



HAL
open science

Une brève synthèse de l'action de l'Autorité polynésienne de la concurrence

Florent Venayre

► **To cite this version:**

Florent Venayre. Une brève synthèse de l'action de l'Autorité polynésienne de la concurrence. Revue Lamy de la Concurrence, 2019. hal-02324624

HAL Id: hal-02324624

<https://hal.science/hal-02324624>

Submitted on 22 Oct 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une brève synthèse de l'action de l'Autorité polynésienne de la concurrence

Florent Venayre*

(Référence : Venayre F., 2019, « Une brève synthèse de l'action de l'Autorité polynésienne de la concurrence », Revue Lamy de la Concurrence, Vol. 87, Octobre, pp. 65-68.)

L'Autorité polynésienne de la concurrence (APC) vient de publier son rapport annuel¹ qui présente son activité 2018 et propose une rétrospective de son activité depuis sa création. L'occasion de faire un bilan d'étape de l'activité de cette jeune autorité de concurrence, quatre années après la nomination de son président et cinq années après l'adoption du droit de la concurrence local². Nous présenterons dans un premier temps, en chiffres, la production de l'Autorité depuis sa mise en place (1.), pour nous interroger ensuite sur les moyens dont elle dispose pour mener à bien ses missions (2.).

1. Recensement des productions de l'APC

Dans son rapport, l'APC détaille son activité 2018 à l'aide de trois tableaux (p. 25) correspondant à ses missions : pratiques anticoncurrentielles (PAC), autorisations

* Professeur en sciences économiques, GDI EA 4240, Université de la Polynésie française.

¹ APC, 2019, *Rapport public annuel 2018*, Juin.

² Cet article, destiné à la version papier de la *Revue Lamy de la Concurrence*, synthétise un travail plus long publié en deux volets sur le site www.actualitesdudroit.fr : Venayre F., 2019, « Bilan quantitatif de l'Autorité polynésienne de la concurrence (1/2) : Recensement des productions », *Actualités du Droit*, Wolters Kluwer, 18 septembre ; Venayre F., 2019, « Bilan quantitatif de l'Autorité polynésienne de la concurrence (2/2) : Evaluation comparée des coûts », *Actualités du Droit*, Wolters Kluwer, 18 septembre.

administratives (concentrations – CC – et surfaces commerciales – SC) et mission consultative (avis). Les affaires sont ensuite présentées en proportion (p. 26).

Il en ressort 14 affaires (« activité déclarée »), pourtant, le rapport fait également brièvement état de 11 productions (p. 7), en accord avec la liste fournie (p. 73). Le recensement des publications officielles de l'APC confirme cette activité de 11 productions en 2018 (« activité observée », cf. tableau 1).

Tableau 1 : Activité de l'APC en 2018

2018	Activité déclarée		Activité observée	
	Productions	Proportions	Productions	Proportions
PAC	1	7,1 %	1	9,1 %
CC	1	7,1 %	1	9,1 %
SC	5	35,7 %	4	36,4 %
Avis	7	50 %	5	45,4 %
TOTAL	14	100 %	11	100 %

Dans les tableaux détaillés du rapport figurent donc trois affaires de plus que l'activité observable de l'APC. Il s'agit d'une décision de surfaces commerciales, qui n'aurait pas été étudiée à la suite d'une lettre de confort, et de deux avis, qui auraient pu être comptabilisés deux fois (rendus en 2017 à l'autorité saisissante mais publiés en 2018)³. Or, on retrouve également des différences entre activités déclarées et observées pour les années précédentes.

Ainsi, le rapport 2018 propose aussi trois tableaux détaillés de l'activité 2017 de l'Autorité (pp. 51-52) indiquant 21 productions, comme le faisait le rapport 2017 (p. 35). Pourtant, là encore, la liste des publications (p. 68, rapport 2017) n'en mentionne que 13, ce que l'activité observable de l'APC confirme (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Activité de l'APC en 2017

2017	Activité déclarée		Activité observée	
	Productions	Proportions	Productions	Proportions
PAC	1	4,8 %	0	0 %
CC	8	38,1 %	5	38,5 %
SC	0	0 %	0	0 %
Avis	12	57,1 %	8	61,5 %
TOTAL	21	100 %	13	100 %

Les 8 productions manquantes (1 PAC, 3 CC et 4 avis) pourraient provenir d'un « désistement » qui aurait tout de même été comptabilisé, d'opérations de concentration

³ Pour plus de détails, voir notre étude longue.

« retirées » ou comptabilisée deux fois (une fois pour la phase 1 et une autre pour la phase 2)⁴, ou encore d’avis qui ne correspondraient à aucune saisine réelle⁵.

Enfin, selon le rapport 2018, l’Autorité déclare 13 affaires traitées en 2016 (pp. 50 et 52), conformément au contenu du rapport 2016 (p. 58), mais la liste des productions du même rapport ne mentionnait cependant que 11 productions (p. 86). Là encore, aucune des 3 affaires de PAC évoquées n’a par exemple donné lieu à décision. Par ailleurs, l’une des décisions de contrôle des concentrations était en réalité en deçà des seuils légaux de l’article LP. 310-2 du code de la concurrence⁶, mais avait été notifiée à la demande de l’APC selon une « *interprétation contestable* » des seuils⁷. Il en va de même pour une des affaires de surfaces commerciales⁸, notifiée sur demande de l’APC malgré sa non contrôlabilité⁹.

Tableau 3 : Activité de l’APC en 2016

2016	Activité déclarée		Activité observée	
	Productions	Proportions	Productions	Proportions
PAC	3	23,1 %	0	0 %
CC	5	38,5 %	5*	50 %
SC	2	15,4 %	2*	20 %
Avis	3	23,1 %	3	30 %
TOTAL	13	100 % ¹⁰	10**	100 %

* Dont une décision non contrôlable

** Dont deux décisions non contrôlables

Le tableau 4 synthétise l’ensemble de ces informations. On constate une importante différence entre l’activité déclarée de l’APC (48 productions) et son activité observable (32 dossiers en excluant les deux opérations non contrôlables)¹¹. Cet écart, qui conduit à accroître de 50 % l’activité déclarée par rapport à l’activité observée, incite à s’interroger sur la productivité et le coût de fonctionnement de l’Autorité polynésienne de la concurrence.

⁴ Il s’agirait de la décision n° 2017-CC-01 du 9 mars 2017 relative à la prise de contrôle exclusif des sociétés Compagnie française maritime de Tahiti et Vaipihaa par la société Emar.

⁵ Voir notre étude longue pour des informations complémentaires.

⁶ Décision n° 2016-CC-01 du 6 juillet 2016 relative à la prise de contrôle exclusif par HNA Tourism (groupe HNA) de la société South Seas Resort Limited (groupe Louis Wane).

⁷ Voir : Montet C., 2017, « L’interprétation contestable des seuils de contrôle des concentrations par l’Autorité polynésienne de la concurrence », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 65, pp. 43-49. L’APC avait par la suite modifié son interprétation pour revenir à une application plus respectueuse du droit en vigueur (voir : Venayre F., 2017, « La volte-face de l’Autorité polynésienne de la concurrence sur les seuils de contrôle des concentrations », *Revue Lamy de la Concurrence*, Vol. 67, p. 6).

⁸ Décision n° 16-SC-01 du 13 septembre 2016 relative à la création d’un magasin de commerce de détail, sous enseigne Easy Market, situé avenue du Prince Hinoi à Papeete.

⁹ Voir notre étude longue pour plus d’information.

¹⁰ Le total ne fait pas exactement 100 % mais les chiffres sont repris tels quels du rapport 2018.

¹¹ On notera cependant que dans le rapport 2018 (p. 6), il est indiqué 40 productions : 23 décisions (8 SC, 14 CC, 1 PAC) et 17 avis, ce qui ne correspond à aucun des décomptes, ni déclarés dans les tableaux détaillés des rapports 2016, 2017 et 2018, ni observés.

Tableau 4 : Comparaison des activités déclarées et observées de l'APC (2016-2018)*

2016-2018	Activités			
	Déclarées		Observées	
	Productions	Proportions	Productions	Proportions
PAC	5	10,4 %	1	3,1 %
CC	14	29,2 %	10	31,3 %
SC	7	14,6 %	5	15,6 %
Avis	22	45,8 %	16	50 %
TOTAL	48	100 %	32	100 %

* En dehors, pour l'activité observée, des deux décisions non contrôlables¹²

2. Évaluation comparée des coûts de l'APC

Outre le fait que les rapports semblent attachés à présenter favorablement l'action de l'APC, il convient de savoir si son activité observée relève d'une productivité normale pour une jeune autorité et si l'APC dispose bien du budget nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

Depuis 2017, première année pleine à effectif plein de l'Autorité, la dotation pour le budget de fonctionnement de l'APC s'est stabilisée à 185 millions de francs Pacifique¹³. Le tableau 5 recense l'ensemble des dotations perçues par l'APC¹⁴, ainsi que le rappel de son activité¹⁵.

Tableau 5 : Evolution des budgets et productions de l'APC

Années	Budgets		Productions
	Millions Fcfp	Milliers €	
2015	70,71	592,55	0
2016	190	1 592,2	8
2017	188	1 575,44	13
2018	185	1 550,3	11
TOTAL	633,71	5 310,49	32

¹² Les deux décisions réalisées en deçà des seuils de contrôlabilité n'ont pas été prises en compte car ne respectant pas les dispositions du code de la concurrence. Si le traitement de ces dossiers a pu engendrer certains coûts, ce n'est qu'à la suite d'une erreur d'appréciation de l'Autorité elle-même et le gaspillage de ressources induit ne saurait donc être porté à son crédit.

¹³ 1 000 Fcfp = 8,38 €.

¹⁴ Les comptes administratifs de l'APC peuvent faire apparaître des différences sensibles entre recettes et dépenses, mais le résultat net est affecté au compte « Report à nouveau », permettant le cas échéant un exercice déficitaire (comme en 2018, avec près de 10 millions de Fcfp). Les chiffres retenus dans le tableau correspondent aux déclarations des montants réellement affectés par le gouvernement et disponibles pour l'APC. Ils sont donc supérieurs aux dépenses réelles de l'APC selon ses comptes administratifs, mais inférieurs de 10 millions environ à ses recettes selon les mêmes comptes.

¹⁵ Comme vu plus haut, les deux décisions prises sans fondement juridique ne sont pas prises en compte.

Bien que les montants semblent en première lecture assez conséquents (5,3 millions d’euros en 3 ans et demi, pour une collectivité de 275 000 habitants), il faut s’assurer de leur capacité à assurer l’efficacité de l’Autorité. Il est donc nécessaire de pouvoir disposer de comparatifs.

On pourrait penser à l’Autorité de la concurrence française, mais la comparaison avec la Polynésie française se heurte nécessairement à des limites importantes. Le rapport annuel 2017¹⁶ de l’autorité métropolitaine mentionne ainsi un budget global de 22,6 millions d’euros (p. 30), pour un total de 605 décisions et avis rendus (p. 10).

Nous disposons également d’un autre comparatif, sans doute plus pertinent, avec la Nouvelle-Calédonie, dont l’autorité (Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie ou ACNC) vient d’être installée avec la nomination de sa présidente en janvier 2018. Le rapport 2018 de l’ACNC¹⁷ indique que son budget est de 155,62 millions de Fcfp, soit environ 1,3 million d’euros (p. 19), pour 27 productions (p. 39)¹⁸ répertoriées dans le tableau 6.

Tableau 6 : Activité déclarée et observée de l’ACNC en 2018

2018	Productions	Proportions
PAC	0	0 %
CC	7	25,9 %
SC	8	29,6 %
Avis	12*	44,5 %
TOTAL	27	100 %

* Dont 2 « recommandations », terminologie désignant les avis sur autosaisines

L’activité de l’ACNC est donc particulièrement importante au regard de celle de l’APC, malgré un budget un peu plus faible. Le budget de l’APC ne saurait donc être considéré comme handicapant pour la pleine réalisation de ses missions.

Ces différentes informations permettent d’établir des calculs de coûts unitaires et des comparaisons (tableau 7). Dans le cas de l’ACNC et l’APC, les autorités étant suffisamment récentes, l’analyse porte depuis leur création. Ce n’est en revanche pas possible pour l’autorité métropolitaine, pour laquelle seule la dernière année disponible est retenue.

¹⁶ Le rapport 2018 n’est pas encore disponible à l’écriture de ces lignes.

¹⁷ ACNC, 2019, *Rapport annuel 2018*, Juin.

¹⁸ Dans le schéma de l’activité de l’ACNC, il manque l’un de ses avis (n° 2018-A-03 du 11 juin 2018 sur le projet d’arrêté du gouvernement portant modification de l’arrêté n° 2012-1291/GNC du 5 juin 2012). Une fois cette omission corrigée, on recense bien 27 productions au total, soit l’activité observée de l’ACNC.

Tableau 7 : Coûts comparés des autorités de concurrence (F, NC, PF)

(en €)	Budget	Productions	Coût unitaire	Surcoût/F
ADLC (F)	22 600 000	605	37 355	-
ACNC (NC)	1 304 096	27	48 300	29 %
APC (PF)	5 310 490	32	165 953	344 %

La comparaison avec la métropole doit être a priori considérée avec grande précaution, notamment pour le nombre d'affaires. Mais le référentiel métropolitain permet d'établir un benchmark de surcoût pour les deux jeunes autorités (dernière colonne du tableau 7). Ainsi, le coût moyen d'une production de l'ACNC est de 48 000 €, ce qui est supérieur de 29 % au coût français (de 37 000 €). Une telle différence peut aisément s'expliquer par des effets de taille et de jeunesse de l'ACNC, ainsi que par un coût de la vie plus élevé en Nouvelle-Calédonie. Pour l'APC, le coût moyen s'élève à 166 000 €, soit un surcoût de 344 % par rapport au référentiel français (et 3,5 fois plus que l'ACNC) Une telle différence ne peut s'expliquer par des effets d'échelle, de récence, ou de différentiel de coût de la vie.

Il convient de préciser que les seuils de contrôle des concentrations sont plus bas en Nouvelle-Calédonie, au risque de contrôler des opérations mineures accroissant l'activité de l'ACNC. Cet argument peut cependant être écarté, dans la mesure où le contrôle des concentrations représente 25,9 % de l'activité de l'ACNC, contre 31,3 % pour l'APC, et du fait que, sur 10 décisions de concentration de l'APC, 7 concernaient le même secteur¹⁹, simplifiant ainsi son travail.

A la faveur de la révision du code de la concurrence de 2018, le législateur polynésien avait souhaité préciser le contenu du rapport annuel de l'APC (article LP. 610-9), en imposant une annexe budgétaire explicitant les rémunérations des personnels, ce qui aurait pu éclairer les surcoûts qui viennent d'être identifiés. Malheureusement, le rapport 2018 a été publié sans cette annexe et les seuls éléments disponibles restent donc très agrégés (p. 71) : un budget de fonctionnement de 189 millions de Fcfp, dont 90,6 % constitueraient des rémunérations. Ainsi, en 2018, les rémunérations représenteraient 171,234 millions de Fcfp, pour 13 personnels permanents (p. 69). Par comparaison, l'ACNC donne une rémunération de 126,82 millions de Fcfp (rapport 2018, p. 19) pour 12 personnels permanents (pp. 15-18). Quant à l'autorité métropolitaine, elle affiche pour 2017 une rémunération de 17,1 millions d'euros (rapport annuel 2017, p. 30) pour un effectif de 198 (p. 29).

Le tableau 8 lie ces éléments, étant entendu qu'une grande attention est requise car trop d'éléments peuvent influencer les résultats : vacances de postes ou temps partiel, nature des rémunérations, cotisations sociales, inégalités de répartition des revenus, etc.

¹⁹ Il s'agissait de rachats d'hôtels. C'était également le cas de la 11^{ème} décision, non retenue car contrôlée au deçà des seuils légaux.

Tableau 8 : Comparaisons indicatives de rémunérations (ADLC, ACNC, APC)

(en €)	Budget	Postes permanents	Coût/agent	Surcoût/F
ADLC	17 100 000	198	86 364	-
ACNC	1 062 752	12	88 563	2,5 %
APC	1 434 941	13	110 380	27,8 %

Conclusion

L'étude des rapports de l'APC montre une faible activité au regard des coûts. La mise en perspective avec les premiers résultats de l'ACNC confirme ces enseignements et met en évidence un très fort différentiel de productivité entre les deux autorités. Les raisons de cette faible productivité restent à identifier pleinement, mais l'obtention d'éléments budgétaires complémentaires, notamment relatifs aux rémunérations comme requis par l'article LP. 610-9, pourrait être de nature à fournir des pistes d'analyse.

Les informations disponibles à ce stade montrent quoi qu'il en soit que l'APC peine à installer une action sensiblement coûteuse au regard d'autorités soumises à des contraintes similaires, comme en Nouvelle-Calédonie. Sans doute ce constat a-t-il été réalisé en interne, expliquant pourquoi les rapports enjolivent systématiquement la présentation de l'activité.

Le risque de cette faible productivité est qu'elle en vienne à remettre en cause l'existence de l'APC, alors que cela devrait rester indiscuté par chacun. C'est pourquoi l'APC ne peut s'abstraire, dorénavant, de justifier d'une utilisation rigoureuse des fonds publics dont elle dispose. Il est également indispensable qu'elle améliore rapidement ses résultats et qu'elle les présente sans artifices, en toute transparence, et avec toute la déontologie indispensable à l'action d'une autorité administrative indépendante.

* *

*