution (alimentaire ou non) qui est concerné. Un montant de 1 260 000 euros de sanctions pécuniaires a été prononcé sur cette période. Enfin, l'Autorité a sanctionné le non-respect de la mise en œuvre d'engagements applicables en Outre-Mer dans les secteurs de télécommunication et de diffusion télévisuelle.

D'autre part, l'Autorité a rendu 41 décisions de concentration se déroulant en Outre-Mer depuis 2009. Dans ce cadre, 15 opérations de concentration ont reposé sur les paragraphes I et II de l'article L. 430-2 du code du commerce alors que 26 ont reposé sur les seuils spécifiques à l'Outre-Mer de l'article L. 430-2 paragraphe III du code de commerce. Les secteurs concernés par ces opérations sont variés : sucre, distribution automobile, immobilier, commerce de détails. A noter tout de même que l'ensemble des 26 opérations reposant sur les seuils spécifiques à l'Outre-Mer concernent le commerce de détail.

Enfin, l'Autorité a rendu 13 avis au titre de l'Action consultative de l'Autorité concernant l'Outre-Mer. L'Autorité a, par exemple, à travers l'avis 18-A-09 du 3 octobre 2018, analysé la situation concurrentielle des marchés de matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion.

Synthèse des échanges

- Philippe FABING, Consultant SAGIS introduit son propos par l'évocation d'un décalage entre l'arsenal des pouvoirs publics et les attentes de la population. Bien sûr, faire ses courses à La Réunion coûte en moyenne 28 % plus cher qu'en Métropole. Mais est-ce que cela vient d'abus d'opérateurs locaux ?

> La Réunion a connu des vraies situations d'abus de monopole qui ont déjà été démasquées (transport aérien, téléphonie fixe et mobile, etc.). Leur remise en question a entraîné une chute des prix. Il est compréhensible que compte tenu de ce contexte, il soit difficile pour la population de faire confiance à nouveau. Pourtant, il y a également des monopoles vertueux à La Réunion. Grâce au monopole d'EDF distribution, les Réunionnais paient, par exemple, la distribution de l'électricité au même prix qu'en métropole.

> Il est rappelé dans la Constitution française que la fonction de la loi est de corriger des préjudices. Or, est-ce que payer plus cher constitue un préjudice ? Est-ce que l'on a établi que faire payer le même montant partout en France est un droit ? Un produit vendu un euro dans un supermarché à Marseille, peut-il être vendu au même prix à La Réunion ? De plus, il est nécessaire de prendre en compte d'autres dimensions que le seul produit. A La Réunion, 60 % du poulet est importé et vendu 2,50 €/kg. Pourtant, il existe une production locale mais qui s'avère plus chère. Toutefois cette production locale développe de l'emploi, est moins polluante du fait de l'économie de transport, etc. Peut-on voir un préjudice dans cette situation ? A combien s'élève-t-il ? Qui subit ce préjudice ? La loi doit être l'expression d'une volonté collective, il est donc nécessaire de préciser cette volonté collective à La Réunion.

> Il est également important de réfléchir à la caractérisation d'un abus potentiel en observant notamment le niveau de marge des entreprises réunionnaises et en les mettant en parallèle aux écarts de prix, par secteur et taille d'entreprise. Si les entreprises réunionnaises gagnent moins que les entreprises nationales, est-ce qu'il y a abus ? sans doute non. En revanche, si elles gagnent plus, et que les prix sont les mêmes ou plus bas ? Dans ce cas, ce n'est pas de l'abus mais une meilleure gestion. Si le différentiel de marge provient de prix plus élevé, là, il est possible de commencer à réfléchir sur un possible abus. Mais attention, tout n'est pas plus cher à La Réunion qu'en métropole.

- Sébastien SEGUIN, Chef de service Études, INSEE Réunion, rappelle que l'INSEE réalise régulièrement une étude de la consommation des ménages réunionnais tous les cinq ans. Pour mieux connaître cet outil, il rappelle que :

> La consommation réunionnaise peut s'aborder sous plusieurs angles : la comparaison par rapport à la métropole, l'évolution selon le niveau de vie, etc. Il s'agit d'étudier la consommation selon les différences qui influencent la consommation très fortement tant en termes de niveau que de structure de dépenses. L'étude réalise également un travail plus spécifique au niveau de la consommation alimentaire.

> Pour l'étude, la population réunionnaise est séparée en cinq niveaux de vie égale. Une forte disparité entre les plus aisés et les plus modestes en termes de consommation est bien évidemment notée. A titre d'exemple, l'écart entre les plus modestes et les plus aisés est de 3,6 alors que ce taux est de 2,3 dans les Antilles ou en métropole (hors Ile de France). Il est également possible d'avoir une analyse plus fine au sein de ces cinq niveaux de vie, en introduisant des variables comme le type de famille ou l'âge.

> *In fine*, des différences importantes de consommation apparaissent en fonction du niveau de vie. Le poids de certaines catégories apparaît plus ou moins déterminant selon les niveaux de vie (poids du logement et du transport dans les budgets dans les catégories les plus défavorisées et accroissement du poids de la restauration hors domicile pour les plus favorisés, par exemple).

- Patrick CHAUCHON, Responsable du Pôle Concurrence, consommation, répression des fraudes et de la métrologie, DIECCTE de La Réunion, introduit son propos en rappelant que la DIECCTE, ce sont 20 enquêteurs sur le terrain avec une direction de l'Autorité de la concurrence à Paris. Il rappelle également que :

> La Réunion est le plus gros pourvoyeur de cas problématiques en France. Cela se justifie sans doute par l'existence d'un terreau qui se prête à ce genre de problématiques comme le sont les ententes, les abus de position dominante, les relations contractuelles déséquilibrées, etc. En effet, l'économie réunionnaise s'est construite très rapidement, sur un petit territoire où les personnes se connaissent et où les règles et les modes de fonctionnement plus ou moins tacites s'avèrent complexes. Depuis quelques années, les citoyens s'expriment. Des cas font la une des journaux mais la problématique est complexe car il faut être en mesure de montrer qu'une situation porte atteinte au territoire.

> Il y a une réflexion pour améliorer la situation mais les moyens humains sont renforcés avec l'aide de la Préfecture. L'arsenal juridique est complet. Mais il reste plusieurs problèmes qui empêchent un bon fonctionnement. Tout d'abord, les entreprises s'adressent généralement à l'Autorité de la concurrence trop tardivement ou arrivent tout de suite avec une volonté de rapport de force, à savoir en brandissant la menace de telle ou telle action si rien ne change avant même de se saisir des outils légaux pour mettre fin à une situation.

Toutefois, quand on se retrouve dans une situation de victime, il est important de le dire. Ensuite, il faut avoir conscience qu'il faut du temps. L'Autorité de la concurrence est contrainte par le temps du judiciaire qui est un temps long. Il ne peut y avoir de réactions ou de sanctions immédiates.

Enfin des actions sont mises en place mais les entreprises communiquent rarement sur ces questions. S'il n'y a pas de fuite, le grand public n'entend pas parler de ces actions.

En synthèse

Des outils et des indicateurs ont été développés afin d'être en mesure de caractériser le plus finement possible des situations potentiellement délicates.

Précis et fiables, ces outils et théories sont régulièrement utilisés par l'ensemble des instances de régulation de la concurrence dans le monde et ce, depuis de nombreuses années.

Le cadre législatif existant permet d'assurer une régulation apparaissant, dans une certaine mesure, efficace.

De plus, ce cadre a été adapté de multiples fois au contexte ultramarin.

Toutefois, son champ d'actions reste limité au contrôle des relations entre entreprises.



TABLE RONDE 3

QUELS ÉQUILIBRES DE MARCHÉ POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL INSULAIRE ?

Participants :

- Philippe JEAN-PIERRE, Professeur des universités, Université de La Réunion
- Dominique VIENNE, Président du CESER
- Gilles LESELLIER, Directeur, IEDOM Réunion



Introduction d'Olivier Babeau

Afin d'encadrer l'ensemble de ces nouvelles attentes et dans l'objectif de fournir un cadre cherchant à les mettre en relation de manière cohérente et non contradictoire, plusieurs dispositions légales ont été prises récemment.

Au niveau alimentaire, la loi EGALIM, loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous a été promulguée le 30 octobre 2018 suite aux Etats Généraux de l'alimentation de 2017. De manière générale, la loi EGALIM prévoit d'assurer un revenu plus juste pour les producteurs, d'améliorer les conditions sanitaires et environnementales de production, de renforcer le bien-être animal, de favoriser une alimentation saine, sûre et durable et de réduire l'utilisation du plastique.

Plus précisément, en ce qui concerne la distribution alimentaire, ce texte propose donc des mesures pour améliorer les équilibres commerciaux, la qualité de l'alimentation, et simplifier le domaine agricole. Au niveau de la concurrence, deux nouvelles mesures doivent être considérées :

Le relèvement de 10 % du seuil de revente à perte pour les denrées alimentaires, les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie revendus en l'état aux consommateurs, d'une part ; (A noter que cette mesure ne s'applique pas dans les départements et collectivités d'Outre-Mer.)

L'encadrement des promotions en valeur (34 %) et en volume (25 %) pour les mêmes produits alimentaires, d'autre part.

Si l'on peut aisément comprendre les objectifs recherchés par de telles mesures, l'Autorité de la concurrence a émis un avis en 2019 mettant en doute l'efficacité de telles mesures. En effet, selon l'Autorité, les nouvelles mesures pourraient dégrader la situation économique tant des fournisseurs que des consommateurs. En effet, le dispositif envisagé par le Gouvernement pourrait dégrader la situation économique des fournisseurs des produits actuellement revendus à un prix inférieur au nouveau seuil de revente à perte, qui seraient essentiellement les opérateurs du secteur agroalimentaire détenant des marques nationales. Une amélioration de la situation n'est également pas à attendre, selon l'Autorité, pour les fournisseurs des produits non directement concernés, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui devraient bénéficier du relèvement du seuil de revente à perte. Ensuite, pour ce qui concerne le volet encadrant la limitation des promotions, l'autorité de la concurrence craint que cette mesure limite la concurrence entre enseignes et conduisent à une hausse des prix. Les principales conclusions de cet avis sont reprises et appuyées par des observations par le rapport d'information n°89 du Sénat (Gremillet, Raison et Loisiert, 2019).

De manière plus générale, La loi ELAN (Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) a été promulguée par le Président de la République le 23 novembre 2018 dans le but, notamment, de lutter contre la dévitalisation commerciale de certains territoires.

Pour cela, cette loi a apporté de multiples retouches aux dispositions du code de commerce relatives à l'urbanisme commercial.

En vue d'améliorer l'information des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) sur le commerce local et sur l'insertion des projets d'aménagements commerciaux dans l'environnement économique, le législateur a, par exemple, modifié la composition de ces comités en y intégrant plusieurs membres désignés par les chambres consulaires, dont le rôle est d'apporter un éclairage sur la situation économique du territoire (C. com., art. L. 751-2, II à IV, mod. par L. n°2018-1021, 23 nov. 2018, art. 163). Les porteurs de projet doivent également joindre au dossier de demande une analyse de l'impact de l'aménagement envisagé sur le commerce local (C. com., art. L. 752-6, III, mod. par L. n°2018-1021, 23 nov. 2018, art. 166). L'idée, ici, est d'aller plus loin qu'une simple analyse économique dans une zone géographique limitée et d'évaluer les impacts possibles sur l'ensemble du territoire de manière plus diverse.

Si les cadres législatifs récents répondent, soit directement à certaines problématiques rencontrées tant par la métropole que par les départements et territoires d'Outre-Mer, soit à travers des adaptations spécifiques, il apparaît que ces territoires peuvent, dans certains domaines, nécessiter une approche spécifique. A titre d'exemple, la loi EGALIM impose des quotas de produits « bio », c'est-à-dire issus de l'agriculture biologique, dans l'agriculture scolaire. Or, dans un grand nombre de départements et territoires d'Outre-Mer, il n'existe pas une production de produits « bio » suffisante. Ces produits doivent donc être importés de métropole, ce qui est contraire à une pratique de développement durable. C'est pourquoi la Sénatrice Nathalie Bassire a souhaité introduire un amendement à la loi permettant de préciser que les quotas pouvaient concerner les produits « bio » et locaux pour les départements et territoires d'Outre-Mer. Cet amendement a été rejeté en avançant la possibilité pour ces régions de moduler la part de produits bio. Cet exemple traduit la nécessité d'envisager autrement le développement économique en Outre-Mer.

La loi relative à la régulation économique Outre-Mer a été promulguée en novembre 2012. Elle a été ensuite complétée par la loi relative à l'actualisation du droit des Outre-Mer, adoptée le 14 octobre 2015, puis par la loi pour l'égalité réelle adoptée le 14 février 2017. L'objectif sous-tendu est la lutte contre la vie chère à travers l'amélioration de l'économie ultramarine en corrigeant les situations de monopole ou d'oligopole en renforçant la transparence des prix ainsi que la poursuite du travail d'extension des normes en Outre-Mer, en habilitant le gouvernement à agir par voie d'ordonnances.

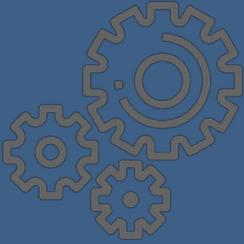
Parmi les outils mis à disposition par ce texte, il y a :

- > La possibilité pour le Gouvernement de prendre par décret des mesures de régulation des marchés de gros et de la chaîne logistique ;
- > La création d'une nouvelle infraction de la concurrence destinée à réprimer les accords exclusifs d'importation ;
- > La possibilité pour les collectivités territoriales de saisir l'Autorité de la concurrence ;
- > L'abaissement du seuil des concentrations dans le commerce de détail afin de contrôler la plupart des opérations portant sur des surfaces de vente supérieures à 600 m² ;
- > La possibilité pour l'Autorité de la concurrence de pouvoir adresser aux opérateurs des « injonctions structurelles » dans le secteur dans la grande distribution.

Que cela soit donc à travers cette loi relative à la régulation économique dans les Outre-Mer ou les dispositifs réglementaires spécifiques présentés précédemment, **il est clair qu'un effort particulier a été réalisé par les gouvernements successifs pour tenter d'améliorer la situation économique des départements et territoires d'Outre-Mer**. Toutefois, les résultats montrent que même si la situation s'améliore sur certains points, cela reste encore très fragile voire insuffisant. Plus encore, il apparaît que les nouvelles dispositions prises sur un plan national afin d'intégrer des problématiques nouvelles peuvent apparaître en contradiction avec les réalités des territoires ultramarins.

La volonté d'aligner les situations entre la métropole et les départements et territoires d'Outre-Mer a parfois conduit à nier les spécificités les plus fortes de ces territoires. Pourtant, plutôt que des adaptations en termes de seuils, de montants, ou de mesures, peut-être qu'une véritable réflexion au niveau de chaque territoire ultramarin pourrait être envisagée. Dans l'esprit de l'article 73 de la Constitution Française, dans les départements et les régions d'Outre-Mer, les lois et les règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenants au caractère et contraintes particulières de ces collectivités ». Il semble toutefois que cette disposition de l'article 73 soit cantonnée à l'introduction de légères modifications dans les textes de loi actuels ou à venir.





Toutefois, considérer l'ensemble des spécificités au niveau local et en tirer les conclusions et les décisions adaptées demeurent possible. Comme il l'a été évoqué précédemment, la loi ELAN a cherché à modifier la composition des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial en vue d'en améliorer le niveau d'information pour favoriser le commerce local et l'insertion des projets d'aménagements commerciaux dans l'environnement économique. En confiant à l'intercommunalité une nouvelle compétence, "Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire", la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) change la manière de penser les choses. Dans sa philosophie ? la loi NOTRe a choisi de s'appuyer sur les solidarités territoriales afin d'améliorer les services publics rendus aux citoyens tout en limitant leur coût. Elle a ainsi renforcé les moyens d'action et d'initiative des intercommunalités et accru leur taille, en relevant le seuil minimal de la population des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de 5 000 à 15 000 habitants. Même si la compétence « commerce » par les communes n'était pas explicitée dans la loi auparavant, cette dimension était toutefois appréhendée à travers de multiples compétences, souvent morcelées, exercées par les communes. Les communautés de communes et communautés d'agglomération pouvaient également intervenir du fait de leurs compétences en « développement économique » et « aménagement de l'espace communautaire ». Même si les communes et les intercommunalités se sont adaptées à ce mode de fonctionnement tacite, il est possible de conclure à l'existence d'un système sous-optimal au niveau de la répartition des coûts et de la cohérence de l'aménagement commercial

Dans le but d'améliorer cette situation, la loi NOTRe renforce les compétences de l'intercommunalité et inclut pour la première fois la question du commerce dans le chapitre concernant le développement économique.

A travers ce changement législatif important, les communautés de communes et communautés d'agglomération peuvent donc à l'échelon local disposer d'un certain nombre de prérogatives et d'outils permettant de penser de manière plus large la question de l'aménagement commercial en lien avec l'aménagement territorial au sens large. Comme souvent, la spécificité des territoires insulaires a été prise en compte lors de l'adoption de la loi. En outre, la loi a fixé le seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre regroupant toutes les communes d'un territoire insulaire à 5 000 habitants.

Les départements et territoires d'Outre-Mer doivent réfléchir depuis longtemps à l'aménagement de leur territoire en fonction de problématiques diverses mais complémentaires. La Loi n°84-74 du 2 août 1984, par exemple, confère aux régions d'Outre-mer des compétences particulières en matière de développement et d'aménagement du territoire qui doivent élaborer un Schéma d'Aménagement Régional (SAR). Ce document de planification vise à établir les orientations fondamentales en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il est donc possible d'envisager une recherche de cohérence à travers une large concertation pour atteindre les principaux objectifs des territoires ultramarins : répondre aux besoins d'une population croissante en termes de logement et de développement économique tout en préservant les espaces agricoles et naturels. Le maintien et le renforcement de la cohésion des populations devant souvent faire face à des situations économiques et sociales fragiles sont également des objectifs majeurs à atteindre.

Sachant que les différents Schémas de Cohérence Territoriaux (SCOT), Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et Plans d'Occupation des Sols (POS) se doivent d'être compatibles avec le SAR, il est évident qu'une large réflexion doit être mise en place afin de réfléchir à une réorganisation complète des activités économiques en vue d'une optimisation de celles-ci et d'une meilleure intégration avec les autres. Tant les industriels, les producteurs (locaux et nationaux), les distributeurs, les pouvoirs publics, les corps intermédiaires, ainsi que toutes les instances adéquates doivent prendre part à une réflexion commune. Dans ce contexte, les représentants de filières, les différents observatoires, les Établissements Publics de Coopération Intercommunales (EPCI), les mairies, les commissions « distribution commerciale » des Conférences Territoriales de l'action publique, les syndicats, les représentants de l'État et les représentants consulaires, etc. doivent pouvoir réfléchir au sein d'instances adéquates à la manière d'assurer le développement socio-économique du territoire de manière durable et autonome.

Quelle qu'en soit la forme, il est nécessaire d'intégrer le nombre d'acteurs le plus large afin de penser la question de manière globale. C'est en procédant ainsi qu'un véritable changement pourra être non seulement décidé mais surtout accepté par la population. C'est également à la population locale de décider le niveau d'autonomie recherché vis-à-vis de la Métropole. En effet, même si la recherche de la suppression des inégalités entre la Métropole et les départements et territoires d'Outre-Mer établie par la loi de la LREOM demeure centrale, il n'apparaît pas incohérent de chercher désormais à atteindre cet objectif à travers le développement d'une organisation et d'une régulation spécifique.

Synthèse des échanges

- Philippe JEAN-PIERRE, Professeur des universités, Université de La Réunion s'interroge sur les besoins du territoire en matière économique en cherchant à identifier de possibles manques. Du fait de ces particularités, La Réunion ne pourra jamais développer une industrie lourde particulièrement compétitive. En revanche, il lui est possible de se développer de manière plus intensive dans les services. Sa réflexion le pousse à développer les idées suivantes :

- > Il existe des territoires à explorer au niveau des services à La Réunion. En effet, les services d'activités support pour accompagner les PME (comme les services juridiques, de traduction, etc.) ou les services d'accompagnement de l'innovation doivent permettre un certain développement de l'activité économique.
- > La création de spécialistes de certains services pourrait permettre à des PME d'outsourcer certaines activités afin de se concentrer sur leur cœur de métier.
- > Une réflexion peut également être menée sur la zone géographique pertinente. Du fait de son éloignement par rapport à la métropole, La Réunion est orientée vers le choix de se développer dans tout afin de proposer, de manière autonome, la plupart des biens et des services. Toutefois, l'équilibre territorial n'est peut-être pas à La Réunion mais à l'échelle de l'océan Indien. Dans ce cas, il va y avoir des échanges et le « bon » service pour La Réunion est celui qui va mobiliser la ressource territoriale.
- > De manière générale, l'organisation économique du territoire se fait traditionnellement de manière défensive, en réaction des événements vécus comme des attaques ou des difficultés à venir. Or, il peut apparaître plus intéressant de passer à une vision beaucoup plus proactive afin de construire une stabilité, une paix sociale, plutôt que de l'acheter dans l'urgence, sans véritable réflexion. C'est ainsi que La Réunion va développer un territoire qui sera véritablement attractif pour les entrepreneurs et pour l'ensemble des groupes tant locaux que non-réunionnais.

- Gilles LESELLIER, Directeur, IEDOM Réunion, présente les principaux résultats qu'il a dirigés sur la localisation des centres de décision à travers un focus plus précis dans le cadre du panorama des entreprises réunionnaises. Les principaux résultats de l'étude sont présentés dans l'encadré ci-dessous. La vocation d'une telle étude est d'améliorer la connaissance de la situation actuelle pour aider le décideur. Il n'a pas de jugement de valeur mais une objectivation de la situation. En effet, l'auteur de l'étude explique que le fait de constater que les centres de décision se trouvent en moyenne moins à La Réunion que dans d'autres territoires quantifie la situation mais ne la qualifie pas. Cela ne dit pas si cela est positif ou négatif pour le territoire. La ville de Valenciennes considère que l'arrivée d'une usine Toyota a été quelque chose de très positif pour le territoire même si le centre décisionnel de Toyota est bien loin de ce territoire. Il est nécessaire de juger cela au regard des stratégies décidées collectivement par les acteurs.

- Dominique VIENNE, Président du CESER, souhaite évoquer trois points qui lui semblent fondamentaux.

- > Il apparaît nécessaire de réfléchir à la manière dont les centres de décision assument une responsabilité pour le territoire que cela soit au niveau écologique, social, économique, etc. Il en est de même pour les pouvoirs publics locaux qui doivent évaluer si les richesses créées sur leur territoire y restent et si c'est une préoccupation pour les centres de décision où qu'ils se trouvent mais qui ont des liens avec La Réunion.
- > Il est possible d'avoir des attentes envers les entreprises mais la préparation des grandes mutations passe également par la préparation du territoire. Du fait de la loi ELAN, le développement du territoire ne doit plus se faire par du développement économique mais par de l'aménagement économique. Reste à savoir qui aménage ? les pouvoirs publics seuls ? Cette solution n'est pas possible et n'est plus adaptée. Il est nécessaire de passer par des échanges, de la discussion afin de partager un intérêt commun pour le territoire. Dans le projet de loi « 3D », la loi va demander aux territoires de se différencier. Mais comment parvenir à cela ? Avec des centres de décision dans ou hors du territoire ? Comment avoir des interlocuteurs impliqués dans la stratégie de différenciation du territoire ?
- > Pour pouvoir mener une réflexion commune, il faut de la connaissance. L'utilisation de données permet d'objectiver des situations et de ne pas rester dans l'émotionnel. La plupart du temps, les données officielles n'existent pas, comme témoigne la mention « hors outre-mer » dans de nombreuses données. Il s'agit également, au travers des données, de proposer un langage commun à travers l'utilisation ou la production de données afin d'aider à la prise de décision. Les données sont trop souvent utilisées dans un objectif de description d'une situation passée et non en tant qu'outils pour aider à la décision. Il est essentiel de réfléchir aux données dont les décideurs ont besoin (quel type, quelle fréquence, quel objet, quel moyen de collecte, etc.) en vue de la co-construction du territoire à partir d'un langage commun qui doit être ces données.





Encadré : Synthèse de la présentation de l'étude IEDOM réalisée par Gilles Lesellier

Présentation de l'échantillon :

L'échantillon de cette étude est constitué de 2 082 entreprises, ce qui représente 5 % des entreprises de l'île de La Réunion (15 % des 14 000 entreprises avec salariés). Les critères de sélection parmi les 45 000 entreprises identifiées à La Réunion ont été : chiffre d'affaires supérieur à 750 k€, siège social à La Réunion et disponibilité de deux exercices consécutifs.

L'échantillon représente 57 % des effectifs, 63 % du chiffre d'affaires et 54 % de la valeur ajoutée recensé par l'INSEE en 2017.

Localisation du centre de décision :

58 % des entreprises réunionnaises sont apparentées à un groupe, dont la moitié (53 %) à un groupe réunionnais. Ces entreprises produisent plus de 80 % de la valeur et emploient 76 % des effectifs recensés (entreprises dont le CA est supérieur à 750 k€).

Concernant la localisation des centres de décision, La Réunion se distingue des autres DOM par : une moindre part de l'activité insulaire portée par des sociétés dont l'actionnaire majoritaire est localisé en métropole (23 % contre 27 % dans les autres DOM) et une part deux fois plus importante de l'activité portée par des sociétés à détention étrangère (9 % de la valeur ajoutée contre 5 % dans les autres DOM). En métropole, ce sont 3 entreprises sur 4 qui sont sous détention localisée en France métropolitaine.

Bien que relativement faibles en nombre (5 % du total des entreprises recensées), les entreprises sous détention étrangère (ZE et hors ZE) emploient ensemble 16% des effectifs métropolitains recensés, réalisent 21 % de l'activité et produisent 20 % de la valeur ajoutée.

En termes de répartition par branche :

42 % des entreprises réunionnaises exercent une activité de commerce mais ne produisent que 32 % de la valeur ajoutée d'ensemble. Les services connaissent un positionnement inverse (35 % des entreprises produisent 45 % de la valeur ajoutée). Ce sont les entreprises réunionnaises sous détention localisée à l'étranger qui exercent principalement des activités de service (44 % des sociétés détenues).

En synthèse

- **Même si les effets de la concentration sont désormais bien connus, que des mesures de régulations ont été mises en place et que des adaptations pour prendre en considération le contexte spécifique des départements et territoires d'Outre-Mer, le système actuel de régulation de la concurrence montre ses limites. En effet, il est difficile dans ce cadre d'arriver à concilier différents objectifs qui peuvent apparaître comme antagonistes (des prix bas et le développement de l'emploi, par exemple) en particulier dans le contexte ultramarin.**

- **Il apparaît fondamental pour ces territoires spécifiques de se doter des moyens, des instances et des méthodes permettant d'aborder la question du développement économique en l'intégrant totalement aux problématiques d'aménagement du territoire dans son ensemble.**

Synthèse par Olivier BABEAU

Aux termes de cette journée, il apparaît nécessaire face aux enjeux futurs du territoire dans le domaine socio-économique d'être curieux, informé et responsable.

Être curieux, c'est être « soucieux de », soucieux de son prochain, soucieux de son territoire, soucieux de son avenir. Soucieux pour se poser les questions essentielles afin de ne pas être que dans la simple réaction mais plutôt dans une véritable anticipation.

Pour prendre des décisions, pour orienter les choix, il faut être informé. Il est nécessaire de disposer de données qui existent ou qui peuvent exister dans un but d'objectivation du monde.

Enfin, il est nécessaire de négocier cet avenir avec l'ensemble des acteurs concernés. Cette négociation doit passer par la responsabilité de chacun qui doit se soucier de l'intérêt collectif du territoire. Ce siècle nouveau l'impose et des opportunités encouragent à cela. La solution n'est plus à attendre de l'État qui souhaite désormais que les territoires prennent leur autonomie.

Demeure un enjeu fondamental : repenser les instances qui vont permettre cette rencontre de la curiosité, de l'information et de la responsabilité.

Mot de conclusion par Dominique VIENNE, Président du CESER

Cette journée est un exemple concret de ce que fait le CESER. Il s'agit d'auditionner des experts afin d'éclairer les membres du CESER et, de manière plus large, l'ensemble des citoyens, pour fabriquer un chemin commun.

Par les élections, la démocratie existe. Les institutions consultatives, par leurs travaux, viennent éclairer les décideurs publics et, ainsi, contribuer à l'exercice de la démocratie. Le but est d'empêcher de se retrouver en situation de subir et de mettre en capacité d'action les acteurs du territoire.

Pour aller + loin :

> tous les documents et la vidéo du Café du Territoire sur

<https://www.ceser-reunion.fr/2020/01/31/cafe-du-territoire/>

