

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des outre-mer

Projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer

NOR : MOMO2517046L/Rose-1

EXPOSÉ DES MOTIFS

Depuis de trop nombreuses années, nos compatriotes ultramarins subissent de plein fouet le fléau de la vie chère. Le constat est connu et documenté. En 2022, d'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les écarts de prix vis-à-vis de l'hexagone atteignent jusqu'à 16 % sur les prix à la consommation en général et parfois plus de 40 % sur les denrées alimentaires. C'est insoutenable pour tous nos compatriotes ultramarins. C'est une véritable fracture sociale.

Le présent projet de loi contribue à lutter plus efficacement contre la vie chère dans les outre-mer, à améliorer le pouvoir d'achat des ultramarins et, partant, la cohésion sociale de notre nation.

Structuré autour de quatre titres, il contribue au renforcement des dispositifs de lutte contre la vie chère par une action de baisse de prix et d'amélioration de la transparence et la concurrence dans les outre-mer. Il vise à soutenir le tissu économique ultramarin, en particulier en matière de souveraineté alimentaire.

Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre d'un plan gouvernemental plus vaste de lutte contre la vie chère. D'abord, l'État a d'ores et déjà agi, par exemple récemment dans le cadre du protocole d'objectifs et de moyens de lutte contre la vie chère, signé le 16 octobre 2024, et qui a permis d'ores et déjà de réelles baisses de prix. C'est le résultat d'efforts partagés, et notamment, du côté de l'État, d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à taux zéro sur les produits de première nécessité en Guadeloupe et en Martinique.

Le Gouvernement porte également d'autres dispositifs qui seront mis en œuvre par la voie de mesures réglementaires.

Lutter contre la vie chère nécessite également d'engager un plan plus structurel et plus largement de transformation économique des territoires. Le Gouvernement mobilisera les préfets en ce sens.

L'article 1^{er} ouvre la faculté d'exclure le prix du transport du calcul du seuil de revente à perte (SRP). Le différentiel de prix entre la France hexagonale et les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, ainsi que dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna s'explique en grande partie par l'éloignement géographique. En effet, les produits sont acheminés moyennant le paiement d'un certain nombre de frais dénommés « frais d'approche » (activités d'empotage, de manutention portuaire, de transports routier et maritime et de dépotage, etc.).

Le prix du transport représente entre 50 et 75 % de ces frais d'approche.

Actuellement, seule cette composante des frais d'approche est prise en compte dans la détermination du seuil de revente à perte. Les autres composantes, logistiques pour l'essentiel, sont donc déjà exclues du calcul puisqu'elles ne sont pas comprises dans le prix du transport.

Les modalités de calcul du seuil de revente à perte prévues par l'article L. 442-5 du code de commerce s'appliquent sur l'ensemble du territoire, sans distinction pour les territoires ultramarins précités.

L'article 1^{er} vise donc à abaisser le seuil de revente à perte en outre-mer applicable dans les outre-mer en déduisant les coûts de transport. Cela permettrait ainsi aux distributeurs ultramarins de faire diminuer les prix en rayon, en particulier pour les produits de première nécessité dont le coût du transport représente une part plus élevée proportionnellement à leur valeur. Les distributeurs seraient libres d'absorber les coûts de transports déduits ou de les répercuter sur d'autres produits, notamment des produits à forte valeur ajoutée.

Cette spécificité s'ajouterait à l'absence de majoration de 10 % du SRP sur les produits alimentaires, majoration qui ne s'applique que sur le territoire métropolitain du fait des particularités des outre-mer, qui justifient un régime dérogatoire en matière d'interdiction de la revente à perte.

L'article 2 porte sur l'amélioration du dispositif relatif aux négociations des accords annuels de modération des prix de produits de grande consommation, dits accords « bouclier qualité-prix ». Le bouclier qualité-prix (BQP) favorise la modération des prix des produits de grande consommation dans les territoires ultramarins.

Il est proposé d'en renforcer la portée sous plusieurs angles :

– en associant systématiquement à la négociation du BQP le président de la collectivité territorialement compétente, et en permettant au représentant de l'Etat d'intégrer aux négociations les associations de défense des consommateurs ;

– en permettant au représentant de l'Etat d'étendre les négociations aux services, en particulier les services essentiels comme l'entretien automobile, les forfaits d'abonnement téléphonique ou internet ;

– en mentionnant explicitement qu'en cas de réussite des négociations, l'accord est signé par les parties qui l'on négocié ;

– en introduisant une publicité de la liste des organisations professionnelles et des entreprises qui participent aux négociations mais également de celles qui n’y participent pas, et de celles qui ont signé ou non l’accord ;

– en introduisant une sanction administrative en cas de non-respect par une entreprise signataire de l’accord de BQP. Cela comble une lacune du dispositif actuel qui ne prévoit aucune sanction dissuasive en cas de non-respect de l’accord ;

– en introduisant également une sanction administrative en cas de défaut d’affichage du prix global prévu dans l’accord de BQP.

L’article procède enfin à des corrections matérielles (actualisation de références) et à une mise en cohérence de la numérotation.

Il donne également aux agents chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression de fraudes, la possibilité de prononcer une injonction aux parties à l’accord de se conformer aux obligations prévues au présent article.

L’article 3 donne la faculté aux présidents des observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) de saisir le préfet en cas de variation excessive des prix, spécifique aux territoires dont il a la compétence, aux fins de recourir aux pouvoirs spéciaux du Gouvernement en matière de réglementation des marchés et des prix outre-mer, si le dysfonctionnement du marché est vérifié.

L’article 4 vise la création d’un service public de logistique en Martinique répondant à un objectif d’intérêt général et d’amélioration de l’attractivité économique de ce territoire.

Le présent projet prévoit que l’État confiera par voie contractuelle (contrat de concession), pour une durée de cinq ans, à un opérateur économique sélectionné, les missions suivantes :

– la gestion d’un service public de logistique, incluant des fonctions de stockage et de distribution, destiné aux personnes morales de droit privé exerçant une activité commerciale et préalablement sélectionnés selon des critères définis par voie réglementaire ;

– la sélection l’aménagement et la maintenance du site logistique, ainsi que la conception, la construction et l’exploitation du bâtiment dédié à cette mission.

La gestion de ce service public implique pour l’opérateur désigné, de récolter les fruits de l’exploitation et d’en assumer les risques. En l’espèce, la Martinique présente des contraintes logistiques structurelles, combinées à une carence avérée de l’initiative privée en matière de mutualisation des flux logistiques liés au commerce, notamment électronique. En parallèle, il convient de répondre aux objectifs du zéro artificialisation nette en réhabilitant une friche bâtie pour accueillir le site logistique susmentionné.

Ces éléments justifient l’implantation du dispositif sur ce territoire, sans qu’il soit nécessairement généralisé à d’autres régions d’outre-mer ou de l’Hexagone.

L'article 5 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure législative, en application de l'article 38 de la Constitution permettant dans un délai de 12 mois de proposer un mécanisme visant à réduire les frais d'approche sur les produits de première nécessité importés en outre-mer.

Cette mesure s'inscrit dans un objectif de pérennisation du protocole d'objectifs et de moyens signé en Martinique le 16 octobre 2024 par l'Etat, la Collectivité territoriale de Martinique et les principaux acteurs économiques de l'île.

En effet la mise en place d'un mécanisme de péréquation permettant de réduire les frais d'approche sur les produits dits de première nécessité (PPN) et pallier les conséquences structurelles sur les prix, liées à l'éloignement géographique ainsi qu'à la dépendance aux importations des territoires ultramarins.

L'article 6 prévoit de permettre aux observatoires, des prix, des marges et des revenus (OPMR) de saisir l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation et de la répression des fraudes de toute question de consommation ou de concurrence. Ces nouvelles dispositions s'ajouteront à la faculté pour les OPMR de saisir l'Autorité de la concurrence, sur le fondement du II. de l'article L. 462-5 du code de commerce en vigueur, lorsqu'ils relèvent des indices de pratiques anticoncurrentielles dans l'exercice de leurs missions.

L'article 7 propose d'obliger les acteurs de la grande distribution présents sur les territoires ultramarins, pour leurs magasins de plus de 400 m² à transmettre, à sa demande, à l'autorité chargée de la concurrence et de la consommation toutes les informations utiles relatives aux prix et aux quantités vendues des produits de grande consommation.

Ces informations concernent les prix et les quantités vendues par les enseignes de la grande distribution à dominante alimentaire de produits de grande consommation. La liste de ces informations sera précisée par décret en Conseil d'Etat, ainsi que les modalités de leur transmission. En effet, la transparence économique des acteurs ultra-marins nécessite d'être renforcée, afin d'améliorer la connaissance des marchés et en particulier du secteur de la grande distribution.

Ces informations permettront d'enrichir la connaissance des marchés et des prix de détail pratiqués par les grandes enseignes de la distribution sur les territoires ultramarins.

Cette mesure permettra à l'autorité en charge de la concurrence et de la consommation de recueillir de manière systématique les informations utiles notamment pour la mise en œuvre des dispositions relatives à la réglementation des prix.

Les informations permettront en particulier aux services de l'Etat de préparer les négociations du BQP dans chaque territoire, mais également d'assurer le suivi et le respect du résultat des négociations, et d'en assurer un bilan annuel qui pourra être présenté aux OPMR et rendu public.

Le respect de cette obligation de transmission sera assuré par les agents chargés de la consommation, de la concurrence et de la répression de fraudes et sera sanctionné par une amende administrative.

L'article 8 a pour objet de répondre au manque de transparence des distributeurs implantés 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 au sujet des « marges arrière » dont ils bénéficient de la part de leurs fournisseurs et qui sont considérées comme contribuant à la cherté de la vie en outre-mer.

Pour répondre à cette demande légitime de transparence, l'article 8 prévoit la transmission de rapports des distributeurs à l'autorité chargée de la concurrence et de la consommation. Ces rapports visent à faire la lumière sur les montants effectivement perçus par les distributeurs, qu'il s'agisse des réductions de prix figurant sur les factures d'achat des marchandises ou des avantages facturés au fournisseur par le distributeur, y compris les ristournes conditionnelles.

Cet article permettra d'objectiver la situation et les difficultés que pourraient rencontrer les producteurs locaux au regard de la pratique des marges dites « arrière ». L'autorité chargée de la concurrence et de la consommation pourra vérifier la fiabilité des informations contenues dans le rapport.

L'article 9 crée une nouvelle pratique restrictive de concurrence passible de sanctions civiles qui consisterait à appliquer des conditions commerciales de ventes différenciées sur le seul fondement du fait que les produits sont destinés aux territoires ultramarins. Elle nécessitait un complément au texte actuel qui dispose déjà, au 4° du I du L. 442-1, qu'il est interdit de « pratiquer, à l'égard de l'autre partie, ou d'obtenir d'elle des prix, des délais de paiement, des conditions de vente ou des modalités de vente ou d'achat discriminatoires et non justifiés par des contreparties réelles prévues par la convention mentionnée à l'article L. 441-4 en créant, de ce fait, pour ce partenaire, un désavantage ou un avantage dans la concurrence ».

En effet, dès lors qu'un distributeur ultramarin n'est pas en concurrence avec un distributeur métropolitain, la condition d'un avantage ou d'un désavantage dans la concurrence n'a pas été reprise dans la disposition proposée.

L'objectif de cette disposition est de ne permettre l'application à un acheteur de produits destinés aux territoires ultramarins de conditions commerciales différenciées par rapport à un acheteur métropolitain (pour des produits totalement identiques) que sous réserve de l'existence de raisons objectives, telles que l'éloignement géographique lorsque le fournisseur se charge de l'acheminement des marchandises jusqu'au territoire ultramarin.

En complément de cette mesure et afin, notamment, de veiller à sa bonne application, l'article 9 crée une nouvelle obligation, pour tout fournisseur de produits de grande consommation qu'il soit destiné à une commercialisation dans les outre-mer, la communication, à sa demande, au directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou à son représentant nommément désigné, des conditions générales de vente soumises à la négociation avec ses acheteurs pour chacun des circuits de distribution auxquels il a recours ainsi que les conventions conclues avec chacun des acheteurs concernés.

L'article 10 prévoit, afin de s'assurer de l'application de ces obligations nouvelles, en cas de défaut de dépôt des comptes au greffe du tribunal de commerce, que les associations de consommateurs mentionnées à l'article L. 621-1 du code de consommation qui justifient d'une atteinte directe ou indirecte à l'intérêt collectif des consommateurs ou le représentant de l'Etat, puissent saisir le juge des référés qui pourra ordonner le dépôt de ces documents sous astreinte, dont le montant pourra aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires journalier moyen hors taxes réalisé en France par la société par jour de retard à compter de la date fixée par l'injonction. Enfin, l'article prévoit d'instaurer une communication permettant de rendre publique l'injonction adressée à l'entreprise fautive et donc de renforcer la dissuasion au contournement de la loi.

Ce nouveau régime devrait ainsi renforcer les obligations de transparence pesant sur les entreprises ultramarines, ces dernières respectant en effet beaucoup moins leurs obligations de dépôt et de publication des comptes que leurs homologues de l'hexagone. Pour exemple, à la Martinique, seulement 24 % des sociétés déposent leurs comptes, contre 85 % au niveau national.

L'article 11 renforce les moyens de l'Autorité de la concurrence, lui permettant de renforcer sa capacité à répondre aux enjeux des collectivités régies par 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.

L'article élargit le collège de l'Autorité de la concurrence à 2 nouveaux membres, choisis parmi des personnalités ayant une expertise en matière économique, en matière de concurrence ou de consommation dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

L'article 11 permet également l'extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions du livre IV du code de commerce relevant de la compétence de l'Etat en matière de pouvoirs d'enquête, de voies de recours, de sanctions et d'infractions. Cette ouverture permet d'harmoniser, simplifier et sécuriser les procédures d'enquête et les voies de recours en matière de droit de la concurrence en Nouvelle-Calédonie.

Le président de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie a alerté le Gouvernement sur la nécessité de modifier l'ordonnance n° 2014-471 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de dispositions du livre IV du code de commerce relevant de la compétence de l'Etat en matière de pouvoirs d'enquête, de voies de recours, de sanctions et d'infractions, qui est en retard par rapport à l'ordonnance équivalente en Polynésie française sur deux points :

– l'unification devant la cour d'appel de Paris des recours contre les décisions du rapporteur général relatives au secret des affaires (suites de la décision CE 2014 FILMM) ;

– la coopération étroite de l'autorité de la concurrence et de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie en matière d'enquêtes.

Enfin, l'article revoit le seuil de notification des opérations de concentration en abaissant le seuil en chiffre d'affaires réalisé par au moins deux entreprises dans au moins l'un des outre-mer concerné, de 5 à 3 millions d'euros dans le secteur du commerce de détail. Ainsi, davantage d'entreprises actives dans ce secteur sensible pour les outre-mer sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle par l'Autorité.

L'article 12 renforce la possibilité pour les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) de saisir l'Autorité de la concurrence quand la part de marché – calculée en surface de vente – d'une entreprise qui sollicite une autorisation d'exploitation commerciale lorsqu'un projet d'aménagement commercial est susceptible pour l'entreprise de dépasser 25 % de part de marché de ses implantations sur l'ensemble du territoire des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, et à Saint-Martin, et de dépasser 50 % de part de marché dans la zone de chalandise concernée dans ces mêmes territoires, après l'opération.

L'article 13 vise à renforcer la possibilité de réglementer les prix ou importations de produits dont le prix de vente dans les outre-mer est manifestement inférieur à celui pratiqué dans l'hexagone, en ajoutant la notion de produits locaux « substituables » aux produits importés concernés qui pourraient bénéficier de l'accord entre producteurs locaux et importateurs conclu sous l'égide du préfet, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 420-5 du code de commerce. Ainsi, par l'ajout du terme « substituable », seront considérés l'ensemble des produits locaux en concurrence avec les produits importés vendus à un prix manifestement inférieur, dans l'un ou plusieurs des territoires ultramarins, à celui constaté dans l'hexagone.

Les **article 14** et **article 15** instaurent dans les outre-mer des règles adaptées de la commande publique afin de réserver une part des marchés publics aux petites et moyennes entreprises locales et de rendre obligatoire un plan de sous-traitance pour les marchés supérieurs à 500 000 euros. Cette expérimentation s'inspire de l'expérimentation prévue à l'article 73 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer dite EROM) en y apportant les modifications nécessaires pour lever les obstacles rencontrés par les acheteurs dans la mise en œuvre concrète de la loi du 28 février 2017. Ainsi, n'a pas été reprise la limite au dispositif de réservation prévue par la loi EROM, de 15% du montant annuel moyen des marchés du secteur économique concerné, difficile à mettre en œuvre et qui a pu freiner les acheteurs. En contrepartie, la réservation des marchés ne s'applique qu'aux marchés d'un montant inférieur aux seuils européens. Cette rédaction est donc plus simple d'application et juridiquement plus sûre.