

# L'AUTORITE POLYNESIENNE DE LA CONCURRENCE ET LE DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE EN POLYNESIE FRANCAISE

*Jacques Merot\**

---

*Lors de la discussion de la loi du pays instaurant le code de la concurrence, les débats ont montré beaucoup d'attentes et d'espoirs dans l'avènement d'une orientation pro-concurrentielle de la politique annoncée par les autorités publiques. Si l'Autorité polynésienne de la concurrence s'est indéniablement installée dans le paysage économique et institutionnel polynésien, il demeure un doute, un goût d'inachevé, le sentiment qu'il manque quelque chose. Pour atteindre les objectifs, annoncés par la loi du pays, en particulier de lutte contre la vie chère, l'action efficace de l'Autorité de la concurrence bien qu'indispensable, ne sera pas suffisante. La mise en œuvre du droit de la concurrence devrait donc être relayée par une indispensable politique de la concurrence visant à libérer progressivement l'économie du fardeau de la réglementation. Le succès de cette orientation dépend de la bonne collaboration du gouvernement et de l'Autorité dans l'exercice de sa mission consultative.*

*The discussions of the Law of the country which established the code of competition, showed high expectations and hopes for the emergence of a pro-competitive policy direction. Though the French Polynesian Competition Authority has undoubtedly been established in the economic and institutional Polynesian landscape, there remains a doubt, a sense of the unfinished, the feeling that something is missing.*

*To achieve the objectives, announced in the Law of the country, particularly the fight against high prices, effective action by the Competition Authority while necessary, is not sufficient. The implementation of the competition law should be backed by a competition policy to gradually free the economy from the burden of regulation. The*

---

\* Président de l'Autorité polynésienne de la concurrence.

*success of this approach depends on the cooperation of the Government and the Authority in the exercise of its advisory mission.*

---

## **PLAN**

### ***I LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT POLYNÉSISIEN DE LA CONCURRENCE PAR L'AUTORITÉ POLYNÉSISIENNE DE LA CONCURRENCE***

#### ***A Le Droit de la Concurrence Polynésien: Entre Filiation avec le Droit National et Singularité au Regard des Droits Applicables dans les Outre-mer***

##### *1 Le cadre juridique originel*

- a L'émergence du droit de la concurrence après une longue période de «gestation»
- b Les objectifs annoncés
- c L'économie du texte originel : trois missions classiques et une originale
- d Les dispositions de la compétence de l'Etat indispensables pour mettre en œuvre pleinement le droit de la concurrence en Polynésie française

##### *2 La réforme du code de la concurrence singularise la Polynésie parmi les Outre-mer français*

- a Le code de la concurrence issu de la réforme de 2018
- b Un nouveau cadre juridique encore incomplet

#### ***B L'application du Code de la Concurrence par l'Autorité Polynésienne de la Concurrence***

##### *1 L'Autorité polynésienne de la concurrence: nouvel organisme d'une nature parfois difficile à appréhender en Polynésie française*

- a Des questionnements initiaux à propos de l'Autorité
- b L'affirmation de sa nature: une autorité, administrative et indépendante
- c Une entrée en action freinée par une constitution très progressive et un cadre juridique incomplet

##### *2 L'exercice des missions de l'Autorité s'enracine progressivement*

- a L'activité de l'Autorité depuis mi-2016
- b Quelques décisions ont permis d'installer l'Autorité polynésienne de la concurrence dans le paysage économique
- c Un travail d'advocacy indispensable à une saine relation avec les entreprises, les autorités publiques et le grand public

## **II L'AUTORITE POLYNESIENNE DE LA CONCURRENCE: UN OUTIL POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE CONCURRENCE VISANT A S'AFFRANCHIR PROGRESSIVEMENT DE L'ECONOMIE ADMINISTREE**

### **A L'objectif de Libéralisation de L'économie pour Renforcer son Efficacité Maintes fois Affirmé mais Encore Entravé Aujourd'hui par un Interventionnisme très Prégnant**

1 *Une ambition: libéraliser le fonctionnement de l'économie polynésienne pour la rendre plus efficace*

2 *Un interventionnisme très prégnant*

- a Un code de la concurrence permettant une intervention des autorités publiques
- b Une intervention publique multiforme

### **B La Fonction Consultative de l'Autorité: Un Outil au Service des Ambitions du Pays**

1 *La fonction consultative de l'APC clairement délimitée dans son objet pourrait voir les possibilités de saisine élargies*

- a L'objet des avis clairement délimité
- b Le périmètre de la fonction consultative de l'Autorité pourrait être revu

2 *Mieux utiliser les avis et les recommandations de l'Autorité en tant qu'outils au service du gouvernement*

- a La collaboration entre l'Autorité dans sa fonction consultative et le gouvernement: un bilan mitigé
- b La mission consultative de l'Autorité doit mieux contribuer au processus d'élaboration des textes, et ainsi au développement de la concurrence

## **III CONCLUSION**

Lors de la discussion de la loi du pays instaurant le code de la concurrence, les débats ont montré beaucoup d'attentes et d'espoirs dans l'avènement d'une orientation pro-concurrentielle de la politique annoncée par les autorités publiques.

Depuis 2015, le droit de la concurrence est en vigueur en Polynésie française; l'Autorité polynésienne de la concurrence - après des débuts quelque peu freinés - est en action depuis la seconde moitié de l'année 2016. Après environ trois années d'exercice, elle a traité près de 50 dossiers: surtout des décisions de concentration et d'ouverture de surfaces commerciales et des avis, mais les dossiers de pratiques anti-concurrentielles arrivent à maturité en 2019.

Si l'Autorité polynésienne de la concurrence s'est indéniablement installée dans le paysage économique et institutionnel polynésien, si le monde politique et des affaires a désormais à l'esprit qu'il faut tenir compte dans ses actes des conséquences en termes concurrentiels, si le grand public est sensible plus qu'avant aux questions de concurrence, il demeure un doute, un goût d'inachevé, le sentiment qu'il manque quelque chose.

Chacun comprend bien en effet que pour atteindre les objectifs, annoncés par la loi du pays, de lutte contre la vie chère et d'une concurrence par la qualité et la disponibilité des produits, l'action efficace de l'Autorité polynésienne de la concurrence bien qu'indispensable, ne sera pas suffisante (I). Elle ne le sera pas si son «terrain de jeu» est limité par la persistance d'une économie trop largement administrée. La mise en œuvre du droit de la concurrence devrait donc être relayée par une indispensable politique de la concurrence visant à libérer progressivement l'économie du fardeau de la réglementation. Le succès de cette orientation dépend de la bonne collaboration du gouvernement et de l'Autorité dans l'exercice de sa mission consultative. Les avis et les recommandations de l'Autorité peuvent grandement y contribuer (II).

## ***I LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT POLYNESIEN DE LA CONCURRENCE PAR L'AUTORITE POLYNESIENNE DE LA CONCURRENCE***

### ***A Le Droit de la Concurrence Polynésien: Entre Filiation avec le Droit National et Singularité au Regard des Droits Applicables dans les Outre-mer***

#### ***1 Le cadre juridique originel***

- (a) L'émergence du droit de la concurrence après une longue période de «gestation»

Lors de l'introduction des lois relatives à la concurrence dans le code de commerce, ces dernières n'ont pas été étendues en Polynésie française, en raison du

statut d'autonomie de la Polynésie française qui a accordé cette compétence au Pays<sup>1</sup>. Dans ses observations sur le nouveau droit de la concurrence en vigueur en Polynésie française<sup>2</sup>, M<sup>e</sup> Bruno ROZE indique que:<sup>3</sup>

sur le territoire de la Polynésie française, le droit métropolitain de la concurrence tel qu'il résulte de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 ne trouve pas à s'appliquer dans la mesure où la concurrence n'est pas au nombre des compétences qui relèvent de l'Etat en Polynésie. Sur ce point, la cour d'appel de Paris a pu juger..., sous l'empire de la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 (désormais remplacée par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004), que cette ordonnance, puis le code de commerce au sein duquel elle a été codifiée, n'étaient pas applicables à la Polynésie française, en relevant que le droit de la concurrence n'était pas au nombre des compétences de l'Etat sur le territoire de la Polynésie française.

Il est donc bien établi que le livre IV du code de commerce n'est pas applicable en Polynésie française.

Il en est de même, selon le Conseil d'Etat, des articles 101 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et des principes du droit de la concurrence de l'Union qui ne peuvent s'appliquer directement en Polynésie française<sup>4</sup>. Ce faisant, le Conseil d'Etat a écarté l'opposabilité des principes du droit de la concurrence, introduit par la décision du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2013 qui régit les relations entre l'Union et les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) dont fait partie la Polynésie française, laquelle en son article 60<sup>5</sup> impose «l'élimination des distorsions de concurrence».

Ainsi, avant la promulgation de la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015, aucun droit de la concurrence n'était applicable sur le territoire polynésien. Pourtant,

- 
- 1 C Montet et F Venayre *La Concurrence à Tahiti: Une Utopie?* (Editions Au vent des îles, Tahiti, 2013) p 16: «évoquée en 2000 au moment de l'intégration des lois de la concurrence françaises dans le Code de commerce, la transposition en Polynésie a été écartée au nom de l'autonomie»; Y-L Sage "Le droit de la concurrence en Polynésie française – Quelques remarques à la lumière des contrats de concessions exclusives" Droit 21, 2001, ER 056.
  - 2 B Me Roze «La Polynésie française et son nouveau droit de la concurrence, Observations sur les lois du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 et n° 2015-4 du 14 avril 2015, et les décisions rendues par le Conseil d'Etat dans le cadre de leur contrôle préalable» (CE SSR 19 décembre 2014, FGC et SEGC, n° 383318, mentionnée aux tables; CE SSR 1er avril 2015, SEGC et FGC, n° 386768, 386849, inédite) <[www.bruno-roze-avocat.com/pages/articles/outre-mer/la-polynesie-francaise-et-son-nouveau-droit-de-la-concurrence.html](http://www.bruno-roze-avocat.com/pages/articles/outre-mer/la-polynesie-francaise-et-son-nouveau-droit-de-la-concurrence.html)>.
  - 3 CA Paris, 26 juin 2000, Société Telefenua c Société TPS, n° 2000/23379.
  - 4 CE SSR, 19 décembre 2014, Fédération générale du commerce et Société d'étude et de gestion commerciale, n° 383318, mentionnée aux tables.
  - 5 Décision n° 2013/755/UE du Conseil de l'Union européenne du 25 novembre 2013.

«l'utilité d'une loi locale sur la concurrence a été discutée en 2005<sup>6</sup>», puis lors du forum organisé la même année par la Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers (CCISM) «qui y a consacré une session entière<sup>7</sup>». Le sujet de la concurrence fût à nouveau débattu lors des états généraux de l'Outre-mer en 2009 et la proposition de créer un droit de la concurrence mis en œuvre par une Autorité de la concurrence figurait en bonne place dans le rapport Bolliet en 2010. La dernière tentative de créer un droit de la concurrence a échoué, à nouveau, en octobre 2012<sup>8</sup> «en raison notamment de l'absence de certains éléments fondamentaux dans le projet de texte proposé, tels que la création d'un dispositif relatif au contrôle des concentrations et l'instauration d'une autorité administrative indépendante de la concurrence<sup>9</sup>».

L'introduction du droit de la concurrence en Polynésie française «différée ou contrecarrée depuis plus de dix ans<sup>10</sup>», alors que «le Pays est seul compétent en matière de régulation économique et de droit de la concurrence<sup>11</sup>», sera finalement réalisée avec la promulgation de la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015<sup>12</sup>.

(b) Les objectifs annoncés

Le rapport de présentation de la loi du pays instaurant un code de la concurrence en Polynésie française rappelle les principes généraux du droit de la concurrence. Ainsi, le droit de la concurrence garantit la liberté du commerce et l'industrie en ce qu'il permet à tous ceux qui le désirent de développer l'activité économique de leur choix. Il assure également la libre confrontation entre les opérateurs économiques. C'est pourquoi, il protège la libre concurrence en réprimant les coalitions illicites et les abus de position dominante. Dans cette optique, le droit de la concurrence

---

6 C Montet et F Venayre, supra n 1.

7 C Montet et F Venayre, supra n 1.

8 Projet de loi du pays portant réglementation de la concurrence transmis à l'assemblée de la Polynésie française par lettre n° 7009/PR du 17 novembre 2011. Après deux examens en commission législative, ce texte est rejeté par l'assemblée dans sa séance plénière du 4 octobre 2012.

9 Rapport sur le projet de loi du pays relatif à la concurrence, présenté au nom de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique par M Jean-Christophe Bouissou et Mmes Nicole Sanquer et Maina Sage, représentants à l'assemblée de la Polynésie française, rapporteurs du projet de loi du pays, p 5/13.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Promulgation après le texte adopté n° 2014-15 LP-APF du 25 juin 2014 et la décision du Conseil d'Etat n° 383318, n° 383507 du 19 décembre 2014.

condamne non pas les excès mais les limitations de la concurrence qui pourraient résulter de certains comportements (les pratiques anticoncurrentielles).

Mais la loi du pays comporte aussi des fondements plus spécifiques à la Polynésie française. Ainsi, la mise en place du droit de la concurrence en Polynésie française est-elle conjoncturellement «plus que nécessaire dans le cadre d'une reconversion de l'économie polynésienne<sup>13</sup>». Mais elle l'est aussi d'un point de vue structurel car «la Polynésie française souffre de handicaps structurels qui grèvent son essor économique. En premier lieu, l'étroitesse du marché polynésien favorise la constitution de monopoles et de positions dominantes. Avec le temps, ces situations se sont avérées néfastes à la concurrence, tant d'un point de vue horizontal par la présence d'un nombre limité d'acteurs sur un même marché, que verticalement à plusieurs étapes d'une même filière, créant parfois des situations de rentes défavorables pour le consommateur final». En second lieu, «la Polynésie française est très éloignée des principaux marchés d'approvisionnement et l'île de Tahiti doit ensuite approvisionner l'ensemble des archipels éparpillés sur un territoire aussi vaste que l'Europe. Cet éloignement engendre un effet-prix préjudiciable au consommateur ainsi que des coûts de transport structurellement élevés du fait des surcoûts d'approvisionnement<sup>14</sup>».

Selon les représentants de l'assemblée de la Polynésie française, l'introduction du code de la concurrence dans le droit économique s'inscrit aussi dans la perspective d'un changement de cap de la politique économique<sup>15</sup>. «Hormis quelques mesures de libéralisation sectorielle, comme celle intervenue en 2003 dans le secteur des télécommunications», un fort niveau d'interventionnisme prévaut en Polynésie. «Ce modèle de développement reposant sur une administration dirigiste de l'économie doit être réformé». L'introduction du droit de la concurrence est ainsi jugée «indispensable à la remise à plat progressive d'un certain nombre de mécanismes interventionnistes coûteux devenus souvent obsolètes<sup>16</sup>». Le préambule de la loi du pays du 23 février 2015 traduit ces orientations en objectifs assignés au code de la concurrence: «L'objectif de la présente loi du pays est de promouvoir la concurrence et de favoriser ainsi l'efficacité du fonctionnement de l'économie polynésienne. Un

---

13 Rapport de présentation, supra n 9.

14 Ibid.

15 Ibid p 5: «De même, l'adoption récente de la loi du pays [n° 2013-25 du 17 octobre 2013 portant création de nouveaux outils juridiques permettant la réalisation de projets d'aménagement structurants du Développement] sur le partenariat public-privé traduit ce changement décisif de cap de la politique économique voulue par le gouvernement et souligne la place centrale que les pouvoirs publics entendent désormais laisser à l'initiative privée».

16 Ibid.

tel objectif vise à: 1° Eviter les barrières et autres restrictions déraisonnables à la liberté de l'activité économique; 2° Eviter les monopoles et oligopoles nuisibles et autres restrictions de concurrence; 3° Faciliter l'entrée de nouveaux concurrents sur les marchés; 4° Lutter contre la vie chère».

(c) L'économie du texte originel: trois missions classiques et une originale

La loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 a instauré le code de la concurrence polynésien à l'exception du livre IV relatif à la transparence et la loyauté des relations commerciales, dont les dispositions ont été adoptées par la loi du pays n° 2015-4 du 14 avril 2015 portant réglementation des pratiques commerciales. Le droit de la concurrence confié à l'Autorité polynésienne de la concurrence comporte trois missions classiques et une originale.

L'Autorité polynésienne de la concurrence a ainsi pour mission de détecter, constater et faire cesser les pratiques anticoncurrentielles<sup>17</sup> (ententes, abus de position dominante) dans tous les secteurs d'activité économique. Elle peut être saisie par le Président de la Polynésie française, le Président de l'assemblée de la Polynésie française, un maire ou un président d'un établissement public de coopération intercommunale, une organisation professionnelle ou syndicale représentative, une association de consommateurs, une chambre consulaire ou par une entreprise dès lors que des faits ou des pratiques sont susceptibles de constituer des pratiques anticoncurrentielles, et ce, quels que soient le secteur d'activité et le statut public ou privé des opérateurs concernés. L'Autorité peut aussi se saisir de sa propre initiative sur proposition du rapporteur général. L'Autorité peut ordonner aux intéressés de mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles dans un délai déterminé ou imposer des conditions particulières. Elle peut aussi accepter des engagements, proposés par les entreprises ou organismes, de nature à y mettre un terme. Elle peut infliger une sanction pécuniaire applicable soit immédiatement, soit en cas d'inexécution des injonctions, soit en cas de non-respect des engagements qu'elle a acceptés. Les sanctions pécuniaires sont proportionnées aux circonstances de l'espèce et sont plafonnées à un montant de 5% du chiffre d'affaires lorsque le contrevenant est une entreprise ou à 100 millions de F CFP dans les autres cas<sup>18</sup>. Le montant maximum de l'amende peut être réduit de moitié lorsque l'entreprise ne conteste pas les griefs qui lui sont notifiés. L'Autorité peut tenir compte pour la détermination de la sanction de l'engagement de l'entreprise à modifier son comportement.

---

17 Définies dans le livre II du code de la concurrence.

18 Article LP 641-2 du code de la concurrence.



L'Autorité peut également prononcer des mesures d'urgence (dites «conservatoires<sup>19</sup>») lorsque la pratique dénoncée porte une atteinte grave et immédiate à l'économie générale, à celle du secteur intéressé, à l'intérêt des consommateurs ou à l'entreprise plaignante, en attendant d'examiner l'affaire au fond.

La deuxième mission de l'Autorité, d'ordre préventif, est de contrôler les opérations de concentration. Ainsi, les entreprises ont aussi l'obligation de lui notifier tout projet d'opération de concentration (fusion, absorption, prise de contrôle...) dès lors qu'il dépasse des seuils<sup>20</sup> fixés par la loi du pays. L'Autorité procède alors à l'examen du dossier. L'Autorité peut autoriser l'opération, l'autoriser sous réserve d'engagements de nature à remédier aux effets anticoncurrentiels ou l'interdire. La méconnaissance de l'obtention préalable de l'autorisation expose l'opérateur économique à une injonction de revenir, sous astreinte, à l'état antérieur à la réalisation de l'opération et à des sanctions pécuniaires. L'autorisation de concentration est indépendante des autorisations qui auraient été obtenues au titre d'autres réglementations (permis de construire, investissements étrangers...).

L'Autorité polynésienne de la concurrence exerce également une mission consultative. Elle peut être saisie de demandes d'avis sur toute question de concurrence, dans le cadre de la régulation d'un secteur où la concurrence est défaillante. Le Président de la Polynésie française et celui de l'assemblée de la Polynésie française peuvent la consulter sur l'ensemble des projets ou propositions de textes en liaison avec le fonctionnement concurrentiel des marchés ou avec la régulation sectorielle. Ils doivent obligatoirement le faire en cas de projet ou de proposition de loi du pays ou de délibération instituant un régime nouveau ayant pour effet de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques, d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité, ou d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente. Elle peut également être consultée par les juridictions sur les pratiques anticoncurrentielles définies au livre II du Code de la concurrence de la Polynésie française (ententes, abus de position dominante) et relevées dans les affaires dont elles sont saisies. L'Autorité peut aussi prendre l'initiative de rendre un avis, public, sur toute question concernant la concurrence et recommander au Gouvernement de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration du fonctionnement concurrentiel des marchés<sup>21</sup>.

---

19 Ibid art LP 641-1.

20 Ibid art LP 310-2.

21 Ibid arts LP 620-1 à LP 620-4.

Une mission originale en matière de contrôle des surfaces commerciales a été confiée à l'Autorité. Selon l'article LP 320-2 du code de la concurrence, une notification préalable à l'Autorité polynésienne de la concurrence est nécessaire avant la réalisation de toute opération en matière de surfaces commerciales visée à l'article LP 320-1. L'Autorité examine «... si l'opération crée ou renforce une position dominante» ou si elle répond aux exigences d'aménagement du territoire (art LP 320-3 du code de la concurrence). Au terme de l'examen du dossier, l'Autorité rend une décision qui autorise ou interdit l'opération. Toutefois, elle peut également rendre une décision enjoignant au demandeur de prendre des mesures propres pour assurer une concurrence effective. L'opération sera interdite en cas d'absence ou d'insuffisance d'engagements. En cas de défaut de notification préalable, la personne sur qui pesait la charge de celle-ci, peut se voir infliger une sanction pécuniaire ou une injonction lui imposant de revenir à l'état antérieur de l'opération.

- (d) Les dispositions de la compétence de l'Etat indispensables pour mettre en œuvre pleinement le droit de la concurrence en Polynésie française

En raison du partage des compétences entre l'Etat et la Polynésie française issu de la loi organique statutaire n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée, le code de la concurrence adopté par la Polynésie française devait être complété par des dispositions nationales. L'assemblée de la Polynésie française a sollicité l'État par une résolution adoptée le 27 novembre 2014 sur le fondement de l'article 133 de la loi organique, afin qu'il prît les mesures relevant de sa compétence nécessaire à l'application du droit de la concurrence en Polynésie française. Les dispositions en cause portaient sur les pouvoirs d'enquête des rapporteurs de l'Autorité polynésienne de la concurrence et sur les voies de recours contre ses décisions. La résolution, concomitante à l'élaboration de la réglementation en matière de concurrence par les autorités polynésiennes, a mis un peu plus de deux ans pour donner lieu à l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017. Au fond, le ministère des Outre-mer a considéré que la résolution adoptée par l'assemblée de la Polynésie française excédait le cadre de l'article 133 de la loi organique<sup>22</sup> puisqu'elle incitait «l'Etat à légiférer en «entrant» directement dans le code de la concurrence de la Polynésie française au lieu de compléter une réglementation déjà étendue» et que «certaines dispositions de fond ne peuvent être adoptées par l'Etat». Dans ces conditions, le ministère des Outre-mer a proposé un projet d'ordonnance «au titre de l'article 74-1 de la Constitution, basé sur l'extension et l'adaptation de certaines dispositions de la

---

22 L'article 133 de la loi organique du 27 février 2004 modifiée prévoit que les résolutions visent «soit à étendre des lois ou règlements en vigueur en métropole, soit à abroger, modifier ou compléter les dispositions législatives ou réglementaires applicables en Polynésie française».

résolution du 27 novembre 2014 et augmenté d'autres dispositions indispensables en matière de procédure pénale et d'organisation judiciaire<sup>23</sup>».

Le projet d'ordonnance transmis au Conseil d'Etat l'a conduit à écarter la plupart des dispositions relatives aux contrôles et aux sanctions pénales correspondantes<sup>24</sup>. Il a considéré «que le seul fait d'autoriser les agents de l'Autorité polynésienne de la concurrence à effectuer des contrôles dans des locaux à usage professionnel, alors même que des sanctions pénales sont prévues en cas d'opposition à ces contrôles, ne suffit pas, dès lors que ces agents ne disposent d'aucun pouvoir coercitif, à faire entrer ces contrôles dans le champ de la garantie des libertés publiques, du droit pénal ou de la procédure pénale, matières réservées à l'Etat par l'article 14 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, ni dans aucune des autres matières mentionnées à cet article». Il a estimé de surcroît, que l'article 30-1 de la loi organique permet à la loi du pays, d'attribuer à cette autorité «un pouvoir réglementaire ainsi que les pouvoirs d'investigation, de contrôle ... strictement nécessaires à l'accomplissement de ses missions». Il a de surcroît ajouté qu'il appartenait «aux autorités compétentes de faire en sorte que ces dispositions soient rapidement inscrites dans la «loi du pays» de façon à permettre à l'Autorité polynésienne de la concurrence d'exercer ses fonctions».

Sur le dispositif des voies de recours contre les décisions de l'Autorité polynésienne de la concurrence, le Conseil d'Etat valide la contestation devant la cour d'appel de Paris des décisions de l'Autorité polynésienne de la concurrence qui relèvent du juge judiciaire. En outre, il recommande au Gouvernement de prévoir, dans le décret d'application, pour les décisions de l'Autorité polynésienne de la concurrence qui ne relèvent pas du juge judiciaire, «eu égard au caractère spécifique de ces décisions, qui concernent essentiellement les mesures de concentration économique et les autorisations d'ouverture de certaines surfaces commerciales ainsi qu'à la nécessité qui s'attache à ce qu'elles soient rapidement jugées», que les recours contre ces décisions soient formés devant la cour administrative d'appel de Paris, ainsi que le permet l'article L 311-1 du code de justice administrative.

L'ordonnance n° 2017- 157 du 9 février 2017 a été ratifiée par la loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. La loi de ratification apporte quelques précisions en matière de contentieux des décisions de l'Autorité polynésienne de la concurrence. Elle prévoit en outre les modalités de coopération

---

23 Lettre du 4 mars 2015 de la Ministre des Outre-mer à Monsieur le Haut-commissaire de la République en Polynésie française.

24 CE, extrait du registre des délibérations, note du 26 janvier 2017.

entre les autorités de concurrence et le ministère de l'économie national (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes - DGCCRF). Le décret n° 2018-880 du 11 octobre 2018 pris pour l'application de cette loi précise les modalités des recours contre les décisions de l'autorité qui relèvent du juge administratif en désignant la Cour administrative d'appel de Paris<sup>25</sup>.

## 2 *La réforme du code de la concurrence singularise la Polynésie parmi les Outre-mer français*

### (a) Le code de la concurrence issu de la réforme de 2018

A peine un an et demi après le début, en juin 2016, de l'activité de l'Autorité polynésienne de la concurrence, le droit de la concurrence a été substantiellement modifié. Il est difficile d'attribuer ces modifications aux résultats issus d'un bilan<sup>26</sup>. Cela est d'autant plus difficile que les principales dispositions modifiées sont relatives à la définition des pratiques anticoncurrentielles, alors même qu'au moment de son adoption (14 mars 2018) aucune décision constatant des pratiques anticoncurrentielles n'avait encore été prise. La modification de l'ordre juridique fait ainsi prévaloir une conception du droit de la concurrence qui n'avait pas été retenue lors du vote de la loi du pays du 23 février 2015.

Dans son rapport de présentation du projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 (voir supra), la sénatrice Catherine Troendlé constatant que l'assemblée de la Polynésie française venait d'adopter, le 14 mars 2018, une loi du pays portant modification de la partie législative du code de la concurrence, la présentait, en faisant part de sa perplexité, ainsi:<sup>27</sup>

les principales mesures de cette loi du pays sont la suppression de la sanction de l'abus de dépendance économique, la suppression de l'interdiction spécifique des droits exclusifs d'importation [...] la suppression du mécanisme d'injonction structurelle en cas de position dominante suscitant des préoccupations de concurrence, l'attribution au président de la Polynésie française de la possibilité d'évoquer une affaire de concentration après décision de l'APC [...], et la mise en place d'une procédure de clémence permettant à l'APC de minorer les sanctions pécuniaires en cas de dénonciation d'une pratique anticoncurrentielle par une entreprise qui y a participé.

---

25 L'article R 311-2 du code de justice administrative est complété par un 4° ainsi rédigé: «4° Des recours dirigés contre les décisions de l'Autorité polynésienne de la concurrence qui ne relèvent pas du juge judiciaire».

26 A l'occasion de l'évènement organisé pour son 10<sup>ème</sup> anniversaire, l'Autorité de la concurrence métropolitaine évoque «un premier bilan».

27 <[www.senat.fr/rap/117-394/117-3940.html](http://www.senat.fr/rap/117-394/117-3940.html)>.

Les dispositions ajoutées correspondent à des dispositions existant dans le droit national (pouvoir d'évocation du président de la Polynésie française<sup>28</sup> et procédure de clémence). En revanche, les suppressions distinguent désormais le droit polynésien des droits applicables dans les autres Outre-mer soumis au code de commerce ou en Nouvelle-Calédonie. Le code de commerce applicable dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités d'Outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna prohibe ainsi l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique (L 420-2 du code de commerce) et les accords ou pratiques concertées ayant pour objet ou pour effet d'accorder des droits exclusifs d'importation à une entreprise ou à un groupe d'entreprises (L 420-2-1). Au terme de l'article L 752-27, en cas d'existence d'une position dominante, l'Autorité de la concurrence peut, eu égard aux contraintes particulières de ces territoires découlant notamment de leurs caractéristiques géographiques et économiques, adresser un rapport motivé à l'entreprise ou au groupe d'entreprises faisant état de préoccupations de concurrence. Il peut être mis fin à cette situation par la proposition d'engagements par les entreprises concernées. A défaut, dans le cadre d'une procédure contradictoire, l'Autorité de la concurrence peut, par une décision motivée, enjoindre de modifier, de compléter ou de résilier, dans un délai déterminé qui ne peut excéder six mois, tous accords et tous actes par lesquels s'est constituée la puissance économique qui permet les prix ou les marges élevés constatés. Elle peut, dans les mêmes conditions, enjoindre de procéder, dans un délai qui ne peut être inférieur à six mois, à la cession d'actifs, y compris de terrains, bâtis ou non, si cette cession constitue le seul moyen permettant de garantir une concurrence effective.

Des dispositions équivalentes existent dans le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, aux articles LP 421-2 et LP 421-2-1). En outre, en cas d'existence d'une position dominante détenue par une entreprise ou un groupe d'entreprises, qui soulève des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevés, que l'entreprise ou le groupe d'entreprises pratique, en comparaison des moyennes habituellement constatées dans le secteur économique concerné, ou lorsqu'une entreprise ou un groupe d'entreprises détient, dans une zone de chalandise, une part de marché dépassant 25 %, représentant un chiffre d'affaires supérieur à 600 000 000 F CFP, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie peut faire connaître ses préoccupations de concurrence à l'entreprise ou au groupe d'entreprises

---

28 On ne peut toutefois pas écarter que l'introduction de cette disposition soit en lien, au moins en partie, avec l'autorisation d'une opération de concentration sous réserve d'injonction décidée par l'Autorité qui avait été mal reçue par l'entreprise en cause et les autorités publiques (cf 1.2.2.2 Emar/Compagnie française maritime de Tahiti et Vaipihaa).

en cause, qui peut dans un délai de deux mois, lui proposer des engagements. Si les engagements proposés ne lui paraissent pas de nature à mettre un terme à ses préoccupations de concurrence, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie peut, par une décision motivée, enjoindre de modifier, de compléter ou de résilier, dans un délai déterminé qui ne peut excéder deux mois, tous accords et tous actes par lesquels s'est constituée la puissance économique. Elle peut, dans les mêmes conditions, enjoindre de procéder à la cession d'actifs si cette cession constitue le seul moyen permettant de garantir une concurrence effective (art. LP. 422-1).

Les modifications apportées par la loi de 2018 placent ainsi la Polynésie française dans une situation singulière au regard de l'ensemble des Outre-mer français, sans que sa situation économique et géographique diffère substantiellement de celle des autres collectivités ultramarines. Cette évolution sur laquelle le Conseil économique, social et culturel (CESC) de la Polynésie française avait émis un avis défavorable en janvier 2018, constitue une réduction des outils au service de l'action de l'Autorité polynésienne de la concurrence dans sa mission de constater et sanctionner les pratiques anti-concurrentielles.

(b) Un nouveau cadre juridique encore incomplet

Lors de la discussion parlementaire du projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017, les rapporteurs du texte tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat se sont montrés surpris qu'aucune disposition relative aux pouvoirs d'enquête «simples» ne figure dans le code de la concurrence. La rapporteur du projet au Sénat notait que «à la suite de la publication de l'ordonnance, la Polynésie française n'a pas adopté les dispositions permettant de conférer aux agents de l'APC les pouvoirs des agents de l'Autorité de la concurrence au niveau national»<sup>29</sup>. Selon eux, la loi du pays aurait normalement dû être l'occasion d'introduire dans le code de la concurrence les pouvoirs d'enquête ordinaires des agents de l'APC, qui relèvent de la compétence de la Polynésie française selon le Conseil d'État<sup>30</sup> et ne pouvaient donc pas être prévus par l'ordonnance, alors que ces pouvoirs sont nécessaires à l'accomplissement des enquêtes de concurrence. Les seuls pouvoirs d'enquête des agents de l'APC sont donc ceux qui leur ont été attribués par l'ordonnance. Le président de l'Autorité polynésienne de la concurrence avait appelé l'attention des

---

29 <[www.senat.fr/rap/117-394/117-3940.html](http://www.senat.fr/rap/117-394/117-3940.html)>.

30 Ibid: «Le Conseil d'État a retenu une approche plus étroite de la compétence de l'État et a veillé, en conséquence, à ce que l'ordonnance n'empiète pas sur les compétences qu'il estimait comme appartenant à la Polynésie française».

représentants à l'assemblée de la Polynésie française<sup>31</sup> sur les dispositions manquantes dans le code de la concurrence. L'APC avait «d'ores et déjà recensé les dispositions absolument nécessaires à la mise en œuvre du droit de la concurrence. La refonte de la loi du pays devrait porter principalement sur les livres III à VI et en particulier». Elle listait de manière non exhaustive la nécessité de procéder à la rédaction complète du livre V – *Les contrôles* afin de définir les pouvoirs simples de contrôle, absolument nécessaires pour garantir les droits de la défense dès lors que tout manquement peut d'ores et déjà être sanctionné en application de l'article LP 641-2, d'apporter des précisions de rédaction portant sur la procédure en matière de concentration notamment celle suivie dans le cadre de l'examen approfondi, de préciser la composition du collège afin d'être en conformité avec les exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) quand l'Autorité doit intervenir successivement en mesures conservatoires et sur le fond d'une affaire, de préciser les procédures des articles LP 630-1 à 6 afin de dissocier celles qui se rapportent aux pratiques anti-concurrentielles de celles qui se rapportent aux autorisations en matière de concentration ou de surfaces commerciales.

Cette note proposait en outre de saisir l'occasion de la modification de la loi du pays pour répondre à certaines critiques portant sur la lourdeur et les longs délais de procédure, en les adaptant au contexte de la Polynésie française et en les allégeant: «Tout en respectant les principes fondamentaux, introduire des procédures simplifiées en matières de pratiques anticoncurrentielles (transaction, engagements en cas de préoccupation de concurrence, notification de griefs simplifiée) et en matière de concentration ou ouverture de surfaces commerciales (procédure raccourcie et simplifiée, composition du dossier allégée)». Pourtant, aucune de ces évolutions n'a été adoptée.

## ***B L'application du Code de la Concurrence par l'Autorité Polynésienne de la Concurrence***

### *1 L'Autorité polynésienne de la concurrence: nouvel organisme d'une nature parfois difficile à appréhender en Polynésie française*

#### (a) Des questionnements initiaux à propos de l'Autorité

Lors de l'adoption du texte, une large partie des débats à l'assemblée de Polynésie française s'est concentrée sur la question de l'indépendance de l'Autorité. Cette indépendance a été présentée comme un élément décisif de son efficacité: «Elle devra être libre de ses investigations, objective et juste dans ses décisions, injonctions et sanctions, vis-à-vis du gouvernement et en général du pouvoir

---

31 Note du 28 février 2018 adressée à la présidente et aux membres de la commission de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique de l'Assemblée de la Polynésie française.

politique, vis-à-vis du monde économique et de ses moyens de pression dont on connaît la force de persuasion et la proximité<sup>32</sup>». La nécessaire indépendance de l'Autorité est indissociable de l'attribution des moyens de fonctionnement pour le bon exercice de ses missions assurée par une dotation spécifique, constituant une dépense obligatoire inscrite au budget de la Polynésie française. Tout comme l'est le fait que l'Autorité «n'est pas soumise au contrôle préalable du CDE<sup>33</sup>; ce qui permet finalement au président de cette autorité, qui est l'ordonnateur de son budget, d'avoir une totale latitude sur l'utilisation des dotations...<sup>34</sup>.

La question de l'indépendance en a amené deux autres: d'une part, la nomination des membres et, d'autre part, son périmètre d'action et son mode d'intervention. Le Conseil économique social et culturel (CESC) avait notamment préconisé que la nomination des membres de l'autorité administrative indépendante (AAI) soit de la compétence de l'assemblée de la Polynésie française et non du ressort du conseil des ministres. Une représentante agissant au nom de son groupe a ainsi souhaité, «pour que les missions soient exercées avec un maximum d'indépendance, ... [et] créer de la distance entre l'Autorité indépendante et l'exécutif», déposer un amendement pour « proposer que le président de l'Autorité soit choisi par l'assemblée, qu'un membre du collège soit proposé par le CESC et que les autres du collège soit évidemment choisis par le gouvernement». Le gouvernement a rappelé que «l'exécutif nommé aux emplois publics». Il a donc rejeté cette proposition en invoquant le fait que l'indépendance «est fondée sur l'absence de tutelle de gouvernement sur l'Autorité de la concurrence, sur le caractère irrévocable des nominations et sur le non renouvellement du mandat du président<sup>35</sup>». En outre, a été ajoutée la disposition selon laquelle la commission de contrôle budgétaire et financier (CCBF) de l'assemblée de la Polynésie française donne son avis préalable à la nomination du président.

Les débats ont aussi porté sur le périmètre, les pouvoirs et le mode d'intervention de l'Autorité. D'emblée, le gouvernement a voulu tordre le coup à une idée reçue

---

32 JOPF du 21 juillet 2016, compte rendu intégral des débats des séances des 22 mai et des 5, 24 et 25 juin 2014, pp 2202-2215.

33 Note de l'auteur. CDE initiales pour *contrôle des dépenses engagées*. Ce mécanisme d'exécution budgétaire permet à l'ordonnateur de l'exécutif de vérifier la bonne application des règles d'exécution budgétaire. Mais le président de l'APC est le propre ordonnateur de son budget en raison de l'indépendance de l'autorité administrative.

34 JOPF du 8 septembre 2016, compte rendu des débats relatifs à la délibération n° 2015-35 APF du 2 juillet 2015 modifiant la délibération n° 95-205 AT du 23 novembre 1995 modifiée portant adoption de la réglementation budgétaire, comptable et financière de la Polynésie française et de ses établissements publics, p 3244.

35 Nommé pour six ans.



selon laquelle le code de la concurrence ne concernerait que certains secteurs. «Tous les secteurs seront concernés et ils n'échapperont pas non plus aux sanctions s'ils ne rentrent pas dans les clous. L'Autorité pourra, en effet, intervenir dans le domaine de l'énergie ou des télécommunications, et ... aura la possibilité de s'autosaisir...<sup>36</sup>». Certains représentants ont manifesté leur «confiance dans la capacité de cette autorité indépendante à pouvoir mettre en application nos textes», et «à exercer pleinement leur rôle en traquant sans relâche les abus économiques résultant du manque de concurrence, en décelant avec persévérance toutes les ententes qui existent naturellement dans les petites économies, en enquêtant minutieusement dans tous les secteurs économiques où les distorsions de prix sont les plus excessives», en insistant sur le fait que «ce n'est plus le Président du pays qui aura le dernier mot mais bel et bien cette Autorité de la concurrence <sup>37</sup>». D'autres ont souhaité que l'Autorité privilégie «le préventif et la pédagogie au détriment du répressif», qu'elle sache «se montrer prudente» dans son analyse concurrentielle car «il serait préjudiciable pour l'économie et pour les consommateurs que cela conduise à bloquer tout développement d'une entreprise efficace, seulement parce qu'elle possède une grande part du marché», et, eu égard à «la difficulté de passer d'une économie administrée à une économie de marché» qu'elle sache «faire preuve de discernement et de prudence» en tenant «compte des particularités du tissu économique local<sup>38</sup>».

Le gouvernement, par la voix de son vice-président admettant que «Le code de la concurrence en lui-même ne résoudra pas tous les problèmes du jour au lendemain [et qu'] Il faudra d'une part, une forte implication de la société civile pour changer les comportements, et d'autre part, un président de l'Autorité énergique et qui n'a pas froid aux yeux pour faire bouger les lignes» a souhaité mettre en avant la fonction consultative de l'Autorité par laquelle elle lui apporte «son concours ... dans la mise en place de politiques de libéralisation de secteurs monopolistiques ou fortement réglementés». A cet égard, «le CESC [a recommandé] que l'Autorité soit obligatoirement consultée dans tous les secteurs d'activité (y compris les industries de réseau par exemple) et non pas de manière facultative». Toutefois, un représentant a exprimé sa crainte que cette Autorité crée «du droit dans ses recommandations et [qu'elle] soit, du coup, un peu dévoyée de son rôle qui est finalement plutôt de contrôler et d'être force de propositions<sup>39</sup>».

---

36 JOPF du 21 juillet 2016, supra n 34.

37 Ibid.

38 Ibid.

39 Ibid.

(b) L'affirmation de sa nature: une autorité, administrative et indépendante

L'Autorité polynésienne de la concurrence est ainsi une autorité administrative indépendante créée par la Polynésie française, chargée, en son nom, d'assurer la régulation concurrentielle de l'ensemble des secteurs de l'économie polynésienne. Ce faisant, dotée du pouvoir qui lui a été confié dans le domaine de compétence qui lui est assigné, elle se substitue au gouvernement (réglementateur, parfois régulateur et propriétaire de certains acteurs publics) pour garantir le bon fonctionnement concurrentiel des marchés. Ce statut particulier de l'Autorité en fait une véritable innovation au sein du paysage administratif polynésien. En effet, une autorité administrative indépendante n'est pas soumise à l'autorité hiérarchique du pouvoir exécutif (ministre ou gouvernement) et dispose de pouvoirs propres d'investigation, de contrôle (décision d'autorisation), de recommandation (avis) et de sanction des pratiques anticoncurrentielles, strictement nécessaires à l'accomplissement de ses missions. L'APC dispose dans les mêmes limites aussi d'un pouvoir réglementaire. Les pouvoirs publics (en particulier le pouvoir exécutif) ne peuvent pas lui adresser d'ordres, de consignes ou même de simples conseils. Elle dispose d'une autonomie fonctionnelle sur le plan juridique et d'une autonomie matérielle. Elle est indépendante à la fois des pouvoirs publics et des secteurs économiques contrôlés. Ses membres ne sont pas révocables.

(c) Une entrée en action freinée par une constitution très progressive et un cadre juridique incomplet

L'entrée en action de l'Autorité polynésienne de la concurrence a été très progressive. Si la loi du pays a été promulguée le 23 février 2015, il a fallu près d'un an pour recruter le premier personnel du service d'instruction. L'enchaînement des actes, de la responsabilité du gouvernement, étant conditionné par la réalisation du précédent, le processus de constitution de l'Autorité a duré près d'une année à compter de la nomination de son président. Celle-ci, prononcée le 9 juillet 2015<sup>40</sup> était nécessaire pour que soient nommés les membres par le gouvernement, le 30 septembre de la même année<sup>41</sup>. Cette nomination a permis celle du rapporteur général<sup>42</sup> dirigeant le service d'instruction, le 23 décembre 2015. Ce n'est qu'à

---

40 Arrêté n° 913 CM du 9 juillet 2015 portant nomination de M Jacques Merot en qualité de Président de l'autorité polynésienne de la concurrence.

41 Arrêté n° 1464 CM du 30 septembre 2015 portant nomination des membres du collège de l'Autorité polynésienne de la concurrence.

42 Nomination par arrêté n° 2110 CM du 23 décembre 2015 portant nomination de Mme Gwénaëlle Nouet en qualité de rapporteur général de l'Autorité polynésienne de la concurrence, à compter du 15 janvier 2016.

compter de ce moment qu'ont pu être recrutés et nommés les personnels du service d'instruction dont l'installation à l'Autorité s'est étalée de février à août 2016<sup>43</sup>.

Dans le même temps, sur l'initiative du président de l'Autorité, des textes relatifs à son fonctionnement ont été pris par le gouvernement et par l'Autorité : convention d'assistance technique entre l'Autorité de la concurrence métropolitaine et l'Autorité polynésienne de la concurrence (23 juillet 2015), arrêté n° 1047 CM fixant les règles relatives à l'installation et au fonctionnement de l'Autorité polynésienne de la concurrence jusqu'à sa constitution (5 août 2015), arrêté n° 1347 CM créant la partie «Arrêtés» du Code de la concurrence de la Polynésie française (10 septembre 2015), délibération du collège de l'Autorité n° 2015-DC-01 relative à l'adoption du budget 2015 (6 octobre 2015). Cependant, le code de la concurrence aurait nécessité des compléments ou des ajustements de procédure. Par ailleurs, aucune disposition n'avait été prise pour permettre le détachement de certains personnels à l'Autorité et garantir la sécurité juridique de son action. Il a donc fallu combler ces manques par la rédaction du règlement intérieur de l'Autorité plus dense que si les normes supérieures avaient comporté les dispositions nécessaires.

Bien que l'Autorité développe son activité depuis mi 2016, le commissaire du gouvernement a été nommé le 27 juin 2018<sup>44</sup>. Mais le dispositif juridique est toujours incomplet. Les pouvoirs publics devraient ainsi compléter le code de la concurrence. Ce qui permettrait de recentrer encore plus le règlement intérieur de l'Autorité sur son objet. Ces modifications ou compléments sont nécessaires à l'amélioration de la sécurité juridique de l'action de l'Autorité. Pour ce qui relève de la responsabilité de l'Etat en application de la loi organique statutaire qui définit le partage des compétences entre l'Etat et la Polynésie française, les textes nécessaires ont été pris en 2017 et 2018 (voir supra).

## 2 *L'exercice des missions de l'Autorité s'enracine progressivement*

### (a) L'activité de l'Autorité depuis mi-2016

Eu égard au délai de mise en place des ressources humaines et des moyens matériels entre mi 2015 et mi 2016, la première décision de l'Autorité date du 6 juillet

---

43 Les entretiens de recrutement des futurs personnels de l'Autorité s'étaient pourtant déroulés du 6 au 9 octobre 2015. Les textes permettant le détachement à l'Autorité des personnels de la collectivité de la Polynésie française n'ont été permis leur recrutement qu'à compter du 15 avril 2016: Délibération n° 2016-23 APF du 24 mars 2016 portant dispositions applicables aux fonctionnaires de la Polynésie française ou d'une fonction publique différente au sein de la République française, détachés auprès de l'Autorité polynésienne de la concurrence.

44 La fonction de commissaire du gouvernement auprès de l'Autorité polynésienne de la concurrence est prévue à l'article LP. 610-2 du code de la concurrence. La titulaire de la fonction a été désignée par arrêté n° 845 PR du 27 juin 2018.

2016<sup>45</sup>. Par ailleurs, les textes de la compétence de l'Etat permettant la mise en œuvre du droit de la concurrence en matière de pratiques anticoncurrentielles ont été pris en 2017 et 2018 (ordonnance n°2017-157 du 9 février 2017 (entrée en vigueur fin juin 2017), ratifiée et modifiée par la loi n°2018-643 du 23 juillet 2018 et décret d'application n°2018-880 du 11 octobre 2018). Dès lors, la mission visant à rechercher, constater et sanctionner les pratiques anticoncurrentielles n'a pu être mise en œuvre que progressivement.

Dans ce contexte, l'activité de l'Autorité s'est concrétisée, à la fin 2018, par 12 décisions rendues en matière de concentration (et 2 en cours), 6 décisions en matière de surfaces commerciales (et 2 en cours), 1 décision rendue en matière de pratiques anticoncurrentielles (et 6 en cours) et 16 avis rendus (et 3 en cours). Un examen qualitatif des décisions et avis rendus révèle que des secteurs économiques variés ont été concernés: énergie, télécommunications, transports interinsulaires, tourisme dont hôtellerie, professions sanitaires réglementées, distribution du médicament et pharmacie, bâtiment/ travaux publics, transports, conseils aux entreprises, perliculture).

(b) Quelques décisions ont permis d'installer l'Autorité polynésienne de la concurrence dans le paysage économique

Parmi les décisions et avis rendus, certains ont été plus déterminants pour installer concrètement l'Autorité dans le paysage économique polynésien. Les décisions<sup>46</sup> présentées ci-dessous ont permis à la fois de mesurer l'acceptation de la concurrence et du rôle de l'Autorité par certaines entreprises, d'éprouver l'indépendance de l'APC, ainsi que l'attitude des autorités politiques face aux réactions de certains opérateurs économiques.

1° Autorisation de la prise de contrôle exclusif des sociétés compagnie française maritime de Tahiti CFMT et Vaipihaa par la société Emar (groupe Martin)<sup>47</sup>

Par décision n° 2017-CC-01 du 9 mars 2017, l'Autorité polynésienne de la concurrence a autorisé sous réserve de la mise en œuvre d'injonctions la prise de contrôle exclusif des sociétés compagnie française maritime de Tahiti CFMT et Vaipihaa par la société Emar (groupe Martin). La société Emar exploitait deux

---

45 Des décisions relatives à des saisines d'office pour avis avaient été prises en février 2016 pour débiter l'activité de l'Autorité. Mais à cette date, l'Autorité ne disposait pas du personnel formé pour les traiter.

46 Les avis importants seront présentés dans la 2<sup>ème</sup> partie de cet article.

47 Consultable sur le site internet de l'APC: <[www.autorite-concurrence.pf/concentrations-surfaces-commerciales/le-contrôle-des-concentrations/section1-decisions/88](http://www.autorite-concurrence.pf/concentrations-surfaces-commerciales/le-contrôle-des-concentrations/section1-decisions/88)>.

navires sur les mêmes secteurs que les sociétés CFMT et Vaipihaa qui en exploitaient quatre. De telle sorte que les parties à l'opération de concentration étaient simultanément actives sur les marchés du transport maritime interinsulaire et sur la vente au détail de biens spécifiques. Le groupe acquéreur était également présent sur les marchés de production et de distribution de boissons.

Selon les marchés de produits et géographiques, l'opération aurait engendré un monopole ou une position dominante susceptible de créer des effets horizontaux, verticaux et congloméraux. Ainsi, sur les marchés du transport maritime interinsulaire de marchandises et de passagers, compte tenu de la très forte position (monopolistique ou quasi-monopolistique) du groupe Martin, et de l'absence de contre-pouvoirs ou de gains d'efficacité significatifs, la concentration projetée était de nature à porter atteinte à la concurrence, par le biais d'effets horizontaux aux Îles Sous-le-Vent, Gambier et Tuamotu Est. L'analyse des effets anticoncurrentiels montrait qu'à l'issue de l'opération, la nouvelle entité aurait été en mesure de se comporter de manière indépendante de ses concurrents et de ses clients tant en ce qui concerne le prix de ses prestations que la qualité des services offerts. La dégradation du service aux fins de maximisation du profit aurait pu conduire à allonger les délais de livraison mais aussi à créer des goulots d'étranglement voire des pénuries.

S'agissant des effets verticaux de l'opération, sur les marchés du transport maritime interinsulaire de marchandises, compte tenu de ses positions sur les marchés amont des boissons et sur les marchés aval du transport, le groupe acquéreur aurait été en mesure de faire transporter la totalité de ses boissons par ses bateaux. Cela aurait eu pour conséquence de réduire les parts de marché du fret maritime interinsulaire des armateurs concurrents. Il aurait été également en mesure de dégrader la qualité de transport des produits de ses concurrents distributeurs de boissons par des pratiques tarifaires et non tarifaires discriminatoires entre les boissons du groupe et les produits concurrents. Les concurrents du groupe acquéreur sur les marchés amont auraient donc subi de fait une diminution de leurs débouchés commerciaux.

Concernant les effets congloméraux, sur les marchés du transport maritime interinsulaire de marchandises, l'opération notifiée aurait permis au groupe Martin de desservir des zones où il n'était pas présent et aurait pu proposer des offres de services groupées/multizones à ses clients qui pouvaient les inciter à choisir les navires du groupe pour le transport de la totalité de leur fret et donc avoir un effet d'éviction des concurrents.

Aussi, pour rétablir une concurrence suffisante sur les marchés en cause, face à l'insuffisance des engagements proposés par la société Emar, l'Autorité a décidé

d'autoriser l'opération sous réserve de la mise en œuvre d'injonctions afin de permettre l'entrée d'un nouvel acteur aux Îles Sous-le-Vent, aux Gambier, et aux Tuamotu Est. Or, compte tenu des barrières à l'entrée, seule la cession de navires à un opérateur déjà présent en Polynésie française, associée à la diminution temporaire du nombre de licences accordées, pouvait favoriser cette entrée. C'est pourquoi, il a été enjoint au groupe acquéreur de céder un navire sur la ligne entre Tahiti et les Îles Sous-le-Vent et un sur la ligne entre Tahiti et les Tuamotu Est et les Gambier.

Cette décision d'autorisation sous réserve d'injonction de vendre deux bateaux acquis n'a pas été acceptée par l'entreprise acquéreuse qui a décidé de ne pas réaliser l'opération. Au-delà de la parfaite justification au regard du droit de la concurrence et du fonctionnement du secteur économique concerné, cette décision a permis de montrer l'étendue du pouvoir de l'Autorité et de mettre en évidence son indépendance tant à l'égard des milieux économiques (favorables ou non à la décision) que des autorités publiques partagées sur la décision de l'Autorité. Cette décision a permis en outre d'expliquer des notions de droit de la concurrence, les enjeux d'une telle décision et ainsi fait pénétrer progressivement la concurrence dans la société polynésienne.

2° Autorisation sous réserve de la mise en œuvre d'engagements de l'opération de prise de contrôle exclusif du groupe Tahiti Nui Travel (TNT) par le groupe Grey

Par décision n° 2016-CC-04 du 5 décembre 2016, l'Autorité polynésienne de la concurrence a autorisé sous réserve de la mise en œuvre d'engagements, l'opération de prise de contrôle exclusif du groupe Tahiti Nui Travel (TNT) par le groupe Grey. Le groupe Grey est propriétaire de cinq hôtels en Polynésie française. Le groupe TNT comprenait quatre agences réceptives<sup>48</sup>, une agence de voyage en ligne et une société de transport touristique. L'Autorité a examiné les effets sur la concurrence, susceptibles d'être générés par l'opération. L'Autorité a d'abord estimé que la prise de contrôle du groupe TNT par le groupe Grey n'était pas susceptible d'engendrer d'effets congloméraux.

Elle a ensuite examiné les effets susceptibles d'apparaître du fait des activités hôtelières du groupe acquéreur intervenant en amont des activités d'agences réceptives et d'agences de voyage du groupe TNT. L'Autorité a estimé que des effets verticaux pouvaient potentiellement résulter de l'opération. L'entité issue de l'opération pourrait envisager de verrouiller le marché aval des agences réceptives

---

48 Une agence réceptive conçoit des séjours pour les touristes internationaux, réserve les nuitées d'hôtels, de restaurants, les activités..., organise, exécute et contrôle les prestations prévues dans le séjour, garantit le bon déroulement des séjours des touristes, ...

en refusant de commercialiser des nuitées d'hôtels du groupe Grey aux agences réceptives concurrentes. Un tel scénario paraît toutefois peu probable. Par contre, la nouvelle entité pourrait décider d'opérer une forclusion partielle en favorisant les hôtels du groupe au détriment des hôtels concurrents. Cette stratégie reviendrait par exemple à vendre prioritairement des nuitées d'établissements du groupe intégré, et secondairement celles d'autres hôtels, une fois les hôtels du groupe intégré suffisamment remplis. Ce type de forclusion était décrit comme plausible par la quasi-totalité des concurrents ayant répondu au test de marché effectué par l'Autorité. Afin de remédier aux risques d'atteinte à la concurrence, le groupe Grey a déposé une proposition d'engagements. D'une part, il s'est ainsi engagé à garantir l'accès des fournisseurs et des clients du pôle «DMC<sup>49</sup>» du groupe, en renouvelant annuellement, à des conditions commerciales objectives, transparentes et non discriminatoires, qui ne seront pas moins favorables aux conditions actuelles, tous les contrats conclus entre les agences réceptives du groupe et ses fournisseurs d'une part, entre ces mêmes agences et leurs clients d'autre part. Cet engagement s'étend également à tout nouveau contrat qui serait conclu avec de nouveaux fournisseurs hôteliers ou de nouveaux clients. D'autre part, il s'engage à ne pas faire circuler d'informations stratégiques obtenues sur les hôtels concurrents dans le cadre de l'activité du pôle DMC vers le pôle hôtelier du groupe. Ces engagements sont pris pour une durée de 10 ans et seront contrôlés par un mandataire indépendant des parties agissant sous la direction de l'Autorité.

Par cette décision autorisant l'opération, l'Autorité a pu montrer que son action, loin d'être un frein au développement du secteur de l'hôtellerie, permet que s'instaure un bon fonctionnement concurrentiel entre l'ensemble des acteurs. Il n'était en effet pas banal en Polynésie française que se réunissent en un seul groupe, un groupe majeur d'activités d'agences de voyage et un groupe hôtelier important. La prise d'engagements par l'entreprise acquéreuse et la surveillance dans la durée montre le rôle que peut jouer une autorité au service de la concurrence. Par ailleurs, dans le traitement de ce dossier, l'Autorité a été conduite à accorder une dérogation au regard de la situation financière de l'entreprise reprise pour faciliter la prise de contrôle. Ce faisant, elle a montré le pragmatisme avec lequel agit l'Autorité au service du fonctionnement de l'économie.

- 3° Décision n° 2018-PAC-01 du 6 juin 2018 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la téléphonie mobile à destination de la clientèle résidentielle

---

49 Destination management company

Sur le fondement de l'article LP 641-1 du code de la concurrence, la société Pacific Mobile Telecom (PMT) a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence de pratiques mises en œuvre dans le secteur des télécommunications par l'Office des Postes et Télécommunications de la Polynésie française et par sa filiale, la société Vini. PMT a assorti sa saisine de l'APC d'une demande de mesures conservatoires le 17 octobre 2017. Elle dénonce les pratiques mises en œuvre par VINI sur le marché de détail de la téléphonie mobile sur lequel Vini détiendrait une position dominante et en abuserait. Selon PMT, Vini pratiquerait une différenciation tarifaire abusive entre les appels vocaux et SMS on-net (entre deux clients appartenant à son réseau) et off-net (entre un client appartenant à son réseau et un client appartenant à un réseau concurrent) dans ses offres de forfaits post payés et dans ses offres de cartes prépayées, cette pratique n'étant pas justifiée par les coûts sous-jacents encourus par Vini. De plus, Vini verrouillerait durablement ses clients via des pratiques de fidélisation abusive de sa clientèle «forfait» sous la forme de durée d'engagements excessives, jusqu'à 24 mois, lors de la migration sur une nouvelle offre, ou encore en cas d'utilisation des points acquis dans le cadre du programme de fidélité Vini'Ura pour l'achat d'un terminal mobile.

A l'occasion de cette procédure d'engagement pour mettre fin aux pratiques susceptibles d'être prohibées par le droit de la concurrence polynésien, Vini a proposé de mettre en œuvre des mesures correctrices. Ces propositions d'engagements, soumises à un test de marché, ont été améliorées *in fine* en séance devant le collège de l'Autorité. L'APC a accepté ces engagements dans leur ultime version, estimant que ces mesures étaient nécessaires et suffisantes pour répondre aux préoccupations de concurrence qu'elle a identifiées.

Cette décision est la première de l'Autorité en matière de pratiques anticoncurrentielles. Saisie au fond mais aussi partiellement en mesures conservatoires, l'Autorité a décidé de faire œuvre de pédagogie en acceptant des engagements permettant de rétablir un fonctionnement concurrentiel du marché sans recourir à la sanction qui aurait pu potentiellement être prise à la condition d'établir la réalité des pratiques anticoncurrentielles suspectées. La mise en œuvre des engagements par la société Vini a permis d'animer la concurrence par la proposition d'offres nouvelles elles-mêmes challengées par d'autres offres du concurrent PMT. Il en ressort que les consommateurs polynésiens ont clairement marqué leur approbation de l'action jouée par l'Autorité en faveur d'un meilleur fonctionnement concurrentiel de ce marché au bénéfice des consommateurs. Les prix ont légèrement baissé ou stagné mais les prestations offertes ont substantiellement été augmentées. La décision de l'Autorité de ne pas recourir à la sanction a été globalement bien comprise étant entendu qu'elle ne préjuge en rien des décisions futures de l'APC.



- (c) Un travail d'*advocacy* indispensable à une saine relation avec les entreprises, les autorités publiques et le grand public

L'activité d'une autorité de concurrence doit être prioritairement consacrée à sa mission qui est de mettre en œuvre le droit de la concurrence de manière contraignante (décisions en matière de pratiques anti-concurrentielles, autorisations en matière de concentration et de surfaces commerciales) et d'accomplir sa mission consultative (avis). Mais aussi bien exercée qu'elle puisse l'être, cette mission ne serait pas suffisante si elle n'était accompagnée d'un travail de pédagogie à l'occasion de l'exercice de ses missions ou de manière autonome, en direction des entreprises, des autorités publiques et du grand public. Cela est d'autant plus nécessaire lorsque le droit de la concurrence et l'autorité chargée de la mettre en œuvre sont récents, ce qui est le cas de la Polynésie française.

L'Autorité a donc élaboré un plan *advocacy*, destiné à renforcer sa communication en direction des acteurs de l'économie et des autorités publiques. Il a pour but de mieux faire comprendre le droit de la concurrence, ses principes de base, les sanctions encourues pour faciliter l'évolution des comportements des entreprises dans leurs stratégies de développement, de ceux des consommateurs dans leurs choix de consommation ainsi que les choix des autorités publiques dans l'élaboration de la réglementation. Dans le même temps, l'Autorité diffuse envers ses différents publics l'information sur les effets bénéfiques qu'ils peuvent tirer du développement de la concurrence. Progressivement, dans un contexte où la concurrence était encore inconnue il y a quelques années, la grande majorité des entreprises est convaincue qu'elles ont besoin d'un fonctionnement concurrentiel des marchés pour faire valoir leurs mérites, qu'elles-mêmes doivent être en conformité avec le droit de la concurrence pour asseoir leur réputation et que la concurrence les aiguillonne dans leur recherche de performance. L'Autorité fait aussi connaître aux consommateurs les bénéfices de la concurrence. Face à ces acheteurs plus exigeants, les entreprises sont plus enclines à accroître leurs efforts en matière de concurrence et les décideurs politiques incités à mieux prendre en compte l'opinion publique au regard de la concurrence dans l'élaboration des textes réglementaires.

L'Autorité mesure l'importance du gouvernement et de l'assemblée ainsi que du CESC comme parties prenantes de la diffusion de la concurrence. Elle consacre une part de plus en plus importante de ses efforts d'*advocacy* en leurs directions pour les appuyer dans la mise en œuvre de politiques permettant de faire profiter les Polynésiens des avantages de la concurrence. Concrètement, l'Autorité communique aussi souvent que nécessaire sur les décisions et avis qu'elle prend auprès des institutions (ministères, assemblée de la Polynésie française, conseil économique, social et culturel), mais aussi auprès du grand public par l'intermédiaire de la presse (TV, radio, presse écrite) pour expliquer les décisions et les avis rendus par l'APC.

Elle a décliné son plan *advocacy* en recourant notamment à une campagne d'information (spots TV radio, réseaux sociaux), en co-organisant une journée de la concurrence avec la CCISM, des séminaires avec des entreprises, des interventions dans les lycées pour des classes post bac, ... Elle a aussi mis sur pied une formation longue au droit de la concurrence (à destination des professionnels : dirigeants ou juristes d'entreprises, avocats, consultants, ...) mais aussi avec l'école de commerce de Tahiti (Chambre d'industrie, de commerce, des services et des métiers).

Afin de mettre en œuvre les meilleures pratiques, l'Autorité est membre du réseau international des autorités de concurrence (International competition network -ICN). Ce réseau international de la concurrence, seul organisme mondial exclusivement dédié à l'application du droit de la concurrence, regroupe près de 130 autorités de la concurrence aux caractéristiques très diverses. On y retrouve en particulier des autorités de taille comparable, œuvrant dans des économies insulaires et notamment dans le Pacifique sud. En renforçant la convergence et la coopération, l'ICN favorise une mise en œuvre plus efficace des lois antitrust au niveau international dans l'intérêt du consommateur ainsi que des entreprises. Cela permet un dialogue dynamique, au sein de groupes de travail principalement via les réseaux de télécommunications, qui sert à établir un consensus vers des principes de politique concurrentielle sains dans l'ensemble de la communauté antitrust. L'ICN n'exerce aucune fonction de réglementation mais émet des recommandations découlant du travail des membres. Par conséquent, les préconisations peuvent inspirer les gouvernements et les agences de la concurrence dans l'élaboration de nouvelles lois et politiques et la mise à jour de leurs pratiques.

## ***II L'AUTORITE POLYNESIENNE DE LA CONCURRENCE: UN OUTIL POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE DE CONCURRENCE VISANT A S'AFFRANCHIR PROGRESSIVEMENT DE L'ECONOMIE ADMINISTREE***

### ***A L'objectif de Libéralisation de L'économie pour Renforcer son Efficacité Maintes Fois Affirmé mais encore Entravé Aujourd'hui par un Interventionnisme très Prégnant***

#### ***1 Une ambition: libéraliser le fonctionnement de l'économie polynésienne pour la rendre plus efficace***

L'objectif affiché dans le préambule de la loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 relative à la concurrence «de promouvoir la concurrence et de favoriser ainsi l'efficacité du fonctionnement de l'économie polynésienne» et décliné en sous-objectifs est d'emblée identifié comme ne pouvant être atteint par la seule action de l'Autorité polynésienne de la concurrence dans l'exercice de ses missions de mise en œuvre contraignante du code de la concurrence. Lors des débats à l'assemblée de la

Polynésie française, en 2014, il a été rappelé à propos du texte instaurant le code de la concurrence: «C'est déjà beaucoup par rapport au néant actuel, mais ce n'est sûrement pas suffisant<sup>50</sup>». Et dans le prolongement de cette affirmation, la question: «Comment sortir de l'interventionnisme excessif, de l'économie administrée où nous avons sombré ces dernières années?» était posée.

La discussion a en effet mis en évidence que «dans notre économie, l'interventionnisme des pouvoirs publics n'a cessé de s'accroître depuis des décennies. Et au moment où l'on va célébrer les bienfaits des 30 dernières années d'autonomie, il faut quand même se souvenir que, dès 1984, justement, nous avons la compétence en matière d'organisation économique. Donc, nous aurions pu faire jouer beaucoup plus la concurrence. Alors que la Métropole choisissait en 1986 une révolution, celle de rejeter sous la pression de l'Europe toute réglementation des prix et d'instaurer donc la liberté, nous par contre, nous nous jetions à corps perdu dans toujours plus de réglementations et d'interventions publiques dans le jeu économique<sup>51</sup>».

Depuis l'entrée en vigueur du code de la concurrence, les autorités publiques ont réaffirmé l'orientation d'un allègement de la réglementation économique. Ainsi, à propos de la réglementation des prix des produits de première nécessité (PPN) et des produits de grande consommation (PGC), le gouvernement indique «dans ce cadre général, il est nécessaire de faire évoluer ces dispositifs relevant d'une économie administrée vers une économie libérée et ouverte à la concurrence, notamment dans les domaines où la réglementation administrative encadre encore les prix de nombreux produits et services<sup>52</sup>». Plus solennellement, le Président de la Polynésie française rappelait dans son discours au cours du débat d'orientation budgétaire 2019: «C'est tout le sens de la libéralisation de notre économie, qui est un des objectifs de notre mandature».

## 2 *Un interventionnisme très prégnant*

- (a) Un code de la concurrence permettant une intervention des autorités publiques<sup>53</sup>

---

50 JOPF du 21 juillet 2016, supra n 34.

51 Ibid.

52 Compte rendu du CM du 30/3/2016.

53 Pour une critique de l'intervention des autorités publiques (certes portant sur un texte précédent qui n'a pas abouti, mais comportant des dispositions très proches), voir C Montet et F Venayre, supra n 1, p 176-178.

La loi du pays n° 2015-2 du 23 février 2015 dispose en son article LP. 3 – II que «Toutefois demeurent en vigueur et sont susceptibles de modifications, les réglementations fixant les prix et les marges de produits et des services». Tout en réaffirmant le principe de la liberté des prix déterminés par le jeu de la concurrence, l'article LP 100-2 du code de la concurrence dispose en ses 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéas: «Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à ce que le conseil des ministres, après avis de l'Autorité polynésienne de la concurrence, réglemente les prix, notamment dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison de situations de monopole ou d'oligopole, de difficultés durables d'approvisionnement, ou de sous-équipement commercial. Le conseil des ministres peut également, en cas de hausses ou de baisses excessives de prix, prendre des mesures temporaires, dont la durée ne peut excéder six mois, motivées par une situation de crise, des circonstances exceptionnelles, une calamité publique ou une situation manifestement anormale du marché dans un secteur déterminé». Le 3<sup>ème</sup> alinéa mentionne clairement qu'il s'agit de mesures temporaires limitées à six mois qui indéniablement peuvent être justifiées par une situation exceptionnelle. Le 2<sup>ème</sup> alinéa laisse une part de doutes sur l'étendue de l'intervention du conseil des ministres. Si des situations «monopole ou d'oligopole», «difficultés durables d'approvisionnement», ou «sous-équipement commercial» peuvent justifier l'intervention, le terme «notamment» pourrait permettre une intervention plus large.

L'article LP 200-5 réduit le périmètre des pratiques anticoncurrentielles (ententes et abus de position dominante). Ainsi ne peuvent être qualifiées de pratiques anticoncurrentielles, les pratiques qui «résultent de l'application d'une disposition réglementaire prise par l'assemblée de la Polynésie française ou le conseil des ministres». Cette disposition n'est pas en soi contestable. Mais des représentants à l'assemblée de la Polynésie française ont émis des craintes compte tenu de la pratique interventionniste constatée en Polynésie. Le dernier alinéa de l'article LP 200-5 exclut «certaines catégories d'accords ou certains accords, notamment lorsqu'ils ont pour objet d'améliorer la gestion des entreprises moyennes ou petites». Cela est problématique en ce sens que l'arrêté pris en conseil des ministres pour les reconnaître comme satisfaisant à ces conditions n'est pas pris après avis conforme de l'Autorité mais seulement après avis simple<sup>54</sup>.

Enfin, on mentionnera que la modification du code de la concurrence en 2018 a introduit le pouvoir d'évocation du Président de la Polynésie française. Si cette

---

54 Dans la version originelle du code de la concurrence, les arrêtés d'exemption à la prohibition des accords exclusifs d'importation qui pouvaient être pris par le conseil des ministres, l'étaient après avis conforme de l'Autorité polynésienne de la concurrence. Depuis la modification du code en 2018, les accords exclusifs d'importation ne sont plus prohibés et donc les arrêtés d'exemption sans objet.

mesure existe dans d'autres droits de la concurrence, force est de constater qu'elle est très rarement mise en œuvre. Son introduction en Polynésie française, dans un contexte où un dossier d'opération de concentration a fait apparaître des divergences d'appréciation sur l'impact anticoncurrentiel, peut faire craindre que, bien que devant satisfaire à des motifs d'intérêt général, le pouvoir d'évocation soit utilisé plus largement.

(b) Une intervention publique multiforme

Avant même d'intervenir dans l'économie par la réglementation, ce qui est évidemment de sa seule compétence en application des dispositions statutaires, la Polynésie française est d'abord un actionnaire de premier ordre d'organismes œuvrant dans le secteur concurrentiel ou non. Ainsi, la collectivité contrôle-t-elle plus d'une vingtaine de sociétés (SEM pour la plupart) et d'établissements publics à caractère industriel et commercial. Elle est ainsi présente notamment dans les secteurs de la téléphonie (Office des postes et télécommunications - OPT et sa filiale SAS ONATI<sup>55</sup>), du transport aérien international (avec Air Tahiti nui - ATN), de la banque et activités financières (avec la SOCREDO, la Société de financement et de développement de Polynésie – SOFIDEP, la filiale SAS «Fare Rata» chargée des services financiers de l'OPT), des activités portuaires (avec le port autonome de Papeete – PAP et le port de pêche de Papeete (S3P), de l'énergie électrique (Société Transport d'énergie électrique en Polynésie française - TEP), de la télévision (avec Tahiti Nui Télévision - TNTV), de la formation continue (avec le Groupement des établissements de Polynésie pour la formation continue - GREPFOC), ou encore des abattoirs (avec Abattage de Tahiti). Cette forte présence en tant qu'opérateur économique a une explication historique. Mais elle ne peut dispenser la collectivité de s'interroger sur la définition du service public et donc sur le périmètre de l'intervention publique.

L'intervention de la Polynésie française impacte aussi, et peut-être plus fortement, le fonctionnement économique au travers de sa fonction de réglementation. La Polynésie française est chargée de la réglementation des domaines de compétence qu'elle assume. Dans le domaine économique, le développement de la concurrence voulu par les autorités du pays devrait entraîner une profonde révision des textes qui aujourd'hui enserrant le jeu des opérateurs dans des limites par trop contraignantes. C'est ainsi que la réglementation portant sur les prix, les quotas d'importation, la protection via la politique douanière et fiscale, qui donne une illusion de protection des consommateurs et de l'emploi local et simultanément assure une rente de

---

55 Réorganisation à compter de 2019 par fusion-absorption de ses anciennes filiales.

situation au détriment du dynamisme économique et donc des consommateurs, devrait être revisitée.

La Polynésie française intervient aussi dans l'économie par la réglementation relative aux aides publiques. Les règles de l'Union européenne ne s'appliquent pas en Polynésie française. De telle sorte que la réglementation n'interdit pas le versement de subventions d'investissement ou même de fonctionnement aux entreprises privées. En outre, la Polynésie française dispose d'un dispositif d'incitation fiscale à l'investissement<sup>56</sup>. Les projets d'investissement réalisés en Polynésie française peuvent bénéficier du dispositif de défiscalisation sous réserve du respect de certaines conditions tenant au secteur éligible, au seuil de l'investissement et au dépôt d'une demande d'agrément. Deux régimes sont proposés selon que les investissements sont directs ou indirects. La défiscalisation permet de réduire de manière significative le coût d'un projet d'investissement. Ce dispositif de transfert de ressources vers certaines entreprises pourrait induire une rupture d'égalité des concurrents présents sur un marché s'il n'était pas suffisamment maîtrisé. L'Autorité a d'ailleurs eu l'occasion de recommander dans un avis<sup>57</sup> «que les dispositifs de défiscalisation constituent des aides sélectives susceptibles, par la discrimination éventuelle entre entreprises concurrentes, de porter atteinte à la concurrence. Il pourrait être utile au gouvernement de la Polynésie française, compétent en matière d'élaboration de la politique de la concurrence, d'ajouter aux critères d'analyse des projets d'agréments fiscaux par la commission idoine, celui de l'impact sur la concurrence et de ses éventuelles distorsions».

La Polynésie française attribue aussi des licences autorisant l'exercice de certaines activités économiques. Il en est ainsi notamment des secteurs des télécommunications et des transports aériens et maritimes. Par cette autorisation préalable, les autorités publiques disposent d'un moyen d'intervention sur la structure des marchés. L'Autorité a eu à se prononcer sur l'opportunité de l'octroi des licences. Le Président de la Polynésie française l'a ainsi saisie pour avis «sur des questions relatives au secteur des télécommunications en Polynésie française<sup>58</sup>». L'Autorité après analyse concurrentielle du secteur a formulé un avis comprenant plusieurs recommandations. Elle a à titre principal recommandé «de faire droit aux demandes d'autorisations de Viti et de PMT ... dans la mesure où il n'appartient pas à une

---

56 Loi du pays n° 2009-7 du 1er avril 2009 portant refonte des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement en Polynésie française et modification du code des impôts.

57 Avis n° 2016-A-01 du 31 août 2016 relatif à la situation de la concurrence sur la desserte maritime entre Tahiti et Moorea.

58 Avis n° 2017-A-02 du 22 septembre 2017 relatif à l'octroi par le gouvernement d'autorisations de fournir des services de télécommunications aux sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom.

Autorité de la concurrence de se prononcer sur la cohérence et la viabilité techniques et économiques des projets présentés par Viti et PMT, ni d'évaluer l'impact de l'entrée de nouveaux opérateurs sur les plans d'affaires des opérateurs en place, sa vocation n'étant pas de défendre les intérêts des concurrents mais de veiller à l'exercice d'une concurrence effective». La Polynésie française n'a pas souhaité suivre l'avis de l'APC. Suite à un recours des deux sociétés Viti et Pacific mobile telecom contre le refus tacite de la Polynésie française de leur accorder chacun la licence demandée, le tribunal administratif de Polynésie française a ordonné à la collectivité de délivrer les licences demandées dans un délai déterminé sous peine d'astreinte en cas de non-respect. Dans un autre avis, concernant les transports interinsulaires maritimes<sup>59</sup>, «dans la mesure où un simple régime de déclaration ne peut être inséré dans la délibération», puisque l'attribution d'une autorisation préalable dénommée licence d'exploitation est exigée<sup>60</sup>, l'APC a recommandé que «sur des zones de «libre concurrence», les documents exigés par l'article 7 du projet de délibération soient allégés pour l'octroi des licences, les obligations de service public pour ces zones figurant en annexe 2 et 3 du projet de délibération s'appliquant indistinctement aux opérateurs concernés».

La collectivité intervient également d'autres manières dans l'économie. Elle délivre des autorisations sous forme de licences d'importation pour permettre l'approvisionnement de la Polynésie française en marchandises. En ce qui concerne les produits agricoles, une conférence mensuelle intervient pour définir les modalités des importations. Elle octroie par ailleurs des licences pour exercer certaines professions comme celle de taxi<sup>61</sup>. Elle intervient en outre par la dévolution de délégation de service public (Ex: la distribution de l'électricité à Tahiti nord) ou par la signature de convention, comme celle avec les deux sociétés d'approvisionnement et les trois distributeurs pour l'approvisionnement en hydrocarbures<sup>62</sup>. La Polynésie française intervient aussi par une réglementation organisant l'accès à certaines professions.

---

59 Avis n° 2017-AO-01 du 7 février 2017 relatif au projet de délibération relative à la licence d'exploitation et aux obligations de service public dans le transport interinsulaire maritime et aérien.

60 La loi du pays n° 2016-3 prévoit que les activités de transport public de personnes, de biens ou de marchandises par voie maritime ou aérienne «s'exercent, dans un cadre concurrentiel, par l'attribution d'une autorisation préalable dénommée licence d'exploitation».

61 Avis n° 2017-A0-02 du 19 juin 2017 sur le projet de loi du pays portant réglementation de l'activité de transport routier particulier avec chauffeur, au moyen de véhicules de moins de dix places assises.

62 Avis n° 2016-A-02 du 7 novembre 2016 relatif à la situation de la concurrence dans le secteur du transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française.

L'intervention multiforme de la collectivité dans l'activité économique n'est pas nécessairement illégitime tant la crainte de la connexion avec le reste du monde et de la rupture d'approvisionnement de Tahiti vis-à-vis de l'extérieur comme des archipels éloignés vis-à-vis de Tahiti est prégnant dans les réflexions. Mais une prise en compte de cette préoccupation ne doit pas empêcher de commencer à mettre en œuvre un mouvement de déréglementation et de redéfinition du périmètre du service public aboutissant à une moindre intervention dans l'économie.

## ***B La Fonction Consultative de l'Autorité: Un Outil au Service des Ambitions du Pays***

### *1 La fonction consultative de l'APC clairement délimitée dans son objet pourrait voir les possibilités de saisine élargies*

#### (a) L'objet des avis clairement délimité

La consultation portant sur des textes ou sur des questions de concurrence précises voire sur une analyse sectorielle n'est pas de même nature. Consultée pour avis, l'Autorité rappelle systématiquement les délimitations de son champ d'intervention. Elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Il ne lui appartient pas, dans ce cadre, d'apprécier ni à plus forte raison de qualifier des comportements individuels sur un marché, pas plus que de définir les marchés pertinents concernés, au-delà des rappels de la pratique décisionnelle et de la jurisprudence récentes.

Consultée sur des textes, elle s'attache à préciser la finalité de l'avis. L'Autorité s'efforce d'évaluer dans quelle mesure les dispositions du texte soumis à examen restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur. Elle rappelle qu'«un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative». Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique. Ainsi, les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impactent le fonctionnement de l'économie. Le rôle de l'Autorité est, dans ces circonstances, d'informer les autorités publiques des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée et leur recommander le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.



Lorsqu'elle est consultée sur des questions de concurrence autres que l'examen d'un projet de texte, l'Autorité s'efforce de répondre à la demande en procédant à une analyse et menant des investigations de terrain comprenant la consultation des acteurs du marché. Lorsqu'elle prend l'initiative d'un avis, l'Autorité envisage une analyse générale du secteur concerné afin d'appeler l'attention des autorités publiques sur le fonctionnement de ce secteur économique. Elle propose, le cas échéant, au gouvernement des évolutions sous forme de recommandations.

(b) Le périmètre de la fonction consultative de l'Autorité pourrait être revu

Les articles LP 620-1 à 620-4 du code de la concurrence définissent le périmètre de la fonction consultative de l'Autorité. Si l'on excepte la consultation par les juridictions qui revêt un caractère particulier, la consultation de l'Autorité est ouverte au président de la Polynésie française, au président de l'Assemblée de la Polynésie française et à l'Autorité de sa propre initiative. Il apparaît, l'expérience aidant, que les saisines ne proviennent que de l'exécutif, dans la mesure où les propositions de loi, très peu nombreuses, le sont encore moins si on considère leur lien avec le fonctionnement concurrentiel des marchés ou avec la régulation d'un secteur. Le champ de la saisine du Président du pays est très étendu dans le cadre des saisines à titre facultatif. Il peut consulter l'Autorité<sup>63</sup> i) «sur toute question portant sur la concurrence», ii) «dans le cadre de la régulation d'un secteur où la concurrence est défaillante dans le but d'assurer l'ouverture et le bon fonctionnement des marchés concernés au bénéfice du consommateur final<sup>64</sup>» iii) «sur tout projet de loi du pays, de délibération, d'arrêté ou d'instruction, en liaison avec le fonctionnement concurrentiel des marchés ou avec la régulation d'un secteur» iiiii) «afin de vérifier le respect d'obligations qui découlent d'une convention de service public ou de toute autre convention signée par la Polynésie française ayant pour objet ou effet d'assurer une régulation du marché et/ou d'offrir une position dominante sur un secteur».

L'Autorité est obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération qui institue un régime nouveau ayant pour effet: 1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions; 2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou

---

63 Article 620-1 du code de la concurrence.

64 Cette consultation peut notamment porter sur: 1° Les modalités de consultation et d'attribution d'une délégation de service public; 2° L'accès transparent et non discriminatoire à des réseaux publics, à des infrastructures ou facilités essentielles; 3° La fixation de tarifs publics de connexion ou d'interconnexion à des réseaux, de transport ou autres; 4° L'attribution d'autorisations, de licences ou fréquences; 5° L'amélioration des conditions d'approvisionnement notamment concernant la création, le maintien et la suppression de barrières tarifaires, fiscales ou quantitatives; 6° L'amélioration de la structure d'un marché ou plusieurs marchés.

secteurs d'activité; 3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente.

Le pouvoir de saisine ainsi réduit dans les faits au président de la Polynésie française plaide pour un élargissement aux communes et à leur groupement, aux organisations professionnelles et syndicales, qui les unes comme les autres ont déjà manifesté leur intérêt à quelques reprises avant de se voir rappeler les dispositions du code de la concurrence. Il pourrait être aussi envisagé d'étendre le pouvoir de saisine aux organisations de consommateurs agréées, à la chambre d'industrie, de commerce, des services et des métiers (CCISM) ou à la chambre de l'agriculture et de la pêche lagonaire (CAPL). L'ensemble des acteurs visés sont sans aucun doute intéressés par le fonctionnement de l'économie polynésienne. Leur donner la possibilité de solliciter l'avis de l'Autorité permettrait, sous réserve d'une information précise sur l'objet de la fonction consultative et probablement selon des modalités à définir, d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur certains aspects du fonctionnement concurrentiel de l'économie.

## *2 Mieux utiliser les avis et les recommandations de l'Autorité en tant qu'outils au service du gouvernement*

- (a) La collaboration entre l'Autorité dans sa fonction consultative et le gouvernement: un bilan perfectible

Lorsqu'elle est saisie par le gouvernement pour avis sur des questions de concurrence ou sur des projets de texte, l'Autorité polynésienne engage des moyens humains en regard de l'importance du sujet à traiter et du délai accordé. Les ressources humaines sont par nature limitées et doivent permettre de faire face à l'ensemble des missions de l'Autorité polynésienne de la concurrence. Les avis apportent des solutions viables pour concilier les différentes manifestations de l'intérêt général tout en limitant au mieux l'impact anticoncurrentiel potentiel. Il appartient évidemment *in fine* aux autorités publiques de décider de la position à prendre sur la base de critères qui ne donne pas nécessairement la priorité au développement de la concurrence.

Les avis rendus par l'Autorité s'appuient sur une analyse concurrentielle approfondie nourrie des résultats d'investigations et de rencontres avec les acteurs économiques concernés. Dans certains cas, une consultation publique permet de recueillir des observations complémentaires. Dès lors le processus d'élaboration des avis se distingue des opinions individuelles car ils s'appuient tant sur des compétences solides en économie et une expérience en droit de la concurrence du service d'instruction que sur la réalité vécue des opérateurs économiques. Le bilan de la collaboration entre l'Autorité dans sa fonction consultative et le gouvernement est, à ce jour, mitigé. Les suites données par le gouvernement sont allées, à l'extrême,

de l'ignorance des recommandations voire à la négation du rôle de l'APC, jusqu'à une très large reprise des recommandations formulées.

Consultée sur certains projets, l'Autorité a formulé des recommandations qui ont été largement reprises dans une version plus élaborée du texte (code de l'énergie livres I et II<sup>65</sup>) ou bien ont été en partie reprise dans les textes votés (création des officines de pharmacie et dispositions relatives à l'exercice de la pharmacie<sup>66</sup>). En revanche, les recommandations formulées sur les activités professionnelles liées à la production et à la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française<sup>67</sup>, n'ont pas été suivies. Il en a été de même de l'avis sur le projet de loi du pays portant réglementation de l'activité de transport routier particulier avec chauffeur, au moyen de véhicules de moins de dix places assises<sup>68</sup>.

L'Autorité a été saisie à deux reprises de dossiers comportant une évaluation de la formule définissant le prix et les modalités d'évolution. Ces avis portaient sur des enjeux financiers de l'ordre, *a minima*, de plusieurs centaines de millions de francs pacifiques. En juillet 2016, le Président de la Polynésie française a saisi<sup>69</sup> l'Autorité pour avis «sur la situation dans le secteur des hydrocarbures et plus particulièrement, de l'importation et du transport, secteur où les risques d'abus et/ou d'entente sont importants<sup>70</sup>». Celle-ci a rendu un avis intervenant dans le contexte de la renégociation avant l'arrivée à terme de la convention liant le Pays, les trois compagnies pétrolières importatrices du territoire et deux sociétés de transport maritime ayant pour objet de garantir l'approvisionnement régulier de la Polynésie française en produits pétroliers. Pleinement consciente de l'impact des prix des produits pétroliers sur l'ensemble des acteurs de l'économie de la Polynésie française,

---

65 Avis non public à ce jour, le texte auquel il se rapporte n'étant pas encore pris. Avis n° 2018-AO-03 du 10 août 2018 sur le projet de loi du pays instituant un code de l'énergie de la Polynésie française.

66 Avis n° 2018-AO-02 du 13 juillet 2018 sur le projet de loi du pays modifiant les conditions de création des officines de pharmacie et certaines dispositions relatives à l'exercice de la pharmacie.

67 Avis n° 2016-A-03 du 9 décembre 2016 sur le projet de loi du pays réglementant les activités professionnelles liées à la production et à la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française. Le Conseil d'Etat saisi d'un recours portant sur quelques dispositions les a partiellement annulées.

68 Avis n° 2017-A0-02 du 19 juin 2017 sur le projet de loi du pays portant réglementation de l'activité de transport routier particulier avec chauffeur, au moyen de véhicules de moins de dix places assises. A l'exception notable de la recommandation qui proposait de «supprimer la mention rendant possible un refus d'autorisation d'exercer sur le fondement d'une adéquation de l'offre à la demande prévue à l'article LP 8 qui institue un quota ou un numerus clausus».

69 Avis n° 2016-A-02 du 7 novembre 2016 relatif à la situation de la concurrence dans le secteur du transport des hydrocarbures à destination de la Polynésie française.

70 Terminologie employée dans la saisine.

entreprises et consommateurs, l'Autorité a examiné avec attention la pertinence et les modalités des dispositions de la convention qui définit notamment la méthode de calcul du prix du fret des produits pétroliers importés. Sans remettre en cause le principe même de la convention, l'Autorité a formulé 14 recommandations dont une visant à redéfinir la formule de calcul du fret à la tonne, qui doit reposer sur des données de marché objectives issues des publications des organismes internationaux reconnus en la matière plutôt que sur des données figées et opaques retenues par la convention en cours. Bien que mettant en évidence les dérives de la formule de prix et les enjeux financiers associés, cet avis n'a pas eu de suites. Seul un des protagonistes privés n'a pas voulu signer une reconduction pure et simple de la convention aux conditions antérieures, conscient que le prix de l'approvisionnement issu de la formule conventionnelle était surévalué. Il en a ultérieurement administré la preuve. Dans un autre avis relatif au fonctionnement de la concurrence dans le secteur de la distribution pharmaceutique<sup>71</sup>, l'Autorité a abordé la formation du prix du médicament. L'Autorité a proposé des recommandations de nature à «diminuer le coût et le prix des médicaments en Polynésie française. Afin de rendre transparente la composition du prix de gros et du prix de détail, ce qui constitue un préalable impératif à toute réflexion sur leur niveau, une nouvelle formule de calcul du prix des médicaments remboursables est recommandée». Elle suggérait aussi «que pour tenir l'ensemble de ces objectifs, la déconnexion partielle de l'économie des officines avec l'économie du médicament paraît difficilement évitable et impose de trouver d'autres sources de revenus pour les officines». Si certaines recommandations formulées dans l'avis ont été suivies, celles relatives à la formation du prix ne l'ont pas été à ce jour.

L'Autorité a été aussi amenée à se prononcer sur l'attribution de licence à de nouveaux opérateurs dans le secteur de la téléphonie sur saisine du Président de la Polynésie française<sup>72</sup>. Son avis portait sur l'entrée de nouveaux opérateurs sur les marchés de télécommunications et sur les conditions à réunir pour que la concurrence ne soit pas faussée sur les marchés en cause, dans l'intérêt général et, en particulier, dans l'intérêt des consommateurs polynésiens. Eu égard aux enjeux pour l'économie et la société polynésiennes, aux bénéfices attendus pour les entreprises et les consommateurs (bas prix, qualité et diversité des services offerts) mais également afin d'accorder une égalité de traitement entre les opérateurs dans un contexte de convergence technologique (fixe et mobile) et d'une importance croissante des

---

71 Avis n° 2017-A-03 du 6 novembre 2017 relatif au fonctionnement de la concurrence dans le secteur de la distribution pharmaceutique

72 Avis n° 2017-A-02 du 22 septembre 2017 relatif à l'octroi par le gouvernement d'autorisations de fournir des services de télécommunications aux sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom

services internet, l'Autorité a recommandé au gouvernement d'accorder les autorisations demandées sans délai dans le cadre réglementaire actuel. Elle a ajouté que les bénéfices attendus de l'arrivée d'un troisième opérateur sur les marchés de détail de la téléphonie mobile et de l'accès à internet fixe seront d'autant mieux obtenus que les conditions d'exercice d'une concurrence effective et loyale seront réunies, c'est-à-dire que les opérateurs seront mis en position de se concurrencer à armes égales, dans un environnement propice. Les évolutions devant intervenir portent sur l'adaptation de l'offre de services de télécommunications aux spécificités de la Polynésie française, sur l'adaptation du cadre réglementaire et la régulation des offres de gros de l'OPT ainsi que sur la régulation du secteur des télécommunications. Ces recommandations n'ont pas été suivies<sup>73</sup>.

- (b) La mission consultative de l'Autorité doit mieux contribuer au processus d'élaboration des textes, et ainsi au développement de la concurrence

A plusieurs reprises, l'Autorité a sollicité le gouvernement afin d'unifier les modalités de relation avec les ministères qui préparent les saisines du gouvernement. En octobre 2017, une communication en conseil des ministres a été faite sur ce thème. Elle rappelait que «l'avis par lequel l'Autorité se prononce ne relève pas de l'opportunité politique mais est de nature purement juridique et économique. Il est une aide à la préparation des textes normatifs examinés sous l'angle de leur impact sur la concurrence. Ainsi, l'APC examine les dispositions des projets à l'aune de leur incidence sur l'efficacité économique dans le secteur ou le marché concernés; En effet, d'une manière générale, la libre concurrence est le meilleur moyen d'atteindre l'efficacité économique». Dans le cadre d'une consultation obligatoire comme facultative, la saisine doit permettre de faire bénéficier le Gouvernement du meilleur éclairage sur les enjeux concurrentiels des questions ou des textes soumis. Les modalités de saisine doivent permettre la formulation au Gouvernement d'un avis étayé et de recommandations éventuelles adaptées; ces modalités s'articulent autour de trois points.

Il ne fait aucun doute que saisie au plus tôt dans le processus d'élaboration d'un texte, l'Autorité sera mieux en mesure d'apporter son concours au Gouvernement en lui proposant les solutions efficaces pour atteindre ses objectifs d'intérêt général tout en garantissant les plus faibles restrictions au fonctionnement concurrentiel d'un secteur économique ou d'un marché, et en lui offrant la sécurité juridique attendue. Par ailleurs, le délai d'urgence ne saurait être le délai communément utilisé. En disposant pour se prononcer du délai normal d'un mois pour examiner un texte ou

---

73 Le tribunal administratif de Papeete a annulé le refus du Pays d'octroyer les licences aux opérateurs privés

d'un délai adapté à la complexité de la question de concurrence posée, l'Autorité sera en mesure de réunir la documentation statistique et économique nécessaire, de consulter les acteurs intéressés par l'objet de la saisine en leur laissant le temps nécessaire à leur réponse, et de mener, en respectant ses procédures, toutes les investigations et les auditions nécessaires à la formation de son avis. Ce faisant, elle pourra apporter une réponse complète, juste, concrète et utile au Gouvernement et lui proposer des recommandations pragmatiques et applicables. Pour les consultations ne portant pas sur des textes (et peut-être parfois sur celles concernant certains textes qui mettent en jeu des questions de concurrence complexes à appréhender), la communication indiquait qu' «il est préconisé qu'avant la saisine, le ministre chargé du secteur économique en cause se rapproche du président de l'Autorité afin de déterminer le juste délai à consentir qui ne pourra en tout état de cause excéder trois mois». Il serait aussi intéressant d'avoir des saisines plus motivées. En effet, plus l'information à l'appui de la saisine est complète, plus l'Autorité est en mesure de rendre un avis pertinent, précis et adapté à la question examinée ou au projet de texte en cause. Pour ce qui concerne les avis sur les lois du pays ou les délibérations, une complète information des orientations envisagées dans les textes d'application, lorsqu'ils sont préparés, permettrait de procéder à une analyse plus fine et concrète de l'ensemble des implications du dispositif proposé sur la concurrence et de concevoir à l'attention du gouvernement et de l'assemblée de la Polynésie française des solutions économiquement efficaces et juridiquement sûres.

### **III CONCLUSION**

La mutation de l'économie polynésienne, d'un interventionnisme très prégnant à une concurrence progressivement développée, sera le résultat de l'action du gouvernement et de l'Autorité, chacun dans le cadre de ses responsabilités: le gouvernement dans son action de déréglementation, l'Autorité dans la mise en œuvre contraignante du droit de la concurrence.

Leur action ne pourra cependant se dispenser d'une pratique délibérément proactive d'*advocacy*. Faire connaître le droit de la concurrence, le diffuser dans le monde économique, sensibiliser les autorités publiques aux éventuels impacts anticoncurrentiels de leurs projets, acculturer le grand public doit être une préoccupation de tous les instants de l'Autorité polynésienne de la concurrence. C'est pourquoi, elle a défini un plan *advocacy* qu'elle met en œuvre, à la fois dans le cadre des procédures qu'elle a à connaître qu'en dehors de celles-ci. La mise en œuvre du droit de la concurrence tant dans sa mission préventive (concentrations et surfaces commerciales) que contentieuse (constat et sanction des ententes et des abus de position dominante) est le premier lieu de pratique de *l'advocacy*. Mais de façon délibérée, l'Autorité développe des actions envers des publics variés (entreprises, autorités publiques et administrations, grand public et médias) consistant à montrer

les avantages de la concurrence pour tous, faire connaître le droit et la nécessaire évolution de la réglementation pour atteindre les objectifs de lutte contre la vie chère. Cette mission pédagogique prend notamment la forme de formation des acteurs économiques et de leurs conseils, d'une communication (campagne de sensibilisation, réseaux sociaux, etc.) en direction du grand public et de proposition de collaboration avec l'administration pour favoriser l'évolution réglementaire.

Formons le vœu que l'action de chacun selon ses responsabilités contribuera au développement de la concurrence pour le bien de tous les Polynésiens.