

**Avis n° 18-A-09 du 3 octobre 2018
relatif à la situation concurrentielle sur les marchés des matériaux
de construction à Mayotte et à La Réunion ***

L'Autorité de la concurrence (section V) ;

Vu la lettre du 16 décembre 2016, enregistrée sous le numéro 16/0268 A, par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant la situation concurrentielle sur le marché des matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion ;

Vu le code de commerce, notamment son article L. 462-1 ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement, et les représentants du ministère des Outre-mer entendus lors de la séance du 12 septembre 2018 ;

Le représentant de la société Bolonyocte consulting entendu sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Adopte l'avis suivant :

Résumé¹

L'Autorité a été saisie le 16 décembre 2016 par le ministre de l'économie et des finances d'une demande d'avis concernant la situation concurrentielle des marchés des matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion. Elle a notamment été invitée à s'interroger sur les conditions de la formation des prix sur les marchés du ciment, des granulats et des bois de charpente dans les deux territoires, ainsi que sur ceux des treillis soudés et des tôles de toiture à Mayotte, des carreaux céramiques et des enduits de façade à La Réunion.

Cette saisine fait suite à une proposition du rapport Bareigts-Fasquelle de décembre 2015, reprise par le rapport Lurel de mars 2016. Elle vise notamment à réduire le coût de la construction des logements sociaux (Plan Logement Outre-Mer 2015-2020) et des ouvrages d'art publics (comme la route du littoral à La Réunion) dans ces deux territoires, dans un contexte de lutte contre la vie chère et de croissance démographique importante.

Le constat : des surcoûts importants pour les matériaux de construction

Rejoignant les travaux déjà conduits par les observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) en 2014 et 2015, ainsi que les résultats des enquêtes des services déconcentrés de la DGCCRF de 2017, l'Autorité constate des différentiels de prix élevés avec la métropole pour les matériaux de construction (+ 39 % à La Réunion et + 35 % à Mayotte, alors que l'écart du niveau général des prix dans ces deux territoires est de + 7 %), ainsi que des niveaux de marge commerciale très importants pour nombre de ces produits.

Les facteurs explicatifs de ces surcoûts

L'Autorité a analysé plusieurs facteurs explicatifs de ces surcoûts, en distinguant :

- Les facteurs communs aux différents matériaux, notamment le coût élevé du transport [accru à Mayotte par des difficultés de gestion du port], la fiscalité spécifique de l'octroi de mer [bien que ce surcoût soit plus que compensé pour le consommateur final par des taux de TVA réduits voire nuls], les difficultés de stockage [en raison notamment de la rareté du foncier], ou encore les exigences de normalisation et de certification des procédés et des matériaux [qui se révèlent parfois peu adaptées aux spécificités de ces territoires et accroissent leur dépendance par rapport à la métropole].
- Des facteurs spécifiques à certains marchés en fonction notamment de leur degré de concentration et de l'organisation des filières de distribution. L'Autorité a par exemple constaté des degrés élevés de concentration horizontale (avec un faible nombre de fabricants ou d'importateurs) et d'intégration verticale (avec des entreprises présentes à tous les niveaux de la chaîne de distribution). L'une des façons de traiter la question des surcoûts est donc de favoriser l'arrivée de nouveaux acteurs, comme l'ont récemment montré les marchés du ciment ou du bois à La Réunion, qui ont connu des évolutions structurelles importantes, couplées à des baisses de prix.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seul fait foi le corps de l'avis.

Les propositions de l'Autorité

L'Autorité a formulé un certain nombre de propositions pour agir sur ces différents leviers. Pour ce faire, elle a notamment examiné les avantages respectifs des outils mis à sa disposition par la loi Lurel de 2012. Ses principales propositions sont les suivantes :

➤ Engager une adaptation des normes de la construction aux contraintes locales et faciliter les procédures de certification des matériaux

Dans la continuité des démarches engagées à travers le programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique (PACTE) de février 2015, de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, et du Livre Bleu pour l'Outre-mer de juin 2018, consécutif aux Assises de l'Outre-mer, l'Autorité propose différentes mesures visant à adapter les normes de la construction aux contraintes locales et à faciliter les procédures de certification des matériaux². Ces différentes orientations sont susceptibles d'avoir un effet direct sur le coût des matériaux de construction, en raccourcissant les circuits d'approvisionnement, en standardisant les produits utilisés, mais également en redynamisant le tissu productif local et l'intégration régionale.

- Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du Livre Bleu de l'Outre-mer de juin 2018, organiser, au niveau interministériel, une revue « norme par norme » et « territoire par territoire » des normes de la construction applicables aux territoires d'Outre-mer et évaluer, pour chacune, si elle doit être maintenue intégralement, adaptée ou supprimée pour tenir compte des spécificités liées au climat tropical.
- Engager la mise en œuvre du processus de l'article 349 du TFUE et inviter la Commission européenne à proposer de mettre en place, dans les régions ultrapériphériques concernées, un système de certification par équivalence sur le modèle d'un tableau de correspondance entre produits de normes CE et produits étrangers réputés de qualité équivalente, pour réduire les coûts de fabrication et de transport en recourant aux importations dans l'environnement régional proche.
- Permettre la certification sur place des matériaux par l'implantation d'antennes locales de bureaux de certification nationaux et l'accréditation de structures locales capables de réaliser des tests de performance.
- Dans le cadre du programme PACTE, faciliter le développement d'une filière de production locale de matériaux en favorisant, en amont, la recherche de matériaux innovants adaptés à la construction ultramarine et en exploitant, en aval, les savoir-faire locaux au sein de structures comme le CIRBAT à La Réunion, dont la compétence pourrait être élargie à Mayotte.
- Permettre l'accréditation d'organismes certificateurs, ayant une technicité particulière dans le bâti tropical, afin qu'ils puissent instruire des Avis Techniques pour l'utilisation de matériaux innovants et adaptés au climat tropical sous le contrôle de la CCFAT.

² L'Autorité avait déjà proposé des mesures d'adaptation des normes dans le cadre son avis n° [15-A-16](#) du 16 novembre 2016 portant sur l'examen, au regard des règles de la concurrence, des activités de normalisation et de certification. Une partie de l'analyse, faisant l'objet de propositions spécifiques, portait sur le cas particulier du secteur du bâtiment (III).

➤ **Modifier la structure du marché en faveur des nouveaux entrants et des acteurs en situation de dépendance économique**

- Engager, par l'intermédiaire de l'OPMR, le développement de structures de mutualisation des achats de matériaux de construction, soit au profit des petits distributeurs (Mayotte), soit au profit des professionnels du BTP et des donneurs d'ordre (La Réunion).
- Engager, sur le fondement de l'article L. 410-3 du code de commerce, des projets de création de centres de stockage départementaux, gérés par le biais de délégations de service public remises régulièrement en concurrence.
- Encourager les pouvoirs publics (État et département) à améliorer la gestion du port de Longoni (Mayotte).
- Mettre à l'étude une filière d'importation directe de ciment en provenance de l'île Maurice vers La Réunion, sous réserve du respect des normes européennes ou de normes équivalentes.

➤ **Envisager une régulation des prix sur certains marchés**

- À Mayotte, mettre en œuvre à titre expérimental pour les matériaux de construction, les dispositions de l'article L. 410-6 relatives au prix d'achat plafond des petits commerçants auprès des distributeurs de grandes et moyennes surfaces.

➤ **Améliorer la transparence sur les coûts et les prix et développer l'information statistique**

- Assurer une transmission d'information fiable et régulière vers les OPMR ou les organismes mandatés par eux, dans le cadre d'une mission spécifique confiée en matière de suivi des coûts de la construction, le cas échéant par la mise en œuvre de l'article 22 de la Loi Lurel du 20 novembre 2012.
- Encourager les maîtres d'ouvrage publics à expertiser les sous-détails de prix et les tarifs des matériaux de construction à l'occasion de leurs appels d'offres.

SOMMAIRE

I. Introduction	7
II. Analyse du secteur des matériaux de construction.....	8
A. UN CONSTAT : LE COÛT DES MATÉRIAUX RENCHÉRIT LA CONSTRUCTION ET LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS ET LES TRAVAUX PUBLICS	8
1. LA POLITIQUE DU LOGEMENT, UNE PRIORITÉ POUR CES TERRITOIRES	8
2. DES PRIX ÉLEVÉS QUI CONCERNENT L'ENSEMBLE DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION	9
B. DÉLIMITATION DU SECTEUR	16
1. LES PRODUITS CONCERNÉS.....	16
2. LA CLIENTÈLE	16
3. LES MODES DE DISTRIBUTION	17
C. STRUCTURE DU SECTEUR À LA RÉUNION	18
1. LE MARCHÉ DU CIMENT : DEUX ENTREPRISES DOMINANTES MAIS L'IRRUPTION D'UN NOUVEL ACTEUR	19
2. LE MARCHÉ DES GRANULATS : TROIS ACTEURS PRINCIPAUX.....	22
3. LE MARCHÉ DU BOIS DE CHARPENTE : L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS	22
4. LE MARCHÉ DES CARREAUX CÉRAMIQUES.....	23
5. LE MARCHÉ DES ENDUITS DE FAÇADE	24
6. BILAN : UN CIRCUIT DISTINCT SELON LES MATÉRIAUX MAIS UNE CONCENTRATION IMPORTANTE DES PRODUCTEURS ET DISTRIBUTEURS	24
D. STRUCTURE DU SECTEUR À MAYOTTE	25
1. UN MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION DUAL ET UN MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION OLIGOPOLISTIQUE.....	25
2. LE MARCHÉ DU CIMENT	26
3. LE MARCHÉ DU BOIS.....	27
4. LE MARCHÉ DU FER.....	27
5. LE MARCHÉ DES GRANULATS ET DU BÉTON	28
III. Les causes du surcoût des matériaux à La Réunion et Mayotte	30
A. LES PETITES ÉCONOMIES INSULAIRES FAVORISENT STRUCTURELLEMENT UNE CONCENTRATION DES MARCHÉS	30
B. DES FACTEURS OBJECTIFS COMMUNS AUX DIFFÉRENTS MATÉRIAUX JUSTIFIENT UNE PARTIE DU SURCÔÛT DIRECT.....	31
1. L'ACHEMINEMENT DES MARCHANDISES	31
2. LA FISCALITÉ.....	36
3. LA RARETÉ DU FONCIER ET LE COÛT DU STOCKAGE	40
4. LES EXIGENCES DE NORMALISATION ET CERTIFICATION DES TECHNIQUES ET DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION.....	41

C.	LE NIVEAU ÉLEVÉ DES MARGES SUGGÈRE TOUTEFOIS QU'UNE PARTIE DES SURCOÛTS EST LIÉE À LA FAIBLESSE DE LA CONCURRENCE	45
1.	LE NIVEAU DES MARGES EST ÉLEVÉ.....	45
2.	LE NIVEAU DES MARGES TEND À CONFIRMER L'EFFET INFLATIONNISTE DE LA STRUCTURE OLIGOPOLISTIQUE DES CIRCUITS D'APPROVISIONNEMENT EN MATÉRIAUX.	47
IV.	Propositions	50
A.	ENGAGER UNE ADAPTATION DES NORMES DE LA CONSTRUCTION.....	52
1.	UNE RÉVISION « NORME PAR NORME » ET « TERRITOIRE PAR TERRITOIRE ».....	53
2.	FACILITER LA CERTIFICATION PAR L'ÉQUIVALENCE ET LA CERTIFICATION SUR PLACE	54
3.	FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES FILIÈRES LOCALES DE MATÉRIAUX.....	56
B.	MODIFIER LA STRUCTURE DU MARCHÉ EN FAVEUR DES NOUVEAUX ENTRANTS ET DES ACTEURS EN SITUATION DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE.....	57
1.	LE CADRE GÉNÉRAL DES INTERVENTIONS SUR LA STRUCTURE DU MARCHÉ	57
2.	ENVISAGER UNE FILIÈRE D'IMPORTATION DE CIMENT EN PROVENANCE DE L'ÎLE MAURICE	58
3.	DÉVELOPPER LA MUTUALISATION ET LA SPÉCIALISATION DES ACHATS	59
4.	FACILITER LE STOCKAGE	61
5.	RENFORCER LA CONCURRENCE ET LA TRANSPARENCE DANS LES SERVICES PORTUAIRES MAHORAIS ET AMÉLIORER LA GESTION DU PORT DE LONGONI	62
C.	ENVISAGER UNE RÉGULATION DES PRIX SUR CERTAINS MARCHÉS	63
1.	LES DISPOSITIFS RÉGLEMENTAIRES EXISTANTS	63
2.	LES PROPOSITIONS	64
D.	AMÉLIORER LA TRANSPARENCE SUR LES COÛTS ET LES PRIX ET DÉVELOPPER L'INFORMATION STATISTIQUE.....	67
1.	AMÉLIORER L'OUTIL STATISTIQUE ET FAIRE DES ENQUÊTES RÉGULIÈRES SUR CE SECTEUR, PAR LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES OPMR.....	67
2.	DÉVELOPPER LES COMPÉTENCES DES DONNEURS D'ORDRE PUBLICS.....	68
V.	Conclusion générale	69
	ANNEXE : LETTRE DE SAISINE DE L'AUTORITÉ	71

I. Introduction

1. En application des dispositions de l'article L. 462-1 du code de commerce, le ministre de l'économie et des finances a saisi le 16 décembre 2016 l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») d'une demande d'avis concernant la situation concurrentielle sur le marché des matériaux de construction à La Réunion et à Mayotte.
2. La saisine indique que deux études réalisées en 2014 et 2015 par des sociétés de conseil pour le compte des observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion et de Mayotte considèrent notamment que le manque de concurrence apparaît comme un facteur explicatif des surcoûts constatés sur certains produits et matériaux de construction par rapport à la métropole (d'environ 39 % en moyenne à La Réunion et de 35 % à Mayotte).
3. Le ministre invite l'Autorité à s'interroger plus particulièrement sur la formation des prix et la situation concurrentielle sur le marché du ciment, des granulats et des bois de charpente dans les deux îles, ainsi que sur ceux des treillis soudés et des tôles de toiture à Mayotte, des carreaux céramiques et des enduits de façade à La Réunion et lui demande d'identifier les entraves au développement d'une saine concurrence sur ces marchés et de lui indiquer quels sont les voies et les moyens d'y remédier.
4. Cette saisine intervient dans le contexte d'une politique de lutte contre la « vie chère » dans les territoires ultramarins, engagée à la suite du vote de la loi du 20 novembre 2012³ (dite « LREOM » ou Loi Lurel), qui a mis en place de nouveaux outils de régulation afin d'intensifier la concurrence dans les économies Outre-mer. Le rapport des députés Bareigts et Fasquelle a considéré qu'en application du nouvel article L. 410-3 du code de commerce, « l'Autorité pourrait mener une enquête préalable sur la situation de la concurrence sur le marché des matériaux de construction, qui pourrait conclure à l'opportunité ou non de réglementer les marchés de gros dans le secteur »⁴. Le rapport Lurel du 18 mars 2016⁵, relatif à l'égalité réelle en Outre-mer, a réaffirmé la nécessité de cette saisine pour avis afin de « mettre fin aux injustices qui portent atteinte tant au développement des productions locales qu'au portefeuille de nos compatriotes ».
5. Dans ce contexte, les OPMR de La Réunion et de Mayotte ont commandé à des cabinets d'économistes des études⁶ sur le niveau et la formation des prix des matériaux de construction dans ces territoires. Ces études avaient pour objectif d'analyser la structuration des prix des produits importés et des produits locaux (prix d'achat, transport maritime, frais portuaire, taxes d'octroi de mer, frais de stockage, logistique terrestre, frais

³ Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la Régulation Économique Outre-Mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

⁴ Rapport des députés Erika Bareigts et Daniel Fasquelle du 16 décembre 2015 sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer. Proposition n°3.

⁵ Rapport sur l'égalité réelle en outre-mer réalisé par le député de Guadeloupe Monsieur Victorin Lurel à la demande du Premier ministre Manuel Valls. Rendu le 18 mars 2016.

⁶ Élan Océan Indien, Étude relative à la formation des prix des matériaux de construction à La Réunion et M'Zé Conseil, Étude sur la formation des prix des matériaux de construction à Mayotte

de distribution, frais financiers, marges des différents acteurs de la filière, etc.) pour les comparer à ceux pratiqués en métropole ou, en ce qui concerne Mayotte, à ceux pratiqués en métropole et à La Réunion.

6. Ces travaux ont été complétés par des rapports des Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (ci-après « Dieccte ») de ces deux territoires, communiqués à l'Autorité dans le courant du mois de décembre 2017. Afin de mener à bien l'instruction, l'Autorité s'est notamment appuyée sur les services de l'État, en particulier sur ceux de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF ») du Ministère de l'économie et des finances et de ses services déconcentrés, de la Direction générale des Outre-mer (ci-après « DGOM ») du Ministère des Outre-mer et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (ci-après « DHUP ») du Ministère de la transition écologique et solidaire.
7. À l'occasion des Assises des Outre-mer⁷, l'Autorité a fait connaître certaines de ses pistes de réflexion. Celles-ci ont été, pour partie, retenues par le « Livre bleu Outre-mer » de juin 2018, consécutif aux Assises et constituant la feuille de route du Gouvernement pour les actions qu'il mène dans ces territoires.
8. L'Autorité rappelle que le présent avis vise à recommander au Gouvernement des mesures de régulation du secteur en cause, éventuellement d'ordre législatif ou réglementaire. Cette analyse ne préjuge en rien de l'existence d'éventuelles atteintes aux dispositions du livre IV du code de commerce, qui seraient, le cas échéant, examinées dans le cadre d'une procédure contentieuse.

II. Analyse du secteur des matériaux de construction

A. UN CONSTAT : LE COÛT DES MATÉRIAUX RENCHÉRIT LA CONSTRUCTION ET LA RÉHABILITATION DES LOGEMENTS ET LES TRAVAUX PUBLICS

1. LA POLITIQUE DU LOGEMENT, UNE PRIORITÉ POUR CES TERRITOIRES

9. Cette demande d'avis intervient dans un contexte de crise du logement, identifiée comme étant une source d'inégalités entre métropole et Outre-mer. En raison de leur forte dynamique démographique, La Réunion (852 657 habitants en 2017) et plus encore Mayotte (256 518 habitants en 2017) connaissent une demande croissante de logements sociaux et intermédiaires. L'étude du cabinet Élan pour l'OPMR de La Réunion montre que la population réunionnaise augmente, depuis plusieurs années, de 10 000 personnes par an⁸, soit un rythme de croissance annuel légèrement supérieur à 1 %, contre 0,3 % au plan national. Selon l'Insee, la population mahoraise s'accroît d'environ 3,8 % par an, soit le plus fort taux de croissance démographique des départements français. En outre, le taux de population vivant en dessous du seuil de pauvreté est beaucoup plus élevé qu'en

⁷ Cf. infra § 221

⁸ Étude Elan Conseil - OPMR de La Réunion : « une population qui continue d'augmenter d'environ 10 000 personnes par an (1M d'habitants sur l'Ile à horizon 2030) ».

métropole. Dans une étude de mars 2017⁹ relative au logement social à La Réunion, l'IEDOM (Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer) indique que 44,5 % des ménages réunionnais locataires sont logés dans le parc locatif social.

10. Pour satisfaire ce besoin, les ministres du Logement, des Outre-mer et de la Ville ont le 26 mars 2015 engagé le Plan Logement Outre-Mer 2015-2020, afin de financer 10 000 logements par an dans l'ensemble de ces territoires. Toutefois, la contrainte budgétaire est difficile à maîtriser, notamment en raison de l'augmentation constatée des prix dans le secteur de la construction. L'efficacité de la politique du logement est, de ce fait, dépendante d'une maîtrise des coûts dans ce secteur, au risque d'être dans l'incapacité de financer les nouveaux logements nécessaires. À ces difficultés, s'ajoute la crise du secteur de la construction depuis la fin des années 2000. À La Réunion, le nombre de petites et moyennes entreprises (PME) du BTP est passé de 2 600 à 1 600 en 7 ans, soit un rythme de 300 défaillances d'entreprises par an¹⁰. Ces difficultés interviennent souvent en cours de chantier, ce qui contribue à retarder la livraison des logements et à renchérir les coûts.
11. Le plan logement Outre-mer 2015-2020 a fait de la maîtrise de ces coûts son 4^{ème} principe directif. Il indique explicitement que cette maîtrise pourrait être facilitée par une réforme des « *circuits d'approvisionnement en matériaux de construction* » et par « *l'encouragement des filières locales pour maîtriser les coûts de construction* ».
12. Ces territoires sont également le lieu de travaux publics d'importance, très consommateurs de matériaux de construction. C'est en particulier le cas de La Réunion, avec la construction en cours de la nouvelle route du littoral.

2. DES PRIX ÉLEVÉS QUI CONCERNENT L'ENSEMBLE DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION

a) L'enjeu que représente le prix des matériaux pour le secteur du logement

13. Selon les chiffres convergents de l'étude OPMR de La Réunion et de la Société nationale Immobilière (SNI, désormais CDC Habitat), qui construit des logements sociaux à Mayotte, le coût de la construction proprement dit représente en moyenne, dans ces départements, 63 % du total du coût d'un logement pour une construction neuve, le reste correspondant au coût du foncier et aux honoraires.
14. La décomposition de ces 63 % est plus incertaine faute pour l'Autorité de pouvoir obtenir la communication des sous détails de prix : les maîtres d'ouvrage ne disposent en effet que de factures par corps de métier (maçonnerie, menuiserie, plomberie...), sans savoir en leur sein quelle est la part du poste main d'œuvre, matériaux, etc.
15. Toutefois, selon l'étude de l'OPMR de La Réunion, le coût des matériaux représenterait en moyenne 20 % du coût de la construction, soit 13 % du coût total. Selon une étude SNI à Mayotte, les matériaux représenteraient plutôt 40 % du gros œuvre, soit 25 % du coût total du logement. Ces ratios sont sensiblement plus élevés pour la réhabilitation, pour laquelle ils constitueraient entre 30 % et 50 % du coût des travaux proprement dits.

⁹ IDEOM, Note expresse n° 441 de mars 2017.

¹⁰ Élan Conseil – OPMR La Réunion, page 13 (données générales sur le marché de la construction sur l'île de La Réunion).

16. Pour les besoins du présent avis, il sera retenu, comme ordre de grandeur pertinent, que les matériaux représentent près de 30 % du coût de la construction, avec une certaine dispersion autour de cette moyenne selon la nature des chantiers et la situation du foncier.
17. Ces chiffres montrent que des surcoûts importants sur le prix des matériaux peuvent avoir un impact significatif sur le prix des logements et donc neutraliser en partie les efforts budgétaires supplémentaires consacrés à l'augmentation des mises en chantier de logements sociaux.

b) À La Réunion, des prix plus élevés qu'en métropole de 39 % en moyenne

18. Afin de rendre plus objectif le constat d'un écart de prix, une « *étude relative à la formation des prix des matériaux de construction à La Réunion* » a été réalisée par le cabinet Élan Océan Indien pour le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et l'OPMR de La Réunion, en octobre 2015.
19. L'étude s'est fondée sur un retraitement d'extraits de la base des douanes relatifs aux importations, des entretiens auprès d'une cinquantaine d'acteurs, des analyses de bases de données (Douanes, CCI, Astrée du cabinet Élan, SIDATEL du ministère de la transition écologique et solidaire, CERBTP en sa qualité d'organisation professionnelle du bâtiment et des travaux publics), des relevés de prix et une analyse économique de la chaîne de composition du prix de vente.
20. Le cabinet est parti des 6 300 lignes de produits de la base des Douanes, pour aboutir à la détermination d'une liste de 12 catégories de matériaux représentant un montant de 216 millions d'euros, soit 75 % de la valeur totale des matériaux importés retenus. Cette liste intègre les matériaux identifiés dans la saisine comme « à fort enjeu », principalement en provenance pour une partie de France métropolitaine et pour une autre partie des États membres de l'UE (Italie, Espagne, Belgique et Pologne). Seuls 4 matériaux sur les 16 concernés sont importés d'Asie (notamment le ciment).
21. Les résultats sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

Sélection de 12 produits et matériaux représentant 75 % de la valeur totale importée

CORPS DE MÉTIERS	PRODUITS ET MATÉRIAUX	VALEUR (millions €)	QUANTITÉ (milliers de T)	CORPS DE MÉTIERS	PRODUITS ET MATÉRIAUX	VALEUR (millions €)	QUANTITÉ (milliers de T)
Charpente	Profilés acier	43,9	58	Charpente	Charpente Bois	17	26
Gros œuvre	Ciment	22,3	279	Plomberie sanitaire	Robinetterie sanitaire	11,9	1,8
CVC	Climatisation	21,5	2,6	Menuiserie	Contreplaqué Bois	11,5	13,5
Autres	Carreaux céramiques	21	40	Peinture/enduit	Enduit	10	26
Elec.	Câbles, Fils conducteurs	20,3	4	Peinture/enduit	Peinture	9,8	2,5
Elec.	Appareillage coupure	20	1,1	Isolation	Plaques de plâtre	6,9	22

Source : Élan Océan Indien, *Étude relative à la formation des prix des matériaux de construction à La Réunion*, 2015

22. L'étude a ensuite effectué une comparaison entre le prix d'importation et le prix de vente au client, en identifiant les marges des intermédiaires, puis elle a procédé à une comparaison des relevés de prix de vente entre la métropole et La Réunion, matériau par matériau, en retenant des matériaux communs et homogènes.

23. Il ressort de cette étude que le surcoût moyen pondéré des matériaux de construction est de 39 % entre La Réunion et la métropole.
24. Les matériaux les plus impactés sont l'enduit (avec un surcoût de 250 %), le bois (surcoût de près de 60 %), le ciment (avec un écart important en fonction des marques, mais un surcoût moyen de près de 50 %), les céramiques (plus de 40 % de surcoût).
25. Pour mémoire le différentiel global entre La Réunion et la métropole est bien inférieur : 7 % en moyenne¹¹ pour le niveau général des prix. Or, les matériaux représentent 30 % du coût de la construction (hors foncier, honoraires et autres frais). Réduire leur coût au niveau métropolitain réduirait donc d'environ 12 % en moyenne le coût de la construction de logements.
26. Parmi les différentes composantes de la structure globale des prix, les postes les plus élevés sont l'achat au fabricant, la distribution et la marge (qui est déterminée dans cette étude, comme la part du prix non affectée à une dépense spécifique identifiée).

Produits et Matériaux	DÉCOMPOSITION DE LA CHAÎNE DE LA VALEUR DE COUT					PRIX ET DIFFERENCE AVEC METROPOLE		
	Achat fournisseur	Taxe	Transport logistique	Transformation / Pose	Distribution et Marge	Prix Réunion	Prix métropole	Différence Réunion/ métropole
Profilé acier	60%	11%	2%	Aucune	27%	1156 à 1346€	1032€	21%
Ciment clinker (*)	30%	1%	11%	5% + 53%		195€ (en baisse)	132€	48%
Ciment portland (*)	57%	3%	10%	Aucune	5% + 25%	195 € (en baisse)	132 €	48%
Ciment Lion	64%	3%	10%	1%	5% + 17%	180- 190 € → 185	132 €	44%
Carreaux céramiques	50%	0%	2%	Aucune	48%	1042 à 2083€	290€ à 1873€	44%
Fils, Conducteurs	66%	4%	0,2%	Aucune	30%	8300 à 9996 €	7100€	29%
Appareillage électrique	34%	2%	0,2%	Aucune	65%	60 à 150€	55 à 170 €	0%
Charpente Bois	58%	0%	2%	Aucune	40%	1113 à 1121€	643 à 787€	56%
Contreplaqué Bois	74%	0%	3%	Aucune	23%	723 à 789€	422 à 529 €	59%
Enduit	30%	0%	2%	Non connu	68%	1130 à 1446€	260 à 476€	250%
Plaque de plâtre	68%	4%	6%	Aucune	21%	463 à 521 €	413 à 530 €	De 0 à 12%
Climatiseur France	43%	8%	2%	19%	28%	1100 à 2080€	1000 à 2300€	0%

(*) les coûts de logistique portuaires sur le ciment vrac n'ont pas été ressortis et se retrouvent donc dans le volet transformation/ distribution/ marge

Source : Élan Océan Indien

c) À Mayotte : des prix plus élevés, frein à la consommation et facteur de développement d'une économie informelle

27. La problématique de la « vie chère » a fait naître en 2011 à Mayotte un conflit social, au cours duquel ont émergé des revendications concernant notamment le prix du sable. En effet, Mayotte connaît une croissance constante de sa population et l'accès à la propriété par la construction de son propre logement, souvent sous la forme de l'habitat local, le banga¹², est une préoccupation sociale forte. Une « étude sur la formation des prix des matériaux de construction » a ainsi également été commandée à la demande de la Préfecture et de l'OPMR de Mayotte et confiée au cabinet M'Zé Conseil. Rendue en mai 2014, elle se fonde sur des enquêtes de terrain auprès des consommateurs et des professionnels, des statistiques douanières, et la comptabilité analytique. Cette enquête a été complétée, comme à La Réunion, par un rapport de la Dieccte locale.

¹¹ Insee Première N° 1589, « En 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole ».

¹² Petite maison typique de l'habitat mahorais, traditionnellement construite en bois avec une toiture en chaume de cocotier. Aujourd'hui, le terme est aussi utilisé pour désigner les cabanes ou cases construites en tôles.

28. Si le constat est plus compliqué à établir et varie selon les matériaux, ces travaux concluent également à un surcoût global des matériaux de construction, non seulement par rapport à la métropole, mais également par rapport à La Réunion.
29. Comme pour La Réunion, les études sur Mayotte ont procédé à un comparatif des prix et de leurs composantes pour un panel de produits. Le panel retenu par la Dieccte comprend ainsi des produits représentatifs pour un montant total d'environ 20 millions d'euros, à partir des importations et sur la base du fichier des Douanes.

Panel des catégories de produits retenues par la Dieccte ¹³

PRODUITS ET MATERIAUX	VALEUR (millions €)	QUANTITE (milliers de T)
Ciment	6,8	88,3
Bois sciés	5,1	9,1
Bois ouvrés	2,3	2,8
Fers laminés à froid	1,7	2
Barres fer ou aciers	3,7	7,4

Source : Dieccte Mayotte, d'après fichier Douanes 2016

30. Ces deux organismes ont ensuite réalisé des comparaisons de prix, avec la métropole mais également avec La Réunion, et le cabinet M'Zé a déterminé pour chacun des produits la marge commerciale.

¹³ Ce panel a été réalisé à partir des importations des principaux acteurs pour les onze produits les plus représentatifs de chacune des catégories. Les données chiffrées ne représentent donc pas l'intégralité des importations de chacune de ces catégories.

31. Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant :

Comparatif des prix pratiqués en Métropole, à Mayotte et à La Réunion

	Prix Mayotte (Dieccte)	Prix Mayotte (M'Zé Conseil)	Prix Réunion	Prix métropole	Composantes du prix (M'Zé Conseil)			
					Marge	Achat	Taxes	Autres
Fers tors diam 10 NF/CE 500 NET 3,702 KG		4,20 €	3,80 €	4,51 €	30%	36%	6%	28%
Profilés acier - tube carré noir 40 x 40 x2		22,00 €	19,61 €	NC	32%	35%	6%	27%
Ciment 32/5 sac de 25kg	4.50 €			5.80 €				
Ciment 42/5 sac de 25kg	4.70 €			6.24 €				
Ciment 32/5 vrac à la tonne	180,00 €	180,00 €	196,00 €	192,00 €	1%	56%	2%	41%
Ciment 42/5 vrac à la tonne	188,00 €			242,00 €				
Treillis soudés (prix pour 11,40m2)	53,00 €	46,00 €	NC	12,95 à 13,91 €	67%	15%	5%	13%
Bois de coffrage		10,00 €	9,50 €	3,58 €	63%	21%	1%	15%
Bois de charpente brut 75 x 200 mm	32,34 €			29,45 €				
Laine de verre		45,00 €	49,00 €	25,75 €	14%	36%	17%	32%
30 x 30 Grés émaillé NF/CE		15,00 €	10,00 €	NC	3%	41%	20%	36%
BA 13 Hydrofuge		24,00 €	14,00 €	16,35 €	18%	35%	17%	30%
WC sol équipé complet NF/CE		110,00 €	59,00 €	79,00 €	59%	22%	2%	17%
Split 1 CV NF/CE		530,00 €	349,00 €	NC	5%	38%	22%	35%
Rouleau de 2,5mm / Longueur 100m		41,00 €	24,90 €	NC	30%	34%	8%	27%
Piolite 25 litres		90,00 €	115,00 €	95,00 €	36%	32%	7%	25%
Bloc Porte intérieur		89,50 €	85,00 €	84,00 €	22%	32%	10%	36%
Tôle de toiture/m2	21,00 €			6,00 €				
Tôle de toiture galvanisée /m2	6.35 €			11.05 €				

Source : Rapporteurs d'après enquête DIECCTE de Mayotte et étude M'Zé Conseil

32. Les prix apparaissent plus élevés qu'en métropole pour tous les produits à l'exception du ciment. Ils sont également plus élevés qu'à La Réunion pour une grande partie des produits de l'échantillon. À titre de comparaison, le différentiel du niveau général des prix entre Mayotte et la métropole est de 7 % en moyenne tous produits confondus, comme à La Réunion¹⁴.

33. Les surcoûts les plus importants concernent notamment les treillis soudés (+ 300 %), les tôles de toiture (+ 200 %) et le bois (+ 200 % pour le bois de coffrage). Or, ce sont également les produits pour lesquels, d'après l'étude du cabinet M'Zé Conseil, les marges sont les plus élevées.

34. En 2010 déjà, la Dieccte avait effectué une comparaison des prix à Mayotte et indiquait notamment que : « contrairement au marché du ciment, pour lequel il a pu être mis en évidence que l'émergence d'une concurrence avait permis une baisse des prix, le marché des matériaux et fournitures de gros-œuvre demeure relativement figé » et qu' « il en ressort des prix très élevés qui vont dans certains cas jusqu'au double de ceux pratiqués en métropole (..) en particulier (...) pour les parpaings, le sable et même le béton prêt à

¹⁴ Insee Première N° 1589, « En 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole ».

l'emploi ». Ce constat était « plus marqué sur Petite Terre où les offres de prix même lorsqu'elles émanent des principaux opérateurs (EPTC et BATIMAX), intègrent une plus-value liée à l'accès au territoire ».

35. Une contribution recueillie lors de l'instruction du présent avis a également attiré l'attention de l'Autorité sur le niveau des prix des granulats et agrégats à Mayotte. Or la comparaison des prix publics respectivement pratiqués par les deux entreprises mahoraises (IBS et ETPC, filiale du groupe Colas), les entreprises réunionnaises (Préfabéton et SCPR, également une filiale du groupe Colas) et des entreprises métropolitaines confirme des différences de prix très importantes pour des produits similaires, souvent dans un rapport de 1 à 2, voire de 1 à 3. Ce sont donc sur ces produits fabriqués localement que les marges et les surcoûts apparaissent les plus élevés.

Tarifs des granulats et agrégats

	Mayotte	Réunion	Métropole
Prix HT de la tonne de sable 0/4 concassé	ETPC : de 36 à 47 euros (prix catalogue 2017) IBS : 40,34 euros (prix public catalogue 2017)	21 à 34 euros (prix catalogue SCPR 2017)	20 à 30 euros (relevé de prix rapporteurs 2018)
Prix de la tonne de gravier à béton 10/20	IBS : 27,5 euros (M'Zé Conseil) ETPC : 32,95 euros à 42,90 euros (M'Zé Conseil)	22 euros (M'Zé Conseil)	18,41 euros (M'Zé Conseil)
Prix HT de la bordure de trottoir T2 d'un mètre	ETPC : 32,71 euros (prix catalogue 2017) IBS : 28,86 euros (prix transporteur catalogue 2017)	12,80 euros (Préfabéton prix catalogue 2012) 11 à 18 euros selon le site (prix catalogue SCPR 2017)	8,25 euros au détail (relevé de prix rapporteurs 2018)
Prix du bloc de parpaing de 10 cm	IBS : 1,30 euro (M'Zé Conseil) ETPC : 1,51 euro (M'Zé Conseil)	1,14 euro (M'Zé Conseil)	0,80 euro (M'Zé Conseil)
Prix du bloc de parpaing de 20 cm	IBS : 1,70 euro (M'Zé Conseil) ETPC : 2,03 euros (M'Zé Conseil)	1,70 euro (M'Zé Conseil)	1,22 euro (M'Zé Conseil)
Prix du m² de béton B25/30 livré chantier	ETPC : 260 euros (M'Zé Conseil)	120 euros (M'Zé Conseil)	100 euros (M'Zé Conseil)

Source : Rapporteurs.

B. DÉLIMITATION DU SECTEUR

1. LES PRODUITS CONCERNÉS

36. Les matériaux de construction concernent le gros œuvre, qui est la première étape dans la construction d'un bâtiment, notamment les éléments porteurs permettant la stabilité et la solidité du bâtiment, ainsi que les éléments qui assurent le clos, le couvert et l'étanchéité. Ils relèvent également du second œuvre, qui regroupe les travaux qui font suite au gros œuvre (menuiserie, plomberie, décoration, etc.).
37. L'acte de saisine de l'Autorité a limitativement énuméré des matériaux à fort enjeu. Pour rappel, sont visés le ciment, le bois de charpente et les granulats pour les deux territoires, ainsi que, pour Mayotte, les treillis soudés et les tôles de toitures et, pour La Réunion, les carreaux en céramique et les enduits de façade.

2. LA CLIENTÈLE

38. La clientèle des spécialistes du secteur de la distribution de matériaux de construction se répartit en deux catégories :
- les professionnels du BTP, dans le cadre de travaux de construction neuve ou de rénovation, qui opèrent sur les marchés de la construction, résidentielle ou non, neuve ou rénovée, et des travaux publics ; ce peuvent être des artisans (TPE et PME) ou des entreprises de grande taille (telles que les « majors » Bouygues ou Vinci) ; ces professionnels travaillent pour le compte de donneurs d'ordres, de taille et de statut divers (particuliers ; bailleurs sociaux ; promoteurs ; collectivités) ;
 - les particuliers, essentiellement constitués d'adeptes du bricolage, mais également, notamment à Mayotte, de particuliers construisant seuls leur habitation ; cette catégorie de clients serait moins importante que la précédente à La Réunion, mais en proportion équivalente à Mayotte.
39. À La Réunion, les principaux maîtres d'ouvrages des constructions sont relativement peu nombreux. Sept bailleurs sociaux sont ainsi à l'origine de 30 % du chiffre d'affaires du BTP. Toutefois, les entreprises de construction elles-mêmes, bien qu'en diminution, sont très nombreuses. On en compte 2 770, regroupant plus de 10 000 emplois.

Le secteur du BTP à La Réunion

Secteurs	Nombre d'entreprises et poids	Nombre d'emplois	Secteurs clés et matériaux associés
Construction	2770 (77%)	10272 (66%)	➤ Maçonnerie/Construction bâtiments/maisons individuelles (→ rond à béton, profils aciers, brique, plaque de plâtre, bois composite) ➤ Installation électrique (fils, câbles, conducteurs, armoire/tableau électrique) ➤ Travaux de préparation sites (→ agrégats) ➤ Travaux de plomberie (→ éviers, robinetterie, boulonnerie, tuyauterie) ➤ Menuiserie : (→ portes et fenêtres bois/aluminium/acier)

Source : Élan Océan Indien

40. À Mayotte comme à La Réunion, les deux acteurs les plus importants du BTP sont les groupes Vinci (à travers les filiales SBTPC et SMTPC) et Bouygues (à travers les filiales de Colas, GTOI et Colas Mayotte).
41. À noter qu'il n'existe qu'un seul bailleur social important à Mayotte, la Société Immobilière de Mayotte (SIM, filiale de CDC Habitat), alors que plusieurs bailleurs sociaux sont présents à La Réunion (SIDR, SHLMR, Semader, Sogedis).

3. LES MODES DE DISTRIBUTION

42. Dans le secteur des matériaux de construction, on distingue l'amont, avec des fabricants et des transformateurs de matériaux, et l'aval, avec le négoce et la vente de gros et de détail de matériaux de construction. Les acteurs sont cependant souvent présents sur plusieurs segments de la chaîne de valeur.

a) Les marchés amont de l'approvisionnement

43. Les distributeurs achètent auprès de différents producteurs les matériaux de construction destinés aux professionnels du secteur. Cet approvisionnement peut se faire, soit par un grossiste, soit par une centrale d'achats, soit auprès du fabricant directement.
44. La pratique décisionnelle de l'Autorité distingue autant de marchés qu'il existe de familles de produits¹⁵. La structure de l'offre, la dynamique tarifaire ou encore les contraintes de fabrication peuvent, en effet, varier sensiblement d'une famille de produits à l'autre. On distingue par exemple un marché pour chacune des catégories suivantes : du gros-œuvre et maçonnerie, de la couverture et de l'étanchéité, de la menuiserie, de la plâtrerie, etc.

b) Les marchés aval du négoce et de la vente aux professionnels

45. La Commission européenne définit le négoce des matériaux de construction comme « *une activité traditionnelle par laquelle des négociants vendent sur stock l'ensemble des matériaux nécessaires aux entreprises du secteur du bâtiment* »¹⁶. Il s'agit donc de ventes à des professionnels en grande majorité, accessoirement à des « bricoleurs lourds ». Ce marché se distingue ainsi de la distribution de matériel de bricolage, dans la mesure où l'offre des négociants s'adresse principalement à des professionnels et non à des particuliers, à l'inverse des grandes surfaces de bricolage.
46. On distingue les négociants « généralistes », qui proposent une gamme de produits large mais peu profonde et les négociants « spécialisés », dont l'offre se concentre sur une famille de produits pour laquelle le degré d'expertise est plus poussé (ex. : carrelage, bois, produits électriques).¹⁷

¹⁵ Décision n° [09-DCC-11](#) du 2 juin 2009 relative à la prise de contrôle exclusif de la société FDE par la société SAMSE

¹⁶ Voir la décision de la Commission européenne n° IV/M.486 du 5 août 1994, opération Holdercim/Origny-Desvroises.

¹⁷ Décision n° [12-DCC-41](#) du 23 mars 2012 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Brossette par la société Point P, point 28

c) Les marchés aval de la vente de détail aux particuliers

47. Il s'agit pour l'essentiel des magasins de bricolage, pour lesquels il faut distinguer :
- les commerces de proximité (quincaillerie, droguerie, bazar), de moins de 300 m² ;
 - les GSB (grandes surfaces de bricolage)¹⁸, de plus de 300 m².

d) Des acteurs souvent simultanément actifs sur plusieurs de ces marchés

48. Il existe en effet différents canaux de distribution des matériaux de construction :
- vente directe ou « circuit intégré » : les industriels ou leurs filiales distribuent directement aux professionnels du bâtiment les produits en provenance de leurs sites de fabrication ; ils se chargent du transport, de la manutention des produits et de l'approvisionnement des points de vente, voire des chantiers ;
 - « circuit court » ou « circuit désintermédié » : les fabricants ou fournisseurs (nationaux ou étrangers) vendent leurs produits à des spécialistes de la distribution, qui en assurent la commercialisation auprès de la clientèle finale ; le distributeur est en principe livré sur ses propres plateformes de stockage situées soit en métropole, soit dans les DOM, soit dans les deux territoires ;
 - « circuit long » ou « circuit intermédié » : un intermédiaire, généralement désigné sous le terme d'« importateur-grossiste », assure certaines opérations logistiques (stockage, livraison, etc.), revend aux distributeurs détaillants les produits achetés auprès des industriels et prend également en charge certaines actions commerciales (promotions, etc.).
49. Des circuits logistiques combinant différents aspects des trois modèles exposés ci-dessus peuvent également être utilisés.
50. À Mayotte et à La Réunion, le choix du mode de distribution varie en fonction des opérateurs et des filières. Les grands groupes industriels implantés localement privilégient plutôt le circuit « court » ou « intégré ». Ainsi, certains matériaux comme le ciment ou le granulat sont fabriqués ou transformés localement par les industriels. Le circuit « long » ou « intermédié », faisant intervenir un « importateur-grossiste » entre le fabricant et/ou le distributeur et le client final est plutôt utilisé par les acteurs de plus petites tailles ou dans certaines filières spécifiques, comme le bois de charpente, les carreaux céramiques, les enduits et les treillis soudés, pour lesquels l'importation des matériaux est largement dominante.

C. STRUCTURE DU SECTEUR À LA RÉUNION

51. La grande majorité des matériaux de construction sont importés. Ces importations ont représenté 380 millions de tonnes en 2014, avec une forte dépendance pour l'ensemble des filières.

¹⁸ Lettres du 29 août 2002 et du 7 avril 2004, et les décisions n° 10-DCC-01 du 12 janvier 2010 relative à la prise de contrôle exclusif par Mr Bricolage de la société Passerelle et n° 13-DCC-40 du 27 mars 2013 relative à la prise de contrôle conjoint de deux fonds de commerce d'articles de bricolage par les sociétés La Boîte à Outils SAS et Mr. Bricolage SA.

52. Les seules productions locales d'importance concernent :
- les granulats et le béton (qui résulte de leur transformation) : leur production est notamment assurée par la Société de Concassage et de Préfabrication de la Réunion (SCPR), qui exploite dix sites sur l'île, dont des carrières et des centrales à béton et par la société Teralta, du groupe CRH, qui dispose de quatre sites d'extraction de granulats et de fabrication de béton ; ces sociétés ont également des activités de négoce de ciment et de mortier prêt à l'emploi ;
 - le ciment, issu à la fois des matières premières importées et extraites sur l'île, qui est produit par la société Ciments de Bourbon.
53. S'agissant de la distribution, d'après la CCI, en 2015, le commerce de gros et de détail concernait 406 entreprises et 2 504 emplois sur l'île.

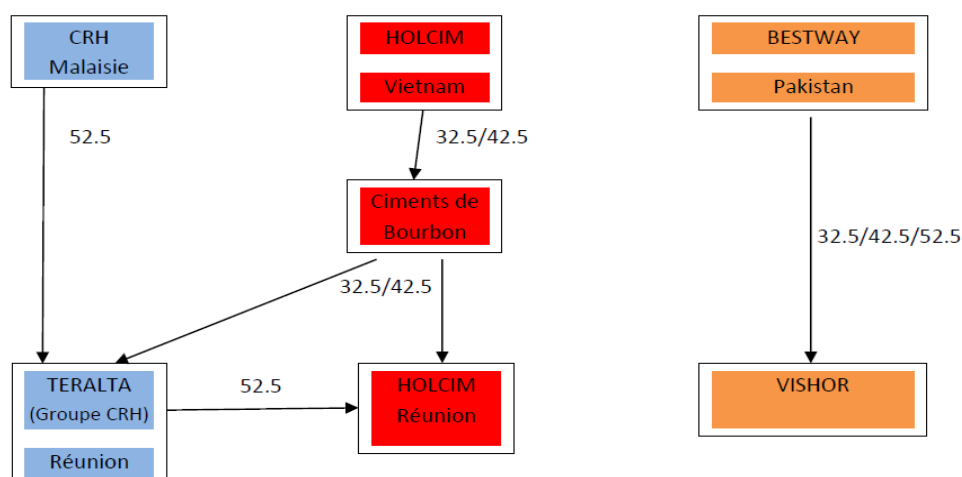
Secteurs	Nombre d'entreprises et poids	Nombre d'emplois	Secteurs clés et matériaux associés
Commerce	406 (11%)	2504 (16%)	Commerce de détail grandes et petites surfaces (→quincaillerie, peintures, plaques de plâtres, béton, ciment, portes, fenêtres, fournitures électriques, plomberie, bois) Commerce de gros (→agrégats, minerais, métaux, bois)

Source : Élan Océan Indien

1. LE MARCHÉ DU CIMENT : DEUX ENTREPRISES DOMINANTES MAIS L'IRRUPTION D'UN NOUVEL ACTEUR

54. Pour la fabrication du ciment, La Réunion importe notamment du clinker brut, qui est broyé avec de la pouzzolane et du gypse de production locale. Du ciment prêt à l'emploi est également directement importé.
55. Pour la distribution en gros de ciment courant (classes 32.5 et 42.5), deux acteurs, Holcim (fusionné avec le groupe Lafarge) et Teralta (membre du groupe CRH), se partagent [...] % du marché et [...] % des importations. Le 3^e acteur significatif, Vishor, entré sur le marché en 2013 seulement, représente [...] % des importations.
- [...]
56. Les deux acteurs principaux ont en outre développé des partenariats, puisque Holcim détient [...] % de la cimenterie « Ciments de Bourbon », et que Teralta, qui a repris les outils industriels et commerciaux de Lafarge au moment de sa fusion avec Holcim, en est également cliente. Les importations des deux sociétés, du Vietnam pour Holcim et de Malaisie pour Teralta, se font aussi en partie par l'intermédiaire de Ciments de Bourbon. Vishor importe, pour sa part, la totalité de son ciment de classes 32.5, 42.5 et 52.5 du Pakistan.

Circuits d'approvisionnement



Source : DGCCRF

57. En outre, un autre acteur, le groupe Ravate, est actionnaire à [...] % d'Holcim Réunion et à [...] % de Teralta Ciment Réunion et distribue des produits Holcim et Teralta dans ses magasins de gros et de détail. Il importe par ailleurs directement, depuis 2017, du ciment CEM III (dont la contenance en clinker est moindre que le ciment CEM II) via sa filiale MICAB. Ces importations ont permis à Ravate de proposer des prix plus attractifs et de concurrencer le nouvel entrant, le groupe Vishor, dont le ciment, produit en partenariat avec le cimentier Bestway, est certes plus coûteux mais de qualité CEM II.
58. Il existe donc une situation oligopolistique marquée sur ce marché. Malgré l'existence d'intermédiaires, comme la SA Ciments de Bourbon, le circuit est relativement court, voire intégré, puisque la pratique la plus courante reste l'achat direct auprès de revendeurs professionnels, qui sont soit les producteurs eux-mêmes (systématique pour le ciment en vrac, fréquent pour les sacs), soit, pour les petits chantiers, des distributeurs ayant acquis ces biens directement auprès des producteurs.
59. Une étude de la CCI de La Réunion¹⁹, conduite en 2015, indique que la conséquence principale de cette structuration du marché est que le coût du ciment est très élevé, non seulement par rapport à la métropole mais plus encore par rapport à l'île Maurice voisine, tant pour les professionnels que pour les particuliers.

Exemples de prix du ciment pour les professionnels

	Maurice	Métropole	Réunion
Prix professionnels	90 € / tonne	135 € / tonne	210 € / tonne

Sources : CCI Ile de La Réunion et CCI de Maurice

60. Toutefois, d'après les données collectées par la Dieccte de La Réunion sur les ciments 32.5 et 42.5, qui représentent environ 70 % du ciment consommé, l'ouverture du marché a permis une diminution globale des prix, même si les effets sont divers selon les produits et les opérateurs.

¹⁹ CCI Ile de La Réunion, *État des lieux de la production de ciment & béton à La Réunion*, octobre 2015.

S'agissant du ciment en vrac (destiné aux groupes du BTP et aux distributeurs)

61. L'apparition d'un nouvel offreur, le groupe Vishor, a permis l'émergence sur le marché d'une offre plus compétitive. En effet, la tonne de ciment était en 2016 commercialisée à un prix de 175 euros la tonne, soit 16 % de moins que celle du principal vendeur en gros. Il convient toutefois de noter qu'à ce stade, le groupe historique, Teralta, n'a pas diminué ses prix sur ce segment, sans doute en raison du faible poids du nouvel entrant, qui n'a donc pas encore d'effet global sur la stratégie commerciale du principal acteur du marché du vrac.

		2014	2015	2016
ciment vrac 42,5 (euros par tonne)	Teralta	201	202,69	207,61
	Vishor		180	175
			-11%	-16%

S'agissant du ciment en sac (destiné aux particuliers et aux artisans)

62. L'arrivée d'un nouvel entrant sur le marché, avec des prix significativement inférieurs à la concurrence, a conduit à une baisse des prix, mais parfois limitée dans le temps.
63. S'agissant du ciment 32.5, le lancement récent de ce produit par Vishor (2015) à un prix très compétitif a conduit à une réduction significative de prix chez les concurrents, notamment SCPR et Ravate.
64. S'agissant du ciment 42.5, la concurrence de Vishor dès 2013 a notamment conduit le groupe Ravate à réduire ses prix en 2014, mais ceux-ci ont à nouveau crû dès l'année 2015, pour revenir aux niveaux antérieurs (ce qui explique l'accroissement observé sur la période examinée). Les prix des autres acteurs sont restés relativement stables. Les prix de Vishor demeurent ainsi inférieurs de 10 à 20 % à ceux des autres distributeurs.
65. Les prix de Teralta ont été peu affectés, mais il ressort de l'instruction que la vente en sac n'est pour lui qu'une activité accessoire.

		2014	2015	2016	Evolution 2014-2016
sac de ciment 32,5 (sac de 25 kg en euros)	Ravate Pro	4,9	4,8	4,8	-2%
	Mogamat	4,9	4,9	4,75	-3%
	SCPR	5,67	4,85	4,85	-14%
	Teralta	4,6	4,58	4,81	5%
	Vishor		4,4	4,4	0%
sac de ciment 42,5 (en euros)	Ravate Pro	4,65	5,87	5,5	18%
	Mogamat	5,1	5,3	5,3	4%
	SCPR	4,85	5	5	3%
	Teralta	4,77	4,92	4,78	0%
	Vishor	4,5	4,5	4,5	0%

66. L'arrivée d'un nouvel entrant a donc permis, tant pour la vente en vrac qu'en sac, l'émergence d'une offre à des prix plus intéressants pour le consommateur. Elle n'a pas cependant conduit à une baisse durable et significative des prix des autres acteurs, sauf pour le ciment 32.5 en sac. L'inscription dans le temps de cette baisse des prix dépendra ainsi de la capacité de ce nouvel entrant à s'imposer durablement et à accroître ses parts de marché.

2. LE MARCHÉ DES GRANULATS : TROIS ACTEURS PRINCIPAUX

67. La production de granulats, permise par l'exploitation des carrières, est essentielle à la construction. Cette exploitation permet de produire des matériaux de carrières (tels que les pierres concassées, sables naturels, clinker, gypse, etc.) mais aussi des produits dérivés (tels que les produits en béton, la terre cuite, la céramique, le plâtre). La production locale est suffisante pour répondre à la demande et les importations sont quasi nulles.
68. Trois entreprises, Holcim, Teralta et SCPR (groupe Bouygues), concentrent la production depuis la fin des années 1990, du fait que les contraintes réglementaires nouvelles ont nécessité des investissements et des ressources financières dont les petits acteurs préexistants ne disposaient pas. À ces contraintes s'ajoute un régime d'autorisation préfectorale préalable strict et pour des durées limitées²⁰. Il en a résulté une raréfaction des ressources accessibles sur l'île. Aujourd'hui, ces principaux acteurs sont actifs sur l'ensemble de la filière, de l'extraction des granulats à la mise en œuvre de leurs dérivés sur les chantiers de bâtiments ou de travaux publics. Vinci est également présent dans le secteur à travers la société Sud Concassage. Les PME, dominantes jusqu'en 1996, ont pour la plupart été rachetées par des grands groupes présents sur le territoire.
69. De petits acteurs, avec des fonctions particulières (extracteurs concasseurs), subsistent néanmoins comme SORECO, SUD TP, Préfa Bloc Agrégats, Préfa Bloc Exforman, Valorum. Toutes ces sociétés, sauf Valorum, exploitent des carrières d'extraction d'agréats. Valorum pour sa part revend des agrégats issus du recyclage des déchets de chantier.
70. Sur ce marché, les prix, bien que plus élevés qu'en métropole, le sont beaucoup moins qu'à Mayotte. Les marges des principaux acteurs apparaissent néanmoins importantes (souvent supérieures à [...] % d'après l'enquête de la Dieccte).

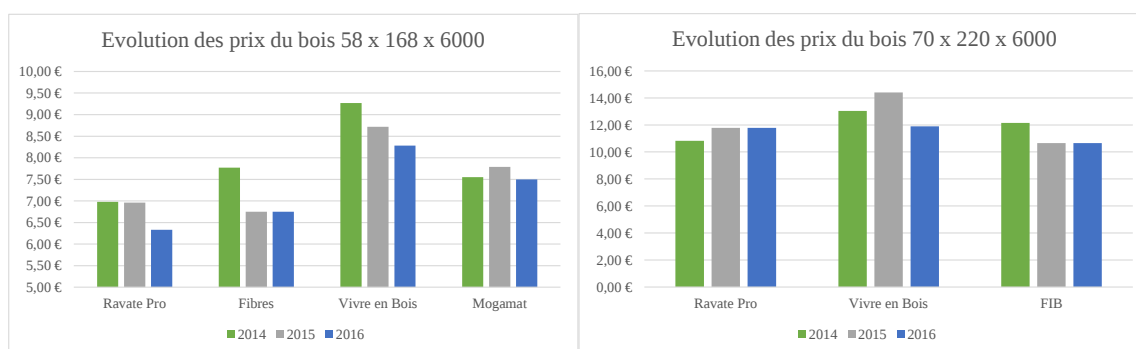
3. LE MARCHÉ DU BOIS DE CHARPENTE : L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS

71. Le bois de charpente représente 20 à 25 % de la valeur des ventes de bois. Il s'agit le plus souvent d'un bois de pin traité en classe 4 (résistant aux termites et aux agressions climatiques). Il est moins utilisé qu'auparavant dans la construction neuve, où la charpente métallique est préférée, mais souvent utilisé dans la rénovation de bâtiments anciens et les extensions. Le marché représente 60 000 m³ par an et plus de 80 % du bois est importé en raison du très faible volume de production locale. Les pouvoirs publics tentent cependant de promouvoir le bois de cryptomeria, matériau performant pour la construction de charpente pouvant à terme représenter une alternative partielle au pin d'importation.
72. Les quatre acteurs dominants représentent moins de [...] % du marché. Il s'agit de Ravate, Fibres, Vivre en bois et KDI Davum. Les [...] % restants sont atomisés entre une multitude de petits acteurs.
[...]
73. Les schémas d'approvisionnement sont variés.
74. L'enseigne Vivre en bois, exploitée par la société Aménagements Bois Réunion, s'approvisionne uniquement auprès de sa société mère Piveteau Bois, basée en métropole.

²⁰ Le Plan général des carrières applique la nouvelle réglementation issue de la « Loi Carrières » à La Réunion depuis 1994, ce qui implique une durée maximale de 30 ans des autorisations administratives.

Il est d'ailleurs prévu dans le mandat de commercialisation avec cette société qu'aucun dépôt de bois Piveteau ne peut être ouvert dans les îles voisines, dont Mayotte, sans que la gestion de celui-ci lui soit proposée. La vente se fait sur site, directement auprès des professionnels. Il s'agit donc d'un circuit intégré.

75. La société Fibres, qui importe la matière première en Scandinavie, Afrique, UE, Amérique, Asie, auprès de scieries avec lesquelles elle a parfois des liens capitalistiques, procède sur le territoire réunionnais à des traitements et à des finitions, qui lui permettent de bénéficier d'une exonération de l'octroi de mer, puis vend le bois transformé au détail. Le circuit est donc également intégré.
76. Comme pour d'autres produits, le groupe Ravate est présent dans l'ensemble de la filière. Dans la distribution, par la détention de grandes et petites enseignes, de gros comme de détail. Dans la filière production, puisque l'entreprise détient [...] % de la société Sciages de Bourbon, implantée dans la ville de Saint Benoît. Cette société exploite la seule scierie de l'île. Le groupe Ravate est également actif dans la filière de la transformation et le traitement du bois brut à travers la société Séchage Bois Réunion, dont il est actionnaire à hauteur de [...] %.
77. Les petits importateurs, en revanche, passent par l'intermédiaire de sociétés de négoce. Il ressort de l'instruction que beaucoup se sont lancés dans l'importation et la vente de bois, car il s'agit d'une activité extrêmement rentable, avec des prix de marché très élevés et des marges confortables. Dans le cadre de ce schéma, l'approvisionnement s'effectue donc en circuit long.
78. L'émergence de ces nouveaux acteurs aurait conduit en 2016 à une baisse des prix, ce qui peut être interprété comme un indice que dans ce secteur, comme pour le ciment, la structure concentrée du marché était bien à l'origine d'au moins une partie des surcoûts. D'après la Dieccte, cette diminution est cependant demeurée limitée, les nouveaux entrants s'alignant souvent sur les prix des distributeurs actuels.



Source : DGCCRF.

4. LE MARCHÉ DES CARREAUX CÉRAMIQUES

79. Il n'existe pas de production locale et la distribution est effectuée par des enseignes généralistes ou des entreprises spécialisées, qui importent environ 40 000 tonnes par an, pour un montant de 20 millions d'euros.

CARREAUX				
	Valeur		Quantité	
France	4101078	20%	4875399	12%
Italie	4644821	22%	7779280	19%
Espagne	7252539	35%	15176713	38%
Portugal	1473786	7%	2579333	6%
Turquie	1169384	6%	2589012	6%
TOTAL (ensemble des pays)	20954002		40114709	

Source : Élan Océan Indien (Valeurs en euros, quantités en kg).

80. Le marché est dispersé, avec environ 120 importateurs recensés mais 7 grossistes, qui représentent 56 % du marché, dont le groupe Ravate ([...] % des importations). Deux enseignes se sont également spécialisées dans cette filière, il s'agit des sociétés Carro Dépôt et SRDC. Les autres acteurs sont des *traders* qui ne vendent des lots que ponctuellement, lorsqu'ils en trouvent à des prix compétitifs. Il s'agit donc d'un cas de circuit dit long ou intermédiaire.
81. Les produits sur ce marché sont très variés, le carrelage étant fortement dépendant des styles décoratifs et des modes. Il est difficile d'identifier les références les plus couramment utilisées par un magasin et entre les magasins eux-mêmes. Les produits sont donc difficilement comparables

5. LE MARCHÉ DES ENDUITS DE FAÇADE

82. Selon les statistiques des Douanes, la valeur des importations d'enduits s'est élevée à 5,6 M€ en 2016, en augmentation par rapport aux deux années précédentes (4,2 M€ en 2015 et 4,3 M€ en 2014).
83. Pour 89 %, les enduits sont importés de métropole. En particulier, deux sociétés, Sika Océan indien (filiale de Sika France, qui commercialise les produits de sa propre marque) et PTB Diffusion importent [...] % des enduits en volume, mais seulement [...] % en valeur. Neuf entreprises représentent 75 % des importations en valeur.
84. Si ce marché apparaît donc relativement dispersé, ce qui devrait en théorie conduire à une concurrence par les prix, le niveau élevé des marges observées tient vraisemblablement à son organisation. En effet, le marché des enduits de façade est caractérisé par un circuit long : les principaux distributeurs, les sociétés Ravate, Teralta et PTB, s'approvisionnent pour l'essentiel auprès de sociétés de négoce, en relation avec des fournisseurs, sans développer de relations directes avec les fabricants (à l'exception des achats auprès de la société Sika Océan Indien). Ce circuit conduit ainsi à la captation d'une part de la marge par ces intermédiaires. En outre, si les distributeurs sont en mesure de mettre en concurrence leurs fournisseurs, ils sont *in fine* peu nombreux à commercialiser ces produits auprès des consommateurs finaux, et peuvent ainsi s'attribuer une marge importante.

6. BILAN : UN CIRCUIT DISTINCT SELON LES MATÉRIAUX MAIS UNE CONCENTRATION IMPORTANTE DES PRODUCTEURS ET DISTRIBUTEURS

85. Quel que soit le matériau observé, le nombre d'opérateurs significatifs est réduit, souvent à deux (pour le ciment, par exemple) ou trois. Ces acteurs historiques bénéficient d'un

avantage économique et culturel par rapport à d'éventuels nouveaux entrants. Si cette concentration s'explique en partie par l'insularité et l'étroitesse du marché, elle est, d'après le rapport d'enquête de la DGCCRF, sans doute liée également aux « *barrières qui peuvent être érigées à l'accès de certains marchés* ». Une telle concentration est propice à une fermeture des marchés aux nouveaux acteurs et à la circulation d'informations, favorisée en outre par des liens capitalistiques ou familiaux.

D. STRUCTURE DU SECTEUR À MAYOTTE

86. La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoyait l'application progressive du droit commun, dans la perspective de l'évolution vers le statut de département d'outre-mer, devenu effectif le 31 mars 2011. Le code de la consommation et le code de commerce y sont entrés en vigueur en 2008.
87. Mayotte connaît également des habitudes culturelles spécifiques. Ainsi, la tradition entrepreneuriale et commerciale est moins ancrée et l'économie s'est développée par la présence d'entrepreneurs et d'entreprises extérieures, qui détiennent la majeure partie du foncier et des activités économiques clés.

1. UN MARCHÉ DE LA CONSTRUCTION DUAL ET UN MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION OLIGOPOLISTIQUE

88. L'étude du cabinet M'Zé Conseil et l'enquête de la Dicccte de Mayotte sur la formation des prix des matériaux de construction à Mayotte mettent en avant un fort dualisme du secteur du BTP, qui représente 20 % des emplois du secteur privé, avec la double coexistence:
 - de quelques grandes entreprises, seules capables de répondre aux opérations de terrassement et de gros œuvre (SMTPC, Tetrama, EBE, GTA, Colas), et d'un tissu de TPE (artisans), sans PME intermédiaires ;
 - d'un secteur formel, très dépendant de la commande publique et des grandes opérations de construction de logements et d'un secteur informel, puisque 40 % des nouveaux logements dans les zones urbaines sont de l'habitat en tôle et que d'après la DEAL, autour de 40 % à 50 % des constructions sont réalisés sans permis de construire (ou avec des autorisations tacites, faute pour certains maires, malgré les avis négatifs de la DEAL, de notifier aux demandeurs un refus de permis).
89. Les producteurs ou transformateurs locaux étant rares, les matériaux sont en majorité importés, à 90 % de l'Union européenne et à 10 % d'Asie. Il n'existe pas de centrale d'achat et le recours aux fournisseurs est direct. En revanche, les importateurs passent généralement par des transitaires pour l'acheminement des matériaux, ce qui ajoute un acteur à la chaîne d'approvisionnement. Une partie des professionnels du bâtiment importent eux-mêmes les matériaux dont ils ont besoin dans le cadre de chantiers de construction, car les distributeurs ont des difficultés à anticiper leurs demandes en raison de l'absence de visibilité sur le lancement des chantiers et n'ont pas toujours les stocks suffisants.
90. Les seuls produits fabriqués localement seraient les agrégats et les produits qui en sont issus (parpaings et béton). En outre, depuis quelques années, la société Rousseau Padial

transforme localement la matière première qu'elle importe pour revendre directement des tôles de toiture aux professionnels du bâtiment.

91. Dans la distribution, le marché apparaît en situation d'oligopole, structuré autour de quelques groupes familiaux, même si la concentration y est moins forte que dans le secteur de la distribution alimentaire (dont 70 % seraient détenus par un groupe et 95 % par trois groupes, les 5 % restants étant atomisés entre 3 000 petits commerces).
92. On distingue :
- quatre importateurs et distributeurs généralistes principaux : Batimax (groupe Cananga), Ballou, Disma, et Musada ;
 - des quincaillers généralistes (Ameka, Simex, Nossi,...) ;
 - des importateurs spécialisés (Artipro...) ;
 - des petits commerces, les doukas, qui disposent parfois d'un rayon « quincaillerie ».
93. La société Ballou est le premier importateur pour les cinq familles de produits examinés par la Dieccte ([...] % des importations). Le deuxième opérateur est la société Lafarge Mayotte (importation et négoce de ciment uniquement), qui représente [...] % des importations. Aux côtés de ces opérateurs, les [...] % d'importations restantes sont atomisées entre une quinzaine d'importateurs.

Total des importations des produits du panel, par entreprise

[...]

94. À côté de ces acteurs officiels, de nombreux professionnels du bâtiment ou de particuliers se fourniraient directement auprès d'opérateurs étrangers, et achemineraient les matériaux, par containers de groupage ou individuels, plutôt que de recourir aux importateurs et distributeurs mahorais, parfois sans certification, ce qui peut conduire à une dégradation de la qualité des matériaux utilisés (bois de charpente n'ayant pas subi de fumigation, tôles de toiture de faible densité). Ainsi, un marché normé de matériaux de construction en provenance de métropole ou de l'Union européenne cohabite avec un marché « non normé » de matériaux de construction provenant de pays tiers.

2. LE MARCHÉ DU CIMENT

95. Le marché du ciment a longtemps été caractérisé par une situation quasi monopolistique de la société Lafarge Mayotte, société détenue par Lafarge à [...] %, le distributeur grossiste Cananga à [...] % et le producteur de béton ETPC, filiale de Colas, à [...] %. La société maîtrisait la chaîne d'approvisionnement du ciment, détenait un site de stockage et d'ensachage du ciment importé et distribuait exclusivement ses produits auprès de ses deux actionnaires, qui se répartissaient le marché entre le ciment en sac pour l'un (Cananga) et le ciment en vrac pour l'autre (ETPC).
96. Toutefois, le marché du ciment a connu une forte croissance à partir de 2005, permettant l'entrée et l'implantation sur le marché de deux nouveaux acteurs : Ballou (grossiste détaillant) et Somacim (filiale du groupe local de BTP IBS).
97. Alors que le prix à la tonne était d'environ 190 euros jusqu'en 2006, il a été ramené à 154 euros en 2010, soit un prix en baisse de près de 25 %, inférieur à celui de la métropole et à celui de La Réunion. Cette évolution favorable n'aurait toutefois pas affecté le

territoire de Petite Terre, où les prix demeurent élevés en raison des contraintes matérielles (transport supplémentaire par barge notamment).

98. Ainsi, on peut considérer que cette nouvelle donne concurrentielle a réduit la puissance de marché de cette structure commune entre les principaux acteurs du secteur. D'ailleurs, le groupe Cananga, bien qu'il demeure actionnaire de Lafarge, n'achète plus son ciment auprès de cette société mais auprès de l'importateur Ballou.
99. Toutefois, cette nouvelle situation n'est pas nécessairement pérenne. La filière a d'ailleurs connu un conflit entre les principaux acteurs. En effet, en 2012, Lafarge Mayotte a dénoncé la qualité du ciment de ses concurrents et notamment la présence de chrome 6, dont le traitement par du sulfate d'étain est nécessaire pour mettre le ciment aux normes UE. Les contrôles alors effectués ont en réalité démontré une non-conformité de l'ensemble des produits commercialisés à Mayotte, y compris par les plaignants, ce qui a conduit à la consignation des importations et à une pénurie de ciment pendant plusieurs mois.²¹
100. En 2016 le marché du ciment était détenu à près de [...] % par deux opérateurs et les [...] % restants étaient répartis entre 5 opérateurs.
[...]

3. LE MARCHÉ DU BOIS

101. S'agissant du bois scié, la source principale d'approvisionnement est Madagascar (40 % des importations). S'agissant du bois ouvré, la source principale d'approvisionnement est la Chine (72 % des importations). Le marché apparaît relativement dispersé.
[...]

4. LE MARCHÉ DU FER

102. S'agissant du fer laminé, les sources principales d'approvisionnement sont l'Inde pour 37 %, la France métropolitaine pour 27 % et la Chine pour 10 %. L'entreprise *leader* de ce marché est la SARL « Tôles de Mayotte », filiale du groupe de distribution « SOMACO », dont la part de marché n'est toutefois pas sensiblement différente de ses trois suiveurs (Ballou, Rousseau Padial et Disma). À eux quatre, ces acteurs contrôlent plus de [...] % des importations de fer laminé dans l'île.
[...]
103. S'agissant du fer et de l'acier (fers à béton et treillis soudé), dont les prix sont particulièrement élevés à Mayotte, les principales sources d'approvisionnement sont la Turquie pour 74 %, la Chine pour 10 %, les Émirats arabes unis pour 8 % et la France métropolitaine pour 6 %. L'entreprise *leader* de ce marché est la société Ballou mais la multitude d'intervenants révèle un marché atomisé.
[...]

²¹ Voir notamment : <https://www.facebook.com/KweziTelevision/posts/570024053074430>

5. LE MARCHÉ DES GRANULATS ET DU BÉTON

104. C'est dans ce secteur que les écarts de prix apparaissent les plus importants, par rapport à la métropole mais également par rapport à La Réunion.²² Ces écarts se retrouvent tant sur les granulats eux-mêmes (sables et agrégats) que sur le béton prêt à l'emploi et les structures en béton.
105. Ce secteur est duopolistique, avec deux entreprises principales sur le marché : ETPC, filiale du groupe Colas (lui-même filiale du groupe Bouygues) et IBS (groupe local), qui exploitent les principales carrières de l'île (trois pour ETPC et une pour IBS). D'après l'instruction, les deux groupes n'ont pas tout à fait le même positionnement sur le marché, IBS affichant des prix moins élevés, mais une qualité moindre également.
106. Des facteurs objectifs justifient une part du surcoût : la production reste limitée et conduit à des investissements importants, pour des matériels d'exploitation souvent surdimensionnés, d'autant que l'insularité peut nécessiter d'avoir les matériels essentiels en double (pour éviter, en cas de panne, les arrêts de production pendant la durée d'acheminement des pièces de rechange). La structure géologique à Mayotte nécessite aussi de décaper une couche de terre de 5 à 6 mètres pour accéder à la roche exploitable, avec des explosifs, alors qu'à La Réunion par exemple, la production ne nécessite que la mise en concassage de roches alluvionnaires déjà éclatées. La productivité est donc nécessairement moindre à Mayotte qu'à La Réunion. Un rapport de la DGCCRF sur la formation des prix des produits de première nécessité à Mayotte de 2011 concluait d'ailleurs que sur Grande Terre Nord (carrières de Koungou, ETPC et Kangani, IBS), le marché, qui concentre l'essentiel des volumes, apparaissait en première approche raisonnablement concurrentiel. Sur Petite Terre (carrière de Pamandzi, ETPC), ce rapport relevait que le marché était monopolistique mais que le prix élevé semblait néanmoins plus découler des coûts de production que de l'exercice d'un pouvoir de marché, la marge brute étant équivalente à celle constatée sur Grande Terre Nord. Enfin, si les prix pratiqués sur Grande Terre Sud (carrière de Mtsamoudou, ETPC), marché également monopolistique, apparaissaient élevés, les agrégats qui y étaient produits représentaient seulement 10 % de la production mahoraise.
107. Si, historiquement, l'arrivée de la société IBS dans ce secteur, pour exploiter la carrière de Kangani (qui est proche de la plus importante des trois carrières d'ETPC : Koungou) a conduit à une diminution des prix en 1996, il paraît peu probable que de nouveaux concurrents soient en capacité d'émerger pour des raisons de rareté de la ressource (nombre de carrières limité sur un petit territoire) et d'économies d'échelles. Ainsi, les incitations à se livrer une concurrence réelle sur les marchés du granulat et du béton à Mayotte sont faibles.
108. Or, aujourd'hui, les deux entreprises actives sur le marché présentent toutes deux un bénéfice très élevé (avec une marge bénéficiaire de [...] % pour ETPC et de [...] % pour IBS) et les prix ont fortement augmenté depuis 2011, année au cours de laquelle un protocole avait été conclu, le 17 octobre, entre les organisations syndicales et associations de consommateurs, d'une part, et les représentants des entreprises de l'île, et notamment les exploitants des carrières, d'autre part, afin de limiter le prix du sable, considéré comme un produit de première nécessité. Sur le site de Koungou (ETPC) par exemple, le prix de la tonne de sable 0/4 a été porté de 31,40 à 39,63 euros (+ 26 %) et sur celui de Kangani (IBS) de 26,50 euros à 40,34 euros (+ 52 %).

²² Voir le § 35 du présent avis.

109. On observe par ailleurs une remontée significative et simultanée des prix en 2017, qui a été supérieure à celle de l’octroi de mer. En effet, alors que cette taxe est passée de 5 à 10 % entre 2016 et 2017, les prix ont augmenté presque uniformément de 8 % chez ETPC et 10 % chez IBS, y compris dans les sites du Nord de l’île où les deux entreprises sont voisines et donc *a priori* dans une situation concurrentielle plus marquée.

III. Les causes du surcoût des matériaux à La Réunion et Mayotte

A. LES PETITES ÉCONOMIES INSULAIRES FAVORISENT STRUCTURELLEMENT UNE CONCENTRATION DES MARCHÉS

110. L'Autorité a déjà souligné à plusieurs reprises les effets de la petite taille et de l'éloignement des territoires d'Outre-mer sur la structure concurrentielle.²³ En l'espèce, le marché mahorais et, dans une moindre mesure, le marché réunionnais apparaissent étroits pour un certain nombre d'activités industrielles, isolés et largement dépendants des importations de matériaux de construction en provenance de métropole et de l'Union européenne.
111. Pour réaliser des économies d'échelle sur leurs importations, les entreprises locales ont donc tendance à concentrer leurs moyens de production et de commercialisation, mais ce processus peut s'effectuer au détriment de l'intensité concurrentielle.
112. Ces handicaps sont encore accrus s'agissant des matériaux de construction. En effet, les liens avec la métropole et l'Union européenne sont naturellement très étroits, notamment en raison de la nécessité d'utiliser des matériaux certifiés, et l'éloignement géographique vis-à-vis de leur principale source d'approvisionnement accroît naturellement le coût de marchandises pondéreuses et volumineuses.
113. Ce phénomène de concentration a ainsi été constaté dans les deux territoires concernés par le présent avis. Pour le gros œuvre, essentiellement représenté par les « majors » du BTP, mais également dans la distribution, où la présence des mêmes acteurs sur l'ensemble des marchés de produits, le plus souvent importés, rarement en provenance de l'Océan indien, semble favoriser des équilibres avec des prix élevés.

114. Les écarts de coûts entre la métropole et Mayotte et La Réunion s'expliquent ainsi par un ensemble de facteurs, liés à leur isolement, à leur insularité, à leur topographie, à l'étroitesse de leur marché. Toutefois, si ces facteurs doivent être pris en considération, ils ne peuvent à eux seuls justifier que les écarts de prix des matériaux de construction par rapport à la métropole (+ 35 à 39 %) soient significativement plus importants que le différentiel du niveau général des prix (+ 7 %). D'autres éléments, spécifiques à ces territoires, expliquent également cet écart, dont certains sont communs aux différents produits (fiscalité, transport, réglementation de la construction) et d'autres propres à certains marchés, compte tenu notamment de leur degré de concentration.

²³ Avis de l'Autorité de la concurrence n° 09-A-45 du 8 septembre 2009, §38 « En second lieu, l'étroitesse des marchés ultramarins conduit les entreprises locales à concentrer leurs moyens de production et de commercialisation afin d'accroître leur efficacité productive. Toutefois, ce processus de concentration peut également s'effectuer au détriment de l'intensité concurrentielle. »

B. DES FACTEURS OBJECTIFS COMMUNS AUX DIFFÉRENTS MATÉRIAUX JUSTIFIENT UNE PARTIE DU SURCÔÛ DIRECT

1. L'ACHEMINEMENT DES MARCHANDISES

115. Compte tenu de l'éloignement et de l'insularité de ces départements, les coûts de transport sont susceptibles de constituer un facteur important des écarts de prix avec la métropole. C'est *a fortiori* le cas pour les matériaux de construction, en raison de leur caractère pondéreux et volumineux. Ce sujet très large ne sera pas traité en détail dans le présent avis. En effet, la saisine pour avis, adressée par le ministre de l'économie le 11 juin 2018 et portant sur le fonctionnement de la concurrence en matière d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'Outre-mer, comprend un volet spécifique sur le transport maritime et les services portuaires²⁴. Pour cette raison, seuls les éléments les plus significatifs, spécifiques à La Réunion et Mayotte, sont évoqués ci-après.

a) À La Réunion

116. D'après l'étude du cabinet Élan pour l'OPMR de La Réunion, 90 % du fret transite par bateau et le coût du transport représente entre 15 et 20 % du prix de vente des produits acheminés par voie maritime. Il correspond aux différentes étapes du transport d'une marchandise, depuis sa sortie d'usine jusqu'au point de livraison du destinataire. Cette chaîne inclut notamment le chargement, le transport par bateau et le déchargement (ou acconage). Peuvent aussi s'y ajouter le transport terrestre de la marchandise de l'usine jusqu'au port de départ et, symétriquement du port d'arrivée jusqu'au local du destinataire.
117. Les principaux acteurs de cette chaîne de transport sont les compagnies maritimes, les acconiers (ou manutentionnaires), l'autorité portuaire, les services de l'État (Grand Port Maritime/Port Réunion ou encore les Douanes locales), ainsi que des transitaires qui, dans la plupart des cas, agissent en qualité d'intermédiaire entre l'acheteur et ces différents intervenants et organisent la logistique d'approvisionnement de la marchandise. Le coût de leurs actions cumulées dans la chaîne de valeur du transport est normalement compensé par les opérations de groupage, qui permettent d'optimiser les conteneurs et les coûts de passage portuaire.
118. Trois compagnies assurent principalement les liaisons entre la métropole et La Réunion : CMA-CGM, MAERSK et MSC. La structure du marché donne ainsi la possibilité d'une concurrence active entre les trois majors du secteur. L'étude transversale en cours permettra d'évaluer l'intensité de cette concurrence.
119. S'agissant de l'acconage (opérations de déchargement et de manutention vers des espaces de stockage ou des plateformes de transport), on doit rappeler que, dans sa décision de 2011 n° 11-D-01²⁵, l'Autorité a déjà sanctionné une entente sur les prix de la manutention portuaire. Elle avait considéré que trois des sociétés privées assurant la manutention, les sociétés SAMR, SGM Manutention et Somacom, dont deux étaient liées à des armateurs, s'étaient entendues pour fixer ensemble l'élément principal de formation du prix de la

²⁴ Voir le communiqué de presse de l'Autorité en date du 25 juin 2018 : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=683&id_article=3214&lang=fr.

²⁵ Décision n° 11-D-01 du 18 janvier 2011 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la manutention portuaire à La Réunion

prestation de manutention (appelé « tarif commerce ») à travers un syndicat (le SEMPR), empêchant toute négociation des prix par les importateurs (directement ou à travers des transitaires). L'entente qui avait duré sans discontinuer de 1987 à 2009 avait concerné la quasi-totalité des activités de manutention du port de La Réunion.

120. À cet égard, l'Autorité note que les tarifs pratiqués ont, depuis 2009, repris leur progression, parfois même au-delà de l'inflation pour certains postes et que certains tarifs dégressifs, notamment celui concernant le passage d'un conteneur de 20 pieds à 40 pieds ont été supprimés. En outre, il ressort d'une étude sur les coûts portuaires réalisée en 2016 par l'OPMR de La Réunion que les compagnies maritimes continuent à avoir chacune des liens privilégiés avec une seule compagnie d'acconage, sans mise en concurrence de celles-ci par les prix, MSC recourant à Somacom, CMA-CGM à la SAMR et MAERSK à la SGM.

b) Mayotte

S'agissant du transport maritime

121. Si Mayotte est desservie par les grands armateurs internationaux tels que CMA-CGM, MSC, UAFL (United Africa Feeder Line) ou Heestership, elle ne l'est que par des « *feeders* » (petits porte-conteneurs) et uniquement par transbordement. Il n'existe plus de ligne directe à destination de Mayotte, les bateaux faisant escale dans les ports régionaux, tels que Port Louis, Djibouti, Port Kelang et Port Réunion. Cette situation résulte notamment du « time-transit » jugé trop long en escale directe (45 jours en moyenne) et des faibles volumes échangés.
122. Seule la compagnie CMA-CGM assure des escales hebdomadaires, alors que ses concurrents, MSC et UAFL, n'assurent que deux à trois escales par mois, en diminution depuis 2008, notamment suite aux périodes de grèves qu'a connues le port de Longoni.
123. L'étude du cabinet M'Zé Conseil relative au coût des matériaux de construction à Mayotte a relevé que les tarifs de transport maritime proposés pour un conteneur standard entre la métropole et Mayotte, incluant les frais assurances et frais annexes, s'élèvent à environ 4 500 euros contre 4 000 euros pour La Réunion, pour une distance équivalente (soit un surcoût de 12,5 %).

S'agissant de l'acconage

124. Les modes de calcul des prestations sont distincts entre La Réunion et Mayotte, les manutentionnaires de La Réunion recourant uniquement à des tarifs forfaitaires, tandis que ceux de Mayotte pratiquent un prix en partie forfaitaire et en partie proportionnel au tonnage. Cette tarification à la tonne semble être une survivance d'une période où les déchargements se faisaient à dos d'hommes. Elle paraît peu adaptée aujourd'hui.

TARIF REUNION FRAIS DE DECHARGEMENT		
	CTN 20'	CTN 40'
2016	€ 338	€ 550
2017	€ 341	€ 556

Tarifs public émis par SOMACOM

TARIF MAYOTTE FRAIS DE DECHARGEMENT				
	CTN 20' <18t	Ctn20' >18t	Forfeit Ctn20' riz et ciment	CTN 40'
2016	€138 +€23/T	€288 +€23/t	€ 400	€385+€23 /t
2017	€138 +€23/T	€288 +€23/t	€ 400	€ 385+€23/ t

Tarifs public émis par SMART

125. Ainsi, d'après les réponses à la consultation et les tarifs rendus publics par les sociétés SMART (Mayotte) et Somacom (La Réunion), les tarifs du port de Longoni deviennent plus élevés que ceux de La Réunion dès lors que le tonnage des conteneurs dépasse 8,8 tonnes pour les conteneurs de 20 pieds et 7,4 tonnes pour ceux de 40 pieds. Or, compte tenu du volume des conteneurs (33 ou 66 m³) et du caractère pondéreux des matériaux de construction, les tonnages moyens sont bien supérieurs et fréquemment au-delà de 20 tonnes. Sur la base de ces éléments, les tarifs de manutention semblent être plus élevés à Mayotte qu'à La Réunion.

Tarifs de manutention dans les deux ports

Tonnes transportées	Tarifs pour un conteneur de 20'			Tarifs pour un conteneur de 40'		
	Port de La Réunion	Port de Longoni	Ecart de prix Longoni	Port de La Réunion	Port de Longoni	Ecart de prix Longoni
5	341	253	-26%	556	500	-10%
7,4	341	309	-9%	556	556	0%
8,8	341	341	0%	556	588	6%
10	341	368	8%	556	615	11%
15	341	483	42%	556	730	31%
20	341	748	119%	556	845	52%
25	341	863	153%	556	960	73%
30	341	978	187%	556	1075	93%

Source : Rapporteurs.

126. On peut y voir une conséquence de la structure de l'activité de manutention au Port de Longoni. En effet, la SMART a exercé seule cette activité pendant plus de trente ans. Toutefois, d'après une enquête relative aux coûts de transports à Mayotte, commandée par l'OPMR de Mayotte au cabinet Sikajob (août 2012), la situation initiale de la SMART résulte du « volume insuffisant de conteneurs manipulés sur le port de Longoni. En effet, il est établi qu'en dessous du seuil de 100 000 EVP manipulés, seul un acconier peut subsister sur le marché. ». Le nombre de conteneurs manipulés était en 2011 de 52 000 environ contre 223 000 à La Réunion. En outre, cette même étude de 2012 justifiait ce surcoût notamment par le manque d'équipements du port, en matière de levage ou saisissage. Il s'agirait donc davantage, d'après ce rapport, d'une question de productivité.

127. Depuis octobre 2016 cependant, une nouvelle société, Manu Port, détenue majoritairement par la gérante de la société délégataire du Port, MCG, a provisoirement obtenu l'agrément du juge des référés pour l'exercice de cette activité. Si cette création pourrait permettre davantage de concurrence, comme l'indiquait la chambre régionale des comptes dans son rapport de mars 2017, il s'agit d'une structure de marché particulière (voir ci-après § 128 à 136) et la légalité de son activité est par ailleurs contestée.²⁶

S'agissant de la gestion du port de Longoni

128. Au-delà du coût de la manutention et de la faible desserte de l'île, la principale difficulté identifiée est liée à la gestion du port de Longoni, seul point d'entrée maritime des marchandises extérieures sur l'île. Ce port est géré par une société privée, la société MCG (Mayotte Channel Gateway), qui a obtenu en 2013 la délégation de service public de la gestion du port organisée par le conseil départemental, et ce, pour une durée de 15 ans. Auparavant, la gestion du port était confiée à la chambre de commerce et d'industrie.
129. Sur un plan théorique, face à une infrastructure aussi essentielle en position de monopole, une concurrence par les prix n'est pas possible. Les deux solutions envisageables sont soit de réguler les prix pratiqués, avec la difficulté de déterminer le bon niveau de prix et le risque de ne pas inciter le prestataire à améliorer sa gestion, soit de développer une concurrence en prix « pour le marché », qui passe par une mise en concurrence régulière des gestionnaires potentiels et une renégociation des conditions de la délégation. Or, en l'espèce, la durée de 15 ans de la délégation de service public apparaît trop longue pour encourager le délégataire à une gestion efficiente et l'inciter à pratiquer des tarifs raisonnables. L'absence de toute contestation possible de la délégation de service public sur une longue durée incite au contraire le délégataire à adopter un comportement de rente, au sens économique du terme.
130. L'opinion de l'ensemble des acteurs est d'ailleurs unanime au sujet des difficultés de gestion du port, ainsi que sur le niveau élevé des droits de port, qui contribuent à la hausse du prix des marchandises qui y transitent.
131. Comme l'indique la Cour des comptes dans un référé du 16 octobre 2017, rédigé sur la base d'un rapport de la Chambre régionale des comptes en date du 8 mars 2017²⁷ : « *De nombreux différends entre le département et son nouveau délégataire altèrent le bon fonctionnement du port* »²⁸. Ainsi, entre 2014 et 2017, 31 contentieux ont été initiés par « *le département, la chambre de commerce, les sociétés MCG, la SMART et Manu-Port* ». Une médiation a été engagée pour trouver une issue positive à la situation, mais sans succès. Le port est demeuré bloqué une majeure partie de l'année 2017, empêchant le débarquement des matériaux et la poursuite des opérations de construction en cours.
132. La Cour des comptes note également que « *le délégataire a fait l'acquisition de grues mobiles et de portiques motorisés. L'acquisition de ces équipements s'est réalisée à un coût supérieur à celui prévu. Bien que les comptes prévisionnels de la délégation de service public ne le prévoyaient pas, les droits de port et les redevances d'occupation du domaine public en ont été augmentés. Le calcul de la redevance versée au département et les tarifs d'usage des outillages publics font également l'objet de désaccords* ». Il est également fait référence à des manquements des parties à leurs obligations contractuelles,

²⁶ Voir le § 135.

²⁷ Rapport d'observations définitives sur Mayotte, Chambre régionale des comptes, 8 mars 2017.

²⁸ Référé n°P17-489 de la Cour des compte en date du 16 octobre 2017.

telles que « l'établissement d'un bilan d'ouverture de la délégation, le transfert de la trésorerie du précédent délégataire, la transmission des rapports d'activités et comptes annuels ainsi que la présentation de plans d'investissement et de développement stratégique ». La Cour des comptes souligne par ailleurs une gouvernance inadaptée et rappelle que, pour les ports relevant d'une collectivité territoriale, les milieux professionnels, sociaux et associatifs, ainsi que les collectivités territoriales, sont représentés dans un conseil portuaire consulté sur le positionnement stratégique, la politique de développement du port, ainsi que sa politique tarifaire. Une collégialité de la gestion permet ainsi de tenir compte des différentes parties prenantes, ce qui n'est pas le cas pour le port de Longoni, pour lequel la gestion est intégralement entre les mains du délégataire sans que l'État soit associé à sa gouvernance.

133. Afin de régler la situation, il est expressément suggéré par la Cour des comptes de trouver une solution globale, tenant compte de l'ensemble des problématiques liées à la gestion du port. En effet, d'après elle « si l'office de la juridiction administrative est de régler les litiges qui lui sont soumis au regard du droit, leur caractère technique, la complexité des problématiques et les enjeux économiques et politiques nécessitent une solution globale permettant de résoudre l'ensemble des différends liés entre eux ».
134. En réponse au référé de la Cour des comptes, le ministre de l'action et des comptes publics a répondu avoir²⁹ « demandé conjointement avec les ministres chargées de l'outre-mer et des transports, le 31 août dernier, au Contrôle général économique et financier, à l'Inspection générale de l'administration et au Conseil général de l'environnement et du développement durable d'effectuer une mission visant à appuyer le Département de Mayotte dans son analyse des modalités et des conséquences de la résiliation de la délégation de service public qu'il envisage ». À cette demande s'ajoute « une étude des scénarii envisageables pour piloter plus efficacement le contrat actuel de délégation de service public dans le cadre d'un examen des solutions les plus adaptées pour parvenir à un fonctionnement efficace du port ».
135. L'Autorité a par ailleurs été informée de différents contentieux relatifs, d'une part, à des questions de concurrence déloyale (devant le Tribunal de commerce de Marseille) et, d'autre part, au respect des conditions prévues par la délégation de service public (devant le tribunal administratif de Mayotte). Selon la Cour des comptes, le délégataire interviendrait en effet dans des activités de manutention « en concurrence avec la société mahoraise d'acconage, de représentation et de transit (SMART). Cette société qui exerçait jusqu'alors seule la manutention estime que cette activité est exclue du champ de la délégation »³⁰.
136. Ces différents éléments ont une incidence négative notable sur l'économie de Mayotte, qui nécessite une intervention des pouvoirs publics pour rationaliser la gouvernance du port.

c) Un sujet transversal : des aides au fret à l'origine d'un effet d'aubaine

137. Pour compenser les coûts d'acheminement, les départements d'Outre-mer bénéficient depuis au moins 2007 (pour La Réunion) d'une aide aux intrants du FEDER (PO Feder convergence 2007-2013 puis Programme Opérationnel Européen 2014-2020 ; Axe 3, action 8.02, Compensation des surcoûts de transports).

²⁹ Réponse du Ministère de l'action et des comptes publics au Premier président de la Cour de comptes du 29 décembre 2017.

³⁰ Référé n° P17-489 de la Cour des compte en date du 16 octobre 2017.

138. Cette aide permet aux entreprises qui importent des matières premières pour la production de produits finis de bénéficier d'une aide équivalente à 50 % des frais liés au coût du transport. Elle concerne 92 entreprises réunionnaises et est supposée compenser les surcoûts supportés afin de permettre aux entreprises locales de baisser leurs coûts de production et donc leurs prix de vente.
139. Or, si plusieurs des entreprises interrogées par l'Autorité et la Dieccte ont bénéficié de cette aide, aucune n'en a fait mention dans ses calculs de marge. En l'absence d'une définition stricte du calcul des marges par produits et d'une comptabilité analytique, les entreprises n'avaient aucune obligation d'intégrer cet élément.
140. L'Autorité note cependant que cet oubli est révélateur de ce que cette aide n'est pas perçue par les entreprises de matériaux de construction examinées comme un moyen de réduire les coûts de revient de certains de ces produits, au bénéfice du consommateur, mais davantage comme une marge supplémentaire, intégrée *ex-post* directement dans les bénéfices. Dans ces circonstances, même si une étude plus approfondie de l'effet de ces aides sur d'autres produits aboutirait peut-être à une conclusion différente, s'agissant des matériaux examinés, elle est susceptible de constituer un effet d'aubaine pour ces entreprises, entièrement capté par les bénéficiaires et sans incidence positive sur le pouvoir d'achat des consommateurs. Dès lors, pour s'assurer du caractère réellement incitatif de ces aides, un audit diligenté par le corps d'inspection des administrations en charge de leur financement apparaîtrait tout à fait opportun.

2. LA FISCALITÉ

a) L'octroi de mer est élevé, particulièrement à Mayotte

Cadre juridique et présentation générale

141. Depuis la loi n° 84-747 du 2 août 1984, le régime de l'octroi de mer autorise les conseils régionaux des Outre-mer à lever des taxes sur les marchandises importées ou produites dans les départements d'Outre-mer. La France a par ailleurs obtenu de l'Union européenne l'autorisation d'exonérer d'octroi de mer, totalement ou partiellement, les productions locales « *au regard des handicaps qui pèsent sur les activités de production industrielle dans les départements français d'outre-mer* » (décision initiale n°89/688/CE du 22 décembre 1989)³¹.
142. En droit français, le régime de l'octroi de mer est encadré par la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 et le décret n° 2015-1077 du 6 août 2015. Pour l'île de La Réunion, la dernière délibération du Conseil Régional a été prise le 12 décembre 2017. Pour Mayotte, le régime de l'octroi de mer résulte de la délibération du Conseil départemental n° 2399/2015/CD du 10 décembre 2014.
143. L'octroi de mer, au même titre que les barrières douanières en vigueur à l'égard de pays tiers à l'Union européenne³², contribue mécaniquement à accroître les prix de vente aux

³¹ L'autorisation donnée par cette décision du Conseil d'exonérer les produits locaux de l'octroi de mer a été prorogée à deux reprises : décision du Conseil du 10 février 2004 (n° 89/688/CE) et décision du Conseil du 17 décembre 2014 (n° 940/2014/UE).

³² Les accords commerciaux internationaux signés par l'Union européenne et le tarif douanier communautaire qui en découle s'appliquent à La Réunion et à Mayotte. Ceux-ci sont donc relativement ouverts vis-à-vis des pays tiers sur le plan douanier, notamment vis-à-vis des pays ACP de leur environnement proche.

consommateurs. Il est donc l'un des facteurs explicatifs des surcoûts à Mayotte et à La Réunion.

144. Cette taxe est assise, pour les importations (octroi de mer « externe »), sur le prix dit « CAF » (pour « Coût, Assurance, Fret »). Il s'agit de la valeur en douane d'une marchandise incluant les frais de transport, l'assurance et les commissions à la vente. Pour les productions locales (octroi de mer « interne », dont le taux peut être différent de l'octroi de mer externe pour le même produit), elle est assise sur son prix de vente hors taxe.
145. La collecte de l'octroi de mer est la principale recette des collectivités d'outre-mer. À La Réunion, elle représente la première recette fiscale des communes (45 %) avec un taux moyen de 4 %. À Mayotte, la mise en œuvre de l'octroi de mer à compter du 1^{er} janvier 2014 a permis la collecte de 81,3 millions d'euros en 2014, répartis entre 56 millions pour les communes (soit 69 % de la recette totale) et 25,3 millions au département (soit 31 %).

L'incidence variable de l'octroi de mer sur le prix des matériaux de construction à La Réunion et Mayotte

146. Le taux d'octroi de mer varie très fortement en fonction des territoires, des matériaux et des opérations (importations et productions locales). Le taux est également souvent plus bas pour les matériaux bruts (transformés sur place), que pour les ouvrages ou produits finis.
147. À La Réunion, par exemple, le taux est de 0 % pour les agrégats, carreaux, profilés aciers et de 10,5 %, voire 15,5 %, pour certains produits de type climatisation, grillage ou peinture. À Mayotte, le taux d'octroi de mer pour la plupart des produits locaux est de 10 % (7,5 % + 2,5 % d'OMR) et de 20 % pour les produits importés.
148. Toutefois, à La Réunion une grande partie des matériaux courants dans le secteur de la construction sont exonérés d'octroi de mer externe ou bénéficient de taux plus favorables, comme certains types de bois ou de profilés en acier. Pour le bois de charpente par exemple, le Conseil Régional prévoit des exonérations totales pour des matériaux communément utilisés en construction comme « *bois sciés ou dédossés longitudinalement, tranchés ou déroulés, même rabotés, poncés ou collés par assemblage en bout, d'une épaisseur* ». À Mayotte en revanche, l'exonération des produits de construction importés est rare. Ce sont les produits locaux qui bénéficient des taux d'octroi de mer interne les plus favorables.

Taux d'octroi de mer des principaux matériaux de construction

	Mayotte		La Réunion	
	Octroi de mer externe (OM régional inclus)	Octroi de mer interne (OM régional inclus)	Octroi de mer externe (OM régional inclus)	Octroi de mer interne (OM régional inclus)
Ciments	10 %	10 %	5 %	5 %
Granulat, sable, gravier	10 %	10 %	7 %	7 %
Bois sciés	10 %	2,5 %	0 %	0 %
Bois bruts	20 %	2,5 %	0 %	0 %
Carreaux	20 %	10 %	0 %	0 %
Briques	20 %	10 %	0 %	0 %
Tuiles	20 %	20 %	0 %	0 %
Treillis	20 %	2,50 %	18 %	0 %

Enduits	20 %	2,50 %	0 %	0 %
Verre	20 %	20 %	0 %	0 %
Peinture	20 %	20 %	18 %	0 %
Tôles	20 %	2,50 %	18 %	18 %

Sources : Autorité de la concurrence à partir des données [issues du site internet] de la Préfecture de La Réunion et des délibérations du Conseil Régional de La Réunion et du Conseil départemental de Mayotte.

b) Une TVA ultramarine plus favorable qu'en métropole limite toutefois l'impact de la fiscalité sur le prix des matériaux pour le consommateur final

149. Les DROM ne font pas partie du territoire de l'Union européenne en matière de TVA (article 6 de la Directive TVA) et les règles de la TVA harmonisées à l'ensemble des États membres n'y sont donc pas applicables. Pour les DROM, l'application des taxes sur le chiffre d'affaires relève de la seule compétence des autorités nationales. Un régime de TVA y est applicable, mais il fonctionne à des taux inférieurs à ceux applicables en métropole. La TVA, lorsqu'elle est applicable dans le département, s'ajoute à l'octroi de mer. Toutefois, le taux normal dans les DOM reste bien inférieur à celui de 20 % applicable en métropole.

Taux de TVA

	TVA métropole	La Réunion	Mayotte
Taux normal	20 %	8,50 %	La TVA n'est pas applicable à Mayotte – (article 294, 1° du CGI)
Taux intermédiaire	10 %	2,10 %	
Taux réduit ou taux particulier	5,5 % ou 2,10 %	1,05 % ou 1,75 %	

Source : Code général des impôts

150. En outre, le régime de TVA applicable dans les DOM prévoit une exonération de TVA de la plupart des matériaux de construction. L'article 295, 5°, a) du CGI dispose ainsi que sont exonérées : « 5° Dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion : a. Les importations de matières premières et produits dont la liste est fixée par arrêtés conjoints du ministre de l'économie et des finances et du ministre chargé des départements d'outre-mer / b. Les ventes et les livraisons à soi-même des produits de fabrication locale analogues à ceux dont l'importation dans les départements susvisés est exemptée en vertu des dispositions qui précèdent / c. La livraison en l'état de biens importés en exonération de la taxe conformément au a [...] ».
151. Les produits concernés par cette exonération, listés à l'article 50 duodecies de l'annexe IV du CGI, recouvrent la quasi-totalité des principaux matériaux de construction comme, par exemple, les sables naturels, les ciments, les mastics, les bois bruts, les fers, les tubes pour plomberie, les feuilles de zinc, les carreaux et dalles, etc.
152. Les produits utilisés pour la construction sont donc taxés au taux normal en métropole et ne bénéficient pas d'une application de taux intermédiaire ou réduit, alors que ces mêmes matériaux sont souvent exonérés de TVA à La Réunion et ne sont pas taxés à Mayotte, où la TVA n'est pas applicable.

Taux de TVA applicable aux matériaux de construction

	TVA Métropole	Réunion	Mayotte
Taux normal	20 %	8,5 % mais exonération de TVA pour la plupart des matériaux bruts (article 295, 5° et 50 duodecimes du CGI)	La TVA n'est pas applicable à Mayotte – (article 294, 1° du CGI)
Taux intermédiaire	non applicable		
Taux réduit	non applicable		

Source : Autorité de la concurrence.

153. Ainsi, pour les trois matériaux principaux utilisés dans la construction à Mayotte et à La Réunion, la fiscalité (octroi de mer et TVA) est globalement moins élevée pour le consommateur final qu'en métropole, notamment en raison d'une franchise ou d'une absence de TVA sur les transactions de matériaux de construction.

	Mayotte		La Réunion		Métropole	
	OM	TVA	OM/OMR	TVA	OM	TVA
Ciment	7,5 % + 2,50 %	0 %	3 % + 2 %	0 %	0 %	20 %
Granulat	7,5 % + 2,50 %	0 %	0 %	0 %	0 %	20 %
Bois de charpente	17,50 % + 2,50 % sauf exceptions taux réduit	0 %	4 % + 2,5 % nombreuses exceptions (0 %)	0 %	0 %	20 %
Totaux Ciment	10 %		5 %		20 %	
Totaux Granulat	10 %		0 %		20 %	
Totaux Bois de charpente	10 % ou 20 %		0 % ou 6,5 %		20 %	

Sources : Autorité de la concurrence à partir de données de la base des Douanes RITA, ainsi que des délibérations du Conseil Régional de La Réunion et du Conseil départemental de Mayotte.

154. Par conséquent, si l'octroi de mer peut peser dans le coût des importations réalisées par les négociants, et se répercuter dans le prix acquitté par le consommateur final, ce dernier bénéficie toutefois d'exonérations s'agissant des matériaux de construction. La fiscalité n'est donc pas, globalement, un élément de surcoût significatif.
155. Au cours de l'instruction, plusieurs contributeurs ont plaidé pour que les taux de l'octroi de mer soient davantage différenciés. En particulier, ils souhaiteraient que les matériaux entrant directement dans la composition des produits fabriqués localement soient exonérés, et que, symétriquement, les produits importés mais également produits localement soient surtaxés. Une telle solution peut néanmoins susciter quelques réserves. D'une part, sur un plan juridique, il convient de s'assurer qu'un tel dispositif serait compatible avec le droit de l'Union européenne sur les aides d'État. Le risque juridique n'est pas nul en cas de modifications des règles, qui sont soumises à approbation de la Commission européenne, même si le principe de la différenciation existe déjà (le taux d'octroi de mer interne est très faible voire nul pour le verre, la peinture, les treillis soudés). D'autre part, sur un plan concurrentiel, rien n'indique que favoriser les productions locales soit *in fine* favorable au consommateur. Il faut s'assurer que la production locale soit capable de répondre efficacement à la demande. Dans le secteur du bois par exemple, la production locale ne couvre qu'une faible partie des besoins et, pour des raisons environnementales et de

configuration géographique, il n'est pas certain que ces départements puissent augmenter leur production locale. Dans ce cas, des exonérations supplémentaires constitueraient avant tout un effet d'aubaine au profit de producteurs locaux qui bénéficient déjà d'une rente de rareté.

3. LA RARETÉ DU FONCIER ET LE COÛT DU STOCKAGE

156. L'attention de l'Autorité a été attirée sur le fait que l'économie des DROM se heurte à une problématique de rareté du foncier et, par voie de conséquence, à une pénurie de terrains constructibles. Le manque de disponibilité foncière, tant pour l'habitat que pour le commerce, a un effet inflationniste sur les prix de la construction en aval. À La Réunion, par exemple, la charge foncière représente 24 % du coût d'une opération immobilière de construction de logements collectifs, un niveau équivalent à celui de l'Île-de-France, contre 19 % pour la France entière.
157. Cette rareté a également un effet indirect sur le coût de la construction, à travers le manque de locaux de stockage pour les matériaux de construction, qui entraîne un gonflement des loyers commerciaux avec deux conséquences :
- un surcoût direct sur le prix de marchandises souvent très volumineuses ;
 - une gestion en flux tendus de l'approvisionnement, à l'origine de ruptures de stocks fréquentes.
158. Ainsi, les locaux dédiés au stockage présentent, à Mayotte, dans la zone industrielle de Kaweni, la plus importante de l'île, des loyers d'environ 25 euros / m², et ceux dédiés aux activités de commercialisation, des loyers d'environ 30 euros / m², contre respectivement 7 à 10 euros et 20 à 30 euros en petite couronne parisienne. D'autres surfaces disponibles comme la ZI Vallée, près du port de Longoni, sont des zones en friche, initialement attribuées par le conseil départemental à des entreprises (notamment le gestionnaire du port), qui ne les exploiteraient pas, conduisant à un gel du foncier.
159. Une question analogue a déjà été abordée par le Conseil de la concurrence dans le cadre d'un avis du 16 juillet 2007 concernant les Antilles³³. Les parties interrogées faisaient ressortir que : *« le foncier est l'une des clefs de la distribution dans les Antilles. Certains acteurs ont des réserves foncières dues à des avantages historiques. En Guadeloupe et en Martinique, il est impossible d'acquérir du foncier de grande taille à un prix "normal" dans les zones d'implantation historique »*.
160. Le besoin en espaces de stockage a d'ailleurs été mis en avant par plusieurs contributeurs au cours de l'instruction du présent avis, ainsi que dans les études des OPMR de La Réunion et de Mayotte. Une logistique plus efficace, tant pour les industriels que les distributeurs, est un moyen d'optimiser les coûts et d'être plus compétitif, *a fortiori* pour les acteurs de petite taille qui ne possèdent pas les capacités financières suffisantes pour assumer le coût du stockage. Cette contrainte favorise ainsi les acteurs les plus importants.

³³ Conseil de la concurrence, Avis n° [07-A-06](#) du 16 juillet 2007 relatif à l'acquisition par la société Cafom du pôle distribution de la société Fincar dans le secteur de la vente d'équipements de la maison.

4. LES EXIGENCES DE NORMALISATION ET CERTIFICATION DES TECHNIQUES ET DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION

a) Le contexte normatif en matière de bâtiments et travaux publics

Normalisation et concurrence

161. Il convient de distinguer la réglementation, d'application obligatoire (règles de sécurité, d'hygiène ou relatives au risque sismique par exemple), des normes d'application facultative.
162. La normalisation est définie par l'article 1^{er} du décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 régissant la normalisation sur le territoire français (ci-après désigné « le décret de 2009 ») comme « *une activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations* ».
163. Il s'agit donc d'un processus d'élaboration de standards communs définis par les acteurs économiques nationaux et internationaux. En facilitant la compatibilité et l'interopérabilité des différents produits et services, l'adoption de normes a un effet pro-concurrentiel si elle favorise la diversité de l'offre et permet aux acheteurs de comparer plus aisément les différents biens, ce qui va encourager la concurrence par les mérites.
164. Toutefois, dans son avis n° [15-A-16](#) du 16 novembre 2015 consacré à la question, l'Autorité a relevé que le processus de normalisation peut affecter l'efficacité économique et restreindre la concurrence si la normalisation « *produit des normes inutiles, dont le bilan économique coût-avantage n'est pas démontré ou si elle permet l'homologation d'une norme biaisée au profit de certains acteurs du marché, lesquels peuvent alors l'instrumentaliser pour ériger une barrière à l'entrée de concurrents ou d'innovateurs.* »³⁴
165. En France, le système de normalisation, organisé autour de l'Agence Française de Normalisation (AFNOR) et de bureaux de normalisation sectoriels (BNS) s'appuie sur un réseau d'experts issus de tous les secteurs d'activités répartis en différentes commissions de normalisation.

La normalisation dans le domaine de la construction

166. On dénombre, auprès de l'AFNOR, trois comités stratégiques sectoriels (COS) compétents en matière de BTP et six bureaux de normalisation sectoriels (BNS) : BNTEC (techniques et équipements de la construction du bâtiment), BNCM (construction métallique), BNA (acier), BNBM (bois et meubles), BNC (céramique), et BNB (béton).
167. Un autre acteur joue un rôle essentiel : le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), établissement public industriel et commercial chargé de procéder à des études et recherches intéressant la construction et le logement. Le CSTB est devenu, depuis sa création en 1947, le principal organisme chargé d'apprécier les procédés, matériaux et équipements destinés à la construction. Il joue ainsi un rôle privilégié auprès de la Commission Chargée de Formuler les Avis Techniques (CCFAT), placée auprès du ministre du logement, assure le secrétariat des groupes spécialisés créés en son sein,

³⁴ Avis n°15-A-16 du 16 novembre 2015 portant sur l'examen, au regard des règles de concurrence, des activités de normalisation et de certification, § 7.

rapporte les demandes d'avis individuelles, enregistre les avis rendus et les publie. Le CSTB est perçu par les professionnels comme un opérateur ayant, de fait, le « monopole » de la production des avis techniques.

168. Le système normatif de la construction est constitué par des règles publiques à caractère contraignant (d'origine européenne³⁵ ou nationale) et des normes approuvées par un institut de normalisation, qui sont des documents de référence d'application volontaire. Ces documents non normatifs sont notamment :
- les documents techniques unifiés (DTU) en grande majorité élaborés et révisés par le Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC), qui sont des quasi-normes ; le DTU a une portée générale et couvre une famille de produits au sein d'un même savoir-faire, en présentant différentes prescriptions alliant l'usage des produits et une méthode de construction ;
 - les avis techniques du CCFAT, instruits par la CSTB, qui relèvent d'une forme de certification normalement réservée aux produits et procédés innovants, sans caractère général.
169. Ces documents constituent les règles de l'art de la construction et sont des éléments de référence incontournables pour les acteurs du bâtiment et de la construction en ce qu'ils garantissent le respect de la qualité et de la sécurité des ouvrages tant publics que privés. Compte tenu des enjeux patrimoniaux et assurantiels (garantie décennale et assurance dommages-ouvrage) attachés aux biens du secteur du BTP, ces règles, bien que non obligatoires, sont d'utilisation presque systématique. La pratique contractuelle efface leur caractère volontaire. Elles sont notamment exigées dans le cadre des marchés publics, à travers les renvois des Cahiers des Clauses Techniques Générales (CCTG) et Particulières (CCTP). Dans le cadre des marchés privés, les normes techniques, principalement les DTU, sont aussi des outils contractuels incontournables pour les entreprises, comme l'indique expressément la norme NF P 03-001 du 20 octobre 2017 relative aux marchés privés du bâtiment. L'annexe III de l'article A 243-1 du code des assurances prévoit d'ailleurs une déchéance de garantie décennale lorsque les travaux ne sont pas réalisés dans le respect des règles de l'art.

La certification des matériaux de construction

170. Les normes attestent d'un certain niveau de qualité des produits. À la différence de la normalisation, la certification est : *« une activité marchande ordinaire pleinement ouverte à la concurrence, qui concerne des opérateurs de taille très variable, allant de la profession libérale au groupe international »*³⁶. L'Autorité avait souligné sur ce point dans l'avis n° 15-A-16 précité que le secteur de la certification soulevait deux séries d'observations du point de vue de la concurrence : l'une relative à l'accréditation et l'autre relative à la situation du groupe AFNOR.
171. Concrètement, la certification fait référence au marquage « CE » ou « NF » des matériaux et produits de la construction. La norme fait la synthèse des caractéristiques du produit permettant de satisfaire aux exigences réglementaires. Elle est vérifiée par des essais de produits ou encore des inspections d'usines de fabrication. Des normes harmonisées

³⁵ Règlement européen des produits de construction, n°305/2011 du 9 mars 2011 établissant les conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction.

³⁶ Paragraphes n° 51 et 52 de l'avis n° 15-A-16 du 16 novembre 2015 précité.

émanant du Comité européen de normalisation (CEN) et permettent la mise en œuvre du Règlement européen des Produits de construction et l'apposition du marquage CE sur les matériaux. Le marquage NF traduit la conformité d'un produit avec les réglementations française et européenne, ainsi qu'à des documents de référence validés par un ensemble d'acteurs (publics et privés). Ainsi, le marquage CE est une certification obligatoire des matériaux et produits³⁷ à laquelle peut s'ajouter le marquage NF comme certification de qualité volontaire.

b) Des normes pas toujours adaptées aux spécificités des territoires ultramarins

L'impact des normes dans le secteur de la construction en Outre-mer

172. Dans son rapport d'information relatif aux normes du BTP³⁸, la délégation sénatoriale aux Outre-mer a estimé que les territoires ultramarins ne sont pas intégrés dans l'élaboration des normes, tant réglementaires que professionnelles, largement centralisées au niveau national. Les territoires ultramarins manqueraient d'ailleurs de relais de représentation et de communication au niveau national afin que leurs spécificités puissent être prises en compte dans la construction du système normatif. À Mayotte de surcroît, le potentiel local d'expertise en matière de construction est faible, faute notamment de laboratoires ou de centres d'études implantés localement et d'experts présents sur place. Il faut noter toutefois qu'au sein du ministère en charge de l'environnement a été créé un bureau de la réhabilitation du parc, des évaluations et de l'Outre-mer, premier relais entre les instances nationales centralisées et les Outre-mer.
173. Ainsi, si certaines réglementations spécifiques ont été développées pour l'Outre-mer³⁹, telle que la réglementation en matière de caractéristiques thermiques, acoustiques et d'aération (dite « RTAA DOM »), les contraintes techniques des chantiers de construction restent élevées et parfois inadaptées.
174. S'agissant des RTAA DOM elles-mêmes, bien que créées spécifiquement pour ces territoires, elles ne correspondraient pas aux habitudes de vie ou au climat de ces territoires.
175. À titre d'exemple :
 - la substitution d'une aération artificielle à la ventilation naturelle conduirait au développement de problèmes nouveaux, comme des phénomènes de condensation ;
 - les normes d'isolation phonique seraient peu pertinentes dans des habitations où portes et fenêtres sont toujours ouvertes ;
 - l'utilisation de peintures imperméables de classe I3 serait à l'origine de désordres liés au climat humide, car elles captureraient l'humidité dans les murs lors de la pose ; il conviendrait ainsi d'utiliser des supports d'étanchéité spécifiques au climat local ;

³⁷ Articles 11 et 13, chap. III du Règlement européen 305/2011 relatif aux « obligations des fabricants ».

³⁸ Rapport d'information n°601 en date du 29 juin 2017 au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer.

³⁹ Code de la construction et de l'habitation, article L. 161-1 : « Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les adaptations nécessaires à la mise en œuvre en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin du titre Ier, chapitre Ier, sections IV et V, et du titre III, chapitre Ier, du présent livre ».

- les standards de ventilation thermique de la RTAA DOM, qui se calculent selon la porosité (ouverture sur l'extérieur) de chaque pièce, conduiraient par exemple à ce que la menuiserie des fenêtres ne corresponde plus aux produits calibrés du marché, entraînant souvent des tailles de menuiserie différentes sur une même opération, ce qui nécessite de faire du sur-mesure et entraîne des surcoûts importants.

176. L'utilisation de procédés de construction qui sortent du champ des « *techniques traditionnelles* » encadrées par les DTU, est pour sa part compliquée. Ces procédés doivent en effet se soumettre à la procédure de l'Avis Technique décrite par l'arrêté du 21 mars 2012⁴⁰ et cette procédure, centralisée en métropole, est complexe, longue (4 à 15 mois pour une durée de validité entre 2 et 7 ans)⁴¹ et coûteuse.

177. Ainsi, plus de 150 000 euros auraient été engagés pour obtenir le certificat du CSTB pour la brique de terre compressée mahoraise. Le coût pour obtenir un DTU s'élèverait quant à lui entre 300 000 euros et 500 000 euros.

178. Or, faciliter de tels procédés pourrait permettre l'émergence de nouvelles filières et de nouveaux acteurs et d'accroître la concurrence sur les marchés de la construction à Mayotte et à La Réunion.

L'impact de la certification sur le coût des matériaux

179. L'exigence de certification génère une forte dépendance des territoires ultramarins aux importations européennes et françaises de matériaux au lieu de favoriser l'approvisionnement en produits régionalement plus proches. Il ressort ainsi de l'étude conduite à La Réunion par le cabinet Élan que beaucoup des produits importés, même d'Asie, passent par l'Union européenne afin d'y obtenir la certification. *A minima*, même quand un détour physique n'est pas nécessaire, parce qu'une unité de production a été elle-même certifiée, le recours à des fabricants européens est extrêmement majoritaire. Or, le recours à des matériaux étrangers de performance, qualité et sécurité équivalentes, pourrait être moins coûteux et permettrait une meilleure maîtrise des coûts de construction.
180. Un exemple, celui des explosifs, dont le coût a un impact déterminant sur le coût d'extraction dans les carrières, a été évoqué. En effet, le fournisseur français des carrières réunionnaises importe ses explosifs en émulsion depuis l'Afrique du Sud, les fait venir en métropole pour agrément, puis les réimporte à La Réunion, avec à chaque trajet un transport par cargos spécifiques. Un tel circuit est nécessairement facteur de surcoûts importants et l'absence de centres d'études et bureaux d'essais localement implantés dans l'Océan indien ne permet pas de faire certifier les matériaux sur place.
181. Par ailleurs, la certification CE et NF peut avoir un effet dissuasif sur le développement de matériaux innovants locaux, lesquels permettraient le développement de la production sur place. En effet, le marquage CE ou NF est établi en fonction des conditions climatiques européennes.

⁴⁰ Arrêté du 21 mars 2012 relatif à la commission chargée de formuler des avis techniques et des documents techniques d'application sur des procédés, matériaux, éléments ou équipements utilisés dans la construction.

⁴¹ Article 6 de l'arrêté du 21 mars 2012, al 3 « *Les avis techniques et les documents techniques d'application sont formulés pour une durée de validité allant de deux à sept ans* ».

Un renchérissement du coût des logements et un encouragement implicite au recours à l'auto-construction

182. Le socle normatif est légitime en ce qu'il permet d'assurer un niveau d'exigence égal entre la métropole et les Outre-mer. D'ailleurs, un grand nombre de règles, qui poursuivent des objectifs variés, participent de l'intérêt général et doivent continuer à s'appliquer de manière indifférenciée sur l'ensemble du territoire national (sécurité, transition énergétique, développement des filières de production locale etc.). Toutefois, ainsi qu'il ressort de différentes études⁴², la pertinence et l'efficacité de certaines règles, notamment en matière thermique, peuvent être mises en question au regard de leur adaptation aux différents contextes locaux.
183. En outre, imposer des normes élevées peut avoir un effet contreproductif, car le renchérissement que cela implique sur le coût des logements tend à développer le phénomène de l'« *auto-construction* », notamment à Mayotte, où le secteur de l'habitat informel représenterait près de la moitié des nouvelles constructions, souvent édifiées sans permis de construire, avec des matériaux non certifiés et en dehors de toute application des règles de sécurité et de qualité.
184. Cette surréglementation défavorise enfin les petites et moyennes entreprises locales, qui ne disposent pas des moyens humains et financiers suffisants pour se conformer à ces exigences et peuvent ainsi voir leur développement entravé au profit de quelques grands opérateurs.
185. Ainsi, une simplification du système normatif permettrait de réduire à la fois le coût des matériaux et celui de leur utilisation, et par suite le coût de construction des logements.

C. LE NIVEAU ÉLEVÉ DES MARGES SUGGÈRE TOUTEFOIS QU'UNE PARTIE DES SURCÔÛTS EST LIÉE À LA FAIBLESSE DE LA CONCURRENCE

1. LE NIVEAU DES MARGES EST ÉLEVÉ

a) À La Réunion

186. L'étude de la Dieccte de La Réunion vise à déterminer les facteurs de la formation des prix et des marges pour différents produits, à partir notamment des éléments de comptabilité analytique et générale fournis par les entreprises. Elle porte sur la marge brute, hors coûts de marketing, de stockage, coûts administratifs et marges-arrières (remises notamment). Elle distingue les étapes suivantes : achat, transit, débarquement et taxes, transport local, marge, revente et le taux de marge (rapport entre la marge et le coût de revient).
187. Il convient toutefois de signaler les limites de ces travaux. En effet, si les services de la Dieccte ont eu accès aux documents comptables des entreprises, celles-ci ne disposent généralement pas des données analytiques précises, qui permettraient d'isoler tel ou tel élément de coût et de décomposer les éléments de surcoût de manière détaillée.
188. Sur le fondement de ces études, si on retient par exemple comme point de comparaison le taux de marge commerciale dans le secteur du commerce de bricolage pour l'ensemble de

⁴² Étude du Cabinet Élan conseil pour l'OPMR de La Réunion relative à la formation des prix des matériaux de construction à La Réunion et le Rapport d'Information du Sénat relatif aux normes en matière de construction et d'équipement publics du 29/06/2017.

la France, qui était en 2006 estimé à environ 33 % et le taux de marge d'exploitation compris entre 22 % (quincailleries) et 30 % (grandes surfaces de bricolage)⁴³, il apparaît que les marges sont élevées, à défaut d'investissements spécifiques aux DROM susceptibles d'expliquer cette différence. En effet, pour les différents matériaux de construction objet de l'étude, ces marges s'élèvent souvent à La Réunion entre 80 et 100 %, voire au-delà. Ce constat vaut pour l'approvisionnement local comme pour les produits importés, ce qui tend à indiquer que les facteurs de surcoût liés à l'acheminement ne suffisent pas à expliquer les écarts de prix constatés par rapport à la métropole.

189. S'agissant du ciment, d'après l'étude de la Dieccte de La Réunion, les taux de marge seraient particulièrement élevés pour les deux entreprises *leaders* à La Réunion, par rapport au 3^{ème} acteur (la société Vishor).
190. Ainsi, selon les différents types de produits analysés :
 - pour le ciment en vrac, le taux moyen de marge s'élèverait entre [...] % et [...] % pour Teralta, qui a maintenu ses prix élevés malgré la concurrence des petits opérateurs et l'arrivée d'un nouveau concurrent, Vishor, qui pratique des marges moyennes bien inférieures ([...] %) ;
 - pour le ciment en sac, en fonction du type de ciment, le taux de marge s'élève entre [...] % et [...] % pour Teralta contre moins ([...] %) pour les autres.
191. S'agissant des granulats, l'étude de la Dieccte de La Réunion prend l'exemple pour un produit spécifique, le « big bag d'une tonne 0/1 », de l'écart entre la production par SCPR et le prix de revente acquitté par le client qui est de 1 à 10. Pour les autres produits, les marges s'échelonnaient de 13 % à 162 %. La Dieccte de La Réunion indique toutefois dans son rapport que les coûts de revient d'un produit ne sont pas toujours individualisés par type de produit par les différents acteurs, de sorte qu'il n'est pas possible de disposer de données uniformes.
192. S'agissant du bois de charpente, le prix a diminué entre 2015 et 2016, notamment à la suite de l'arrivée sur le marché de « petits importateurs ». Toutefois, les marges des acteurs principaux qui utilisent le circuit court demeurent plus importantes que celles des petits importateurs qui utilisent le circuit long.
[...]
193. S'agissant des carreaux céramiques, tous importés, notamment de France métropolitaine, d'Espagne et d'Italie, les prix de vente sont stables et les marges apparaissent élevées (en moyenne 80 %), en particulier sur les produits d'entrée de gamme à bas prix.
194. S'agissant des enduits de façade, les taux de marge des différents acteurs sont très proches. S'ils sont relativement moins élevés que pour d'autres produits, ils ne s'en situent pas moins autour de 30 à 40 %.

b) À Mayotte

195. D'après l'examen par la Dieccte de Mayotte des liasses fiscales, les entreprises qui apparaissent les plus rentables sont celles qui réalisent une activité de conditionnement ou de production au plan local : ETPC pour les briques, Lafarge pour le ciment et Tôles de Mayotte pour le formage et la découpe des tôles.

⁴³ INSEE Première, N° 1386 - JANVIER 2012, Le commerce de bricolage : sur un marché dynamique, des acteurs toujours plus costauds.

196. Le résultat des autres opérateurs, notamment les importateurs grossistes, semblerait conforme, d'après cette étude, aux standards pour ce type d'activité.
197. Ce constat tendrait à indiquer que si les surcoûts sont en partie imputables à l'acheminement, en raison notamment des tarifs pratiqués par le Port de Longoni sur les matériaux importés, le comportement des acteurs locaux a également un effet inflationniste important.

2. LE NIVEAU DES MARGES TEND À CONFIRMER L'EFFET INFLATIONNISTE DE LA STRUCTURE OLIGOPOLISTIQUE DES CIRCUITS D'APPROVISIONNEMENT EN MATÉRIAUX

198. Les acteurs du secteur de l'approvisionnement en matériaux de construction sont peu nombreux. Or, la coïncidence de cette structure peu concurrentielle et d'un niveau de marge élevé peut être le signe que les surcoûts observés ne sont pas seulement liés à des facteurs objectifs, mais sont également imputables au comportement des acteurs.

a) En prenant chaque marché individuellement, on ne constate pas de corrélation évidente entre degré de concentration du marché et surcoût

199. À La Réunion, matériau par matériau, la structure des différents marchés est variable, avec un degré de concentration plus ou moins fort.
200. Sur les marchés les plus concentrés, l'arrivée de nouveaux fournisseurs devrait permettre de réduire les prix des produits concernés et de favoriser leur accès à une plus grande partie de la population. Cela a notamment été le cas sur les marchés du bois et du ciment.
201. Toutefois, on ne constate pas de corrélation nette entre la structure de chacun de ces marchés et les écarts de prix. Les prix peuvent par exemple être élevés sur des marchés relativement peu concentrés, comme le bois (depuis peu) ou les enduits. Mais s'agissant du bois, c'est précisément parce que son prix était élevé qu'il a conduit de petits entrepreneurs à lancer leurs propres importations.

<i>Famille de matériaux</i>	<i>Acteurs principaux</i>	<i>Structure du marché</i>	<i>Différentiel de prix avec la métropole</i>	<i>Taux de marge étude Elan</i>	<i>Taux de marge étude Dieccte</i>
Ciment	Teralta : [...] % du marché Holcim : [...] % Vishor : [...] %	Oligopolistique	48%	5 à 25%	- 2 à 90%
Granulats	Holcim, Teralta et SCPR (Bouygues)	Oligopolistique	NA	NA	13 à 162 % en 2016
Bois	Ravate : [...] % Fibres : [...] % Aménagements Bois Réunion (enseigne Vivre en bois) : [...] % KDI Davum : [...] % [...] restants répartis entre de nombreux acteurs.	Concurrentiel	56%	58%	33 à 210 %
Carreaux céramiques	Sept grossistes dominants (56% du marché)	Relativement dispersé	44%	48%	80% en moyenne
Enduits de façade	Neuf entreprises représentent 75% du marché. SIKA et PTB Diffusion importent [...] % en volume, mais seulement [...] % en valeur.	Relativement dispersé	250%	68%	37 % en moyenne

Source : Autorité de la concurrence.

202. À Mayotte, l'ouverture du marché du ciment à un nouvel importateur au milieu des années 2000, mettant fin à un monopole historique, a permis une baisse des prix et des marges.
203. Par ailleurs, à l'exception de celui des granulats, les autres marchés pris individuellement apparaissent relativement ouverts.

b) En revanche, au niveau global, certains acteurs puissants émergent

204. Il ressort de l'instruction que La Réunion se caractérise par une situation d'oligopole restreint dans les circuits d'approvisionnement et de distribution des matériaux. Cette structure de marché, ainsi que le coût de certification des matériaux, explique en partie les surcoûts constatés. On constate non seulement la présence de quelques grands groupes (Colas, Lafarge, Holcim, Ravate, Fibres, Piveteau) dans les principales filières de la construction et sur l'ensemble de la chaîne de valeur, de l'achat à la distribution, mais également sur les marchés de chaque matériau particulier ci-avant analysés. Le Groupe Ravate, par exemple, exploite, par l'intermédiaire de franchises, une partie des magasins Weldom et les magasins Leroy Merlin, ainsi que l'enseigne Lapeyre. Il possède aussi des grandes surfaces de distribution de matériaux et de bricolage sous sa propre enseigne, tant à destination des professionnels que des particuliers.
205. De même, à Mayotte, des importateurs-distributeurs sont présents sur tous les marchés, comme Ballou ou Cananga.
206. Une telle situation présente des risques concurrentiels, dans la mesure où ces groupes intégrés verticalement sont à la fois fournisseurs et concurrents des autres détaillants de ces territoires. L'Autorité a déjà identifié des risques concurrentiels similaires dans des territoires d'Outre-mer, notamment à La Martinique.⁴⁴ En effet, l'existence de groupes

⁴⁴ Décision n° 11-DCC-134 du 2 septembre 2011 relative à la prise de contrôle exclusif d'actifs du groupe Louis Delhaize par la société Groupe Bernard Hayot.

actifs sur le marché de l'approvisionnement et du détail accroît le risque d'atteinte à la concurrence sur ces marchés, en dégradant les conditions d'exploitation des enseignes concurrentes, aux dépens des consommateurs, notamment :

- en matière de fixation des prix pratiqués auprès de leurs concurrents ;
- en matière d'approvisionnement, puisque les acteurs peuvent être incités à restreindre l'approvisionnement des enseignes concurrentes en produits qu'ils leur fournissent en tant que grossistes et pour lesquels ces concurrents ont peu ou pas d'alternatives d'approvisionnement ;
- en matière de budgets de coopération commerciale : la plupart des grossistes-importateurs agissant pour le compte de grandes marques nationales sont en effet chargés de répartir ces budgets octroyés par les fabricants nationaux entre les différentes enseignes distribuant leurs produits et peuvent par suite être incités à favoriser leurs propres magasins ;
- en matière d'information sur les prix ou la politique commerciale (campagnes de promotion) de leurs concurrents, qu'ils détiennent en tant que fournisseurs et peuvent utiliser pour favoriser leurs propres enseignes.

207. La prohibition des accords exclusifs d'importation est, à cet égard, un outil utile pour limiter ces risques, puisqu'il permet le maintien – au moins potentiel – de circuits alternatifs d'approvisionnement. Mais il est insuffisant.

c) Par suite, si pour chaque marché, l'arrivée de nouveaux acteurs peut contribuer à réduire les coûts, l'enjeu est aussi d'intensifier la concurrence entre groupes de la distribution

208. Il ressort de ce qui précède que, dans ces marchés très spécifiques, le degré de concentration en tant que tel explique moins bien les évolutions de prix que la dynamique des structures de marché. Il semble ainsi que la capacité ou l'incapacité d'un marché à accueillir de nouveaux entrants en raison de l'importance des barrières à l'entrée joue un rôle essentiel dans la formation des prix. Cela a été le cas pour les marchés du ciment à Mayotte et à La Réunion, comme pour celui du bois à La Réunion. Ainsi, à La Réunion, l'arrivée de Vishor, importateur de ciment, a coïncidé avec une réduction des prix de vente variable selon les produits mais souvent importante⁴⁵. Dans le secteur du bois, le développement des « petits-importateurs » au cours des trois dernières années a conduit à une baisse des prix des principaux acteurs du marché (Ravate, Vivre en bois, Fibres et Mogamat), même si elle est demeurée limitée.

209. Au-delà de la dynamique individuelle de chaque marché, dans le secteur de la distribution de détail et notamment en grande surface, l'enjeu est également d'intensifier la concurrence entre les plus grands groupes du secteur, et ce tant à La Réunion (groupe Ravate) qu'à Mayotte (groupe Ballou).

⁴⁵ Voir le § 65

IV. Propositions

210. Les coûts élevés de la production de logements, qui sont à l'origine de cette demande d'avis, ne tiennent pas seulement au coût des matériaux de construction. Si les écarts de prix constatés à Mayotte et La Réunion résultent en partie de facteurs objectifs, liés aux particularités géographiques et économiques et à l'éloignement de ces départements par rapport à la métropole, la structure concurrentielle des marchés concernés est également en partie à l'origine de ces surcoûts. Face à un oligopole se caractérisant par des prix élevés, les modalités d'intervention de la puissance publique sont diverses. Elles dépendent notamment des perspectives d'entrée sur le marché de nouveaux acteurs.
211. Trois situations principales peuvent être distinguées :
- si le marché a un potentiel suffisant pour accueillir de nouveaux entrants, les prix élevés peuvent être liés aux comportements des acteurs, dont certains peuvent faire l'objet de sanctions *ex post* de la part de l'Autorité ;
 - en revanche, si le marché, en raison de son isolement ou de sa taille réduite, conduit structurellement à une situation oligopolistique, l'Autorité peut proposer des mesures préventives de réglementation, visant à limiter des marges ou des prix excessivement élevés ;
 - enfin, l'Autorité peut, en dernier lieu et en cas de défaillance de marché manifeste, préconiser de réguler les prix, notamment en situation de monopole naturel et de très faible élasticité de la demande par rapport au prix.
212. Pour ce faire, en plus des dispositions de droit commun, de sanction et de régulation, des dispositifs spécifiques existent pour l'Outre-mer. La loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 vise notamment à « *passer d'une régulation des marchés de détail par un contrôle des prix à une régulation des marchés de gros par la levée des obstacles à la concurrence* »⁴⁶. Ainsi, plusieurs dispositifs ont été mis en place et codifiés dans le code de commerce, qui viennent compléter ceux existants, notamment les dispositions de l'article L. 410-2 du code de commerce qui prévoient les cas de réglementation des prix.
213. Une synthèse des mesures spécifiques à l'Outre-mer est présentée dans le tableau suivant.

⁴⁶ Étude d'impact annexée au projet de loi, p. 19

Principaux dispositifs de régulation des prix et de la concurrence Outre-Mer

<i>Nom</i>	<i>Source</i>	<i>Codification dans le code de commerce</i>	<i>Domaine</i>
Création des observatoires des prix, des marges et des revenus	Décret n° 2007-662 du 2 mai 2007 puis loi Lurel, article 23	L. 910-1-A et suivants	Études sur les prix et les marges
Injonctions structurelles	Loi Lurel, article 10	L. 752-27	Structure du marché (commerce de détail)
Interdiction des accords d'approvisionnement exclusifs	Loi Lurel, article 5	L. 420-2-1	Structure du marché
Réglementation des marchés de gros et d'approvisionnement	Loi Lurel, article 1 ^{er}	L. 410-3	Structure du marché (gros et approvisionnement)
Réglementation des prix des produits de première nécessité	Loi Lurel, article 15	L. 410-4	Prix (produits de première nécessité)
Bouclier qualité-prix	Loi Lurel, article 15, modifié par la loi sur l'égalité réelle du 28 février 2017	L. 410-5	Prix (produits de première nécessité)
Abaissment du seuil des concentrations dans le commerce de détail	Loi Lurel, article 9	L. 430-2	Structure du marché (commerce de détail)
Pouvoir des collectivités de saisir l'Autorité	Loi Lurel, article 8 qui l'élargit notamment à Mayotte	L. 462-5	Consultatif
Fixation d'un tarif de gros plafond pour les petits commerçants (Guyane et Mayotte)	Loi n° 2017-256 du 28 février 2017, article 63 (dite « pour l'égalité réelle outre-mer »)	L. 410-6	Prix (marchés de gros)

214. Ainsi, même si elle n'en est pas tributaire, une partie des propositions de l'Autorité s'inscrit dans ces différents dispositifs, qui visent spécifiquement à réguler la concurrence Outre-mer. Les autres recommandations sont susceptibles d'être mises en œuvre en dehors de ce cadre réglementaire spécifique.
215. Enfin, il convient de rappeler qu'à l'occasion de l'examen de toute demande d'avis, les services d'instruction recueillent un grand nombre d'informations dont certaines peuvent les conduire à s'interroger sur l'existence de comportements anticoncurrentiels. Ces comportements pourraient relever aussi bien du droit des ententes et des abus de position dominante que de la prohibition des accords d'importation exclusive qui ont fait l'objet, ces dernières années, de plusieurs décisions contentieuses en ce qui concerne l'Outre-mer.

216. Ces situations, que dénoncent un certain nombre d'opérateurs, ne seront pas évoquées dans le présent avis car elles relèveraient, le cas échéant, de suites contentieuses appropriées.

A. ENGAGER UNE ADAPTATION DES NORMES DE LA CONSTRUCTION

217. L'instruction a notamment révélé que la fabrication et la transformation locales étaient peu développées, y compris pour des matières premières disponibles sur place. L'essentiel des matériaux de construction sont importés, et ces importations, même quand elles n'en proviennent pas, se font souvent après un passage par la métropole ou l'Union européenne aux fins de certification, faute d'une antenne régionale d'agrément ou de marquage.

218. Plusieurs actions ont d'ores et déjà été engagées par les pouvoirs publics à ce stade.

219. Ainsi, le programme d'action pour la qualité de la construction et la transition énergétique (PACTE), lancé en février 2015, a permis de soutenir 28 projets en Outre-mer en lien avec l'adaptation de normes de construction, par exemple, pour La Réunion :

- l'accréditation des laboratoires du Cirbat pour leurs activités d'essais de conformité sur les matériaux ;
- des recherches sur l'utilisation des isolants bio-sourcés conduites par le Cirbat, le CSTB et l'Université de La Réunion ;
- une étude sur la mise en place de la RTAA DOM à La Réunion depuis 2010 ;
- une étude initiée par la FRBTP sur la mise en place d'une commission locale de suivi des travaux normatifs sur l'adaptation des normes NF DTU aux spécificités de l'île de La Réunion, afin de proposer des amendements spécifiques pour l'île.

220. Pour sa part, la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoit que la réglementation en matière de construction doit passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat. Ainsi, des dérogations pourront être demandées dès lors qu'un équipement ou un produit sera susceptible d'atteindre les mêmes résultats que ceux visés par la réglementation. Le projet d'ordonnance pris en vertu de l'habilitation prononcée par l'article 49 de la loi ⁴⁷ est actuellement soumis à consultation. Il sera suivi d'une phase d'expérimentation, puis d'une modification du code de la construction et de l'habitat (CCH) à un horizon de 18 mois.

221. En outre, le Livre Bleu de juin 2018, issu des assises des Outre-mer, prévoit notamment :

- d'« adapter les normes techniques de construction et de permettre l'expérimentation » ;
- de « faciliter l'usage de matériaux locaux et « biosourcés » » ;

⁴⁷ Article 49, I, 1° de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance : « I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation:/ 1° En fixant les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage de bâtiments peut être autorisé, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'ordonnance prévue au II, à déroger à certaines règles de construction sous réserve qu'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des règles auxquelles il est dérogé et que ces moyens présentent un caractère innovant ; »

- de « définir de nouvelles mesures de soutien à l'approvisionnement et à la promotion des produits à l'export (origine UE et pays tiers), sur la base de l'interprétation renouvelée de l'article 349 » du TFUE.

222. Enfin, la brique de terre compressée mahoraise a obtenu un avis technique favorable du CSTB à l'été 2018, qui court jusqu'en 2021. La nouvelle norme sera pérennisée si l'essai est concluant. Les Directions de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) de Mayotte et de La Réunion ont également connaissance d'autres projets en ce sens, concernant par exemple l'utilisation du bambou ou du plastique recyclé, qui pourraient aboutir à des avis techniques.
223. Ces différentes démarches semblent de nature à répondre à une partie des enjeux identifiés par l'Autorité et témoignent de ce que ces analyses apparaissent partagées par les différentes parties prenantes. Certains développements complémentaires peuvent cependant être envisagés.

1. UNE RÉVISION « NORME PAR NORME » ET « TERRITOIRE PAR TERRITOIRE »

224. Les normes de la construction, si elles ont des justifications en matière de sécurité ou d'accessibilité des locaux, représentent une source de coût pour les constructeurs, d'autant plus élevée qu'elles sont complexes et exigeantes. En particulier, la labellisation des matériaux de construction utilisés participe directement à leur coût.
225. Sans porter atteinte aux objectifs de sécurité de la construction, des solutions semblent exister pour réduire et adapter certaines de ces exigences, notamment lorsqu'elles apparaissent superflues, par exemple pour des raisons climatiques.
226. Pour effectuer une révision efficace du système normatif, il semble incontournable d'analyser tant l'opportunité « ultramarine » d'une norme ou d'une réglementation que l'efficacité de celle-ci au regard des particularités des îles de La Réunion et de Mayotte. En fonction de cette analyse, il s'agira de décider soit de la conserver, soit de la modifier, soit encore de la supprimer. Ce travail d'étude et d'analyse devra nécessairement impliquer les parties prenantes locales.
227. Dans son rapport d'information, la délégation Outre-mer du Sénat avait par exemple proposé la création d'une commission technique locale, investie de façon permanente, à travers laquelle les différents acteurs de la réglementation (pouvoirs publics) et de la normalisation (bureau de normalisation, bureau de contrôle, laboratoires et centres de recherche) pourraient s'exprimer et proposer des changements concertés.
228. Les missions principales de cette commission seraient :
- d'identifier et inventorier les réglementations et normes existantes ;
 - d'analyser « norme par norme » l'opportunité et l'efficacité de chacune sur les territoires de La Réunion ou de Mayotte (et des autres territoires ultramarins) ;
 - de faire des propositions d'aménagement ou de suppression des normes identifiées.
229. En ce qui concerne plus particulièrement les NF DTU⁴⁸, il pourrait être pertinent de créer, au moins dans un département d'Outre-mer à titre expérimental, une antenne locale du

⁴⁸ Pour mémoire, les NF DTU constituent l'ensemble des conditions techniques et contractuelles qui encadrent le déroulement du chantier de construction et décrivant les produits à utiliser et la manière de les mettre en œuvre.

bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC), qui produit environ 90 % des DTU, afin de travailler plus spécifiquement à leur adaptation aux spécificités ultramarines.

230. Cette piste pourrait s'inscrire dans une des actions préconisées par le Livre Bleu Outre-mer de juin 2018 qui prévoit notamment : « *L'installation, à la rentrée, d'une commission réunissant État, collectivités et acteurs du logement pour proposer au Gouvernement un catalogue de simplifications en matière de normes de construction et de certification outre-mer, dans le respect de la sécurité des populations.* »⁴⁹

2. FACILITER LA CERTIFICATION PAR L'ÉQUIVALENCE ET LA CERTIFICATION SUR PLACE

231. Le principe d'un traitement spécifique des Régions Ultrapériphériques (RUP) au sein de l'Union européenne est posé par l'article 349 du TFUE, qui reconnaît expressément que les spécificités de ces territoires puissent être des facteurs de handicap, justifiant que les conditions d'application des règles européennes de droit commun leur soient adaptées.
232. Ce dispositif d'adaptation permet au Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, d'adopter des mesures spécifiques aux RUP concernant l'application des traités, y compris les politiques communes.
233. L'article 349 précité vise une liste non exhaustive de domaines dans lesquels des mesures spécifiques peuvent être prises, notamment en ce qui concerne « *les politiques douanières et commerciales* » ou encore « *les conditions d'approvisionnement en matières premières ou biens de consommation de première nécessité* ».
234. De telles possibilités d'adaptation ont déjà été évoquées dans un rapport de 2013 au Premier ministre du député de la Martinique Serge Letchimy⁵⁰, qui considérait « *l'adaptation des normes européennes comme condition du développement des régions ultrapériphériques dans leurs bassins transfrontaliers* » et que « *l'absence d'adaptation et d'harmonisation, l'absence de système de reconnaissance des normes privent les pays d'outre-mer de possibilités d'accès et d'approvisionnement aux marchés environnants, à des coûts plus compétitifs. C'est le cas en particulier des matériaux du secteur bâtiment-travaux publics (acier, profilés alu, profilés pvc, contre-plaqués, agglomérés végétaux, minéraux ou mixtes, tôles, carrelage, bitume, etc.)* ». Le rapport préconisait ainsi de mettre en place « *dans les bassins océan Indien d'une part, Atlantique-Caraïbes d'autre part, un dispositif d'expertise et un système d'adaptation et d'harmonisation des normes [...]* », ainsi que « *des outils de certification pour le marquage, l'agrément des matériaux et autres produits hors CE d'origine régionale [...]* ».
235. Le Livre Bleu de juin 2018 prévoit d'ailleurs de développer ces démarches en évoquant « *la possibilité d'adapter les normes à la réalité des territoires : en application des principes de subsidiarité et de réalité géographique, pouvant conduire à les dispenser de certaines obligations de moyens au profit d'une logique de résultats* »⁵¹. Il envisage notamment d'élargir à d'autres domaines que l'agriculture le principe du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), qui permet, depuis une

⁴⁹ Livre Bleu Outre-mer, juin 2018, page 19.

⁵⁰ Serge Letchimy, Rapport au Premier ministre, « *L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques* », propositions 37 et 38.

⁵¹ *Ibid.*, pages 2 et 96.

décision du Conseil de 1989, la mise en œuvre d'une politique communautaire spécifique en faveur des RUP. Cette stratégie permettrait, entre autres, de « *définir de nouvelles mesures de soutien à l'approvisionnement et à la promotion des produits à l'export (origine UE et pays tiers), sur base de l'interprétation renouvelée de l'article 349* ».

236. Or, la problématique du marquage « CE » résultant directement du règlement européen n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction, la mise en place d'une certification par équivalence suppose donc de mettre en œuvre la procédure de l'article 349 du TFUE.
237. Cette question apparaît d'autant plus incontournable qu'en l'absence d'organismes de certification des matériaux au niveau local, le recours aux matériaux certifiés CE ou NF renforce la dépendance des deux îles aux importations en provenance de France métropolitaine ou du reste de l'Union européenne et limite d'autant l'offre de produits étrangers potentiellement moins coûteux et l'emploi de matériaux locaux ou encore le recours à des techniques innovantes, dès lors que le contrôle des productions locales par des organismes métropolitains peut s'avérer très onéreux.
238. En outre, il est évident que le coût administratif du processus d'adaptation de certaines normes européennes pour les RUP semble important. La solution consistant à laisser faire le marché, qui présume que si un marché est porteur, les acteurs décideront d'eux-mêmes de vendre des produits extérieurs en conformité avec les normes européennes, ne semble pas suffisante, compte tenu des spécificités des deux îles. En effet, en raison de la taille très réduite des marchés ultramarins, *a fortiori* de Mayotte, il est peu probable qu'un nombre suffisant de producteurs et distributeurs de matériaux s'y intéressent spécifiquement et que ces territoires soient considérés comme des marchés « cibles » pour de nouveaux acteurs économiques.

239. La création de tableaux d'équivalence entre matériaux certifiés CE et matériaux produits dans des pays situés à proximité de Mayotte et de La Réunion, comme l'Afrique du Sud ou l'Île Maurice, permettrait ainsi de s'assurer que la performance et la qualité des produits étrangers sont équivalentes à celles exigées dans l'Union européenne, afin d'élargir l'offre de matériaux de construction proposée aux acteurs réunionnais et mahorais, tout en réduisant les coûts de transport.

240. Une autre piste à envisager consisterait à appuyer l'installation d'antennes locales des bureaux de certification ou à accréditer des structures locales, capables de réaliser certains essais nécessaires à la mise en conformité aux normes européennes d'un produit donné. Compte tenu de l'étroitesse des marchés, une telle solution ne peut certes pas convenir à tous les types de test, les investissements nécessaires étant particulièrement lourds (une soufflerie hydraulique est, par exemple, très coûteuse). Dans ce dernier cas, un dispositif d'aides publiques à la certification pour les entreprises, tel qu'envisagé par le Livre Bleu des Assises de l'Outre-mer, apparaîtrait sans doute plus utile. Cette évolution pourrait s'avérer adaptée pour une grande gamme de produits : tests d'échantillon en éprouvette, test d'humidité du bois en autoclave (l'ONF de La Réunion en serait depuis peu équipé), tests de résistance mécanique, etc. Le Centre d'Innovation et de Recherche du Bâti Tropical (CIRBAT), par exemple, dispose d'un laboratoire sur la menuiserie, qui permet le marquage CE et d'un laboratoire sur le vieillissement des matériaux.

3. FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES FILIÈRES LOCALES DE MATÉRIAUX

241. Le développement des filières locales pour les matériaux de construction est également une piste à exploiter. Il permettrait de limiter l'importation, facteur important de surcoût, mais aussi de permettre la naissance de filières créatrices d'emplois et de savoir-faire locaux.
242. Toutefois, à l'exception des granulats, la plupart des matériaux disponibles localement n'ont pas fait l'objet de certification. Une telle démarche nécessite donc d'une part, un engagement en faveur de techniques innovantes et, d'autre part, le recours à la certification NF ou CE ainsi qu'une procédure d'avis technique devant le CSTB. Ces processus peuvent s'avérer longs et coûteux et exigeraient également le développement de formations spécifiques sur les matériaux adaptés à un environnement tropical. Il est probable qu'un soutien des pouvoirs publics à ces activités de formation, de R&D et d'innovation serait alors requis.
243. Concrètement, l'instruction des Avis Techniques pourrait être ouverte par le CCFAT à d'autres acteurs que le CSTB, comme c'est le cas en matière de certification. Dans le cas spécifique des Outre-mer, ces nouveaux organismes devraient avoir des compétences techniques spécifiques en matière de bâti tropical, afin que la construction ultramarine utilise des ressources locales plus adaptées à ses spécificités.
244. À titre d'exemple, certains contributeurs ont souligné le cas du cryptomeria, variété d'arbre qui pousse à La Réunion et pourrait répondre aux mêmes caractéristiques que le bois de classe 4 importé d'Europe, tel que le pin sylvestre, qui vieillit mal dans un climat tropical. Le cryptomeria a reçu en 2012 une autorisation pour être utilisé comme bois de construction par l'institut FCBA de Bordeaux mais le dossier d'homologation permettant ensuite d'obtenir la norme NF et le marquage CE serait toujours en cours. Les isolants biosourcés et la brique de terre compressée mahoraise ont également été cités comme prometteurs.
245. Il existe déjà à La Réunion un CIRBAT sur lequel il serait possible de s'appuyer pour mener des études sur les ressources potentiellement exploitables en matière de construction. Ce modèle pourrait être étendu afin de favoriser, en amont, la recherche sur les matériaux innovants. L'extension de sa mission à Mayotte pourrait sans doute être envisagée.
246. Le Livre Bleu de juin 2018 prévoit à cet égard de faciliter l'usage de matériaux locaux, notamment en veillant à « *la représentativité des outre-mer au sein de la commission chargée de formaliser des avis techniques (CCFAT) et du centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)* », en encourageant « *des partenariats avec des acteurs locaux pour accompagner les demandeurs d'avis technique* » et en accompagnant « *la création d'agences de certification locales* ».
247. Dans le même esprit de valorisation des ressources locales, le recyclage doit être encouragé. Le schéma départemental des carrières de La Réunion de mai 2010 et le Plan de Gestion des Déchets du Bâtiment et des Travaux Publics de La Réunion ont déjà proposé de favoriser l'utilisation de granulats recyclés. En effet, le recyclage des déchets inertes pourrait représenter jusqu'à 30 % des besoins en granulats de La Réunion⁵².

⁵² Schéma départemental des carrières, Préfecture de La Réunion, mai 2010, pages 168 à 170.

Recommandations relatives à la certification :

- Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du Livre Bleu de l’Outre-mer de juin 2018, organiser, au niveau interministériel, une revue « norme par norme » et « territoire par territoire » des normes de la construction applicables aux territoires d’Outre-mer et évaluer pour chacune si elle doit être maintenue intégralement, adaptée ou supprimée pour tenir compte des spécificités liées au climat tropical.
- Engager la mise en œuvre du processus de l’article 349 du TFUE et inviter la Commission européenne à proposer de mettre en place, dans les régions ultrapériphériques concernées, un système de certification par équivalence sur le modèle d’un tableau de correspondance entre produits de normes CE et produits étrangers réputés de qualité équivalente pour réduire les coûts de fabrication et de transport en recourant aux importations dans l’environnement régional proche.
- Permettre la certification sur place des matériaux par l’implantation d’antennes locales de bureaux de certification nationaux et l’accréditation de structures locales capables de réaliser des tests de performance.
- Dans le cadre du programme PACTE, faciliter le développement d’une filière de production locale de matériaux en favorisant, en amont, la recherche de matériaux innovants adaptés à la construction ultramarine et en exploitant, en aval, les savoir-faire locaux au sein de structures comme le CIRBAT à La Réunion, dont la compétence pourrait être élargie à Mayotte.
- Permettre l’accréditation d’organismes certificateurs, ayant une technicité particulière dans le bâti tropical, afin qu’ils puissent instruire des Avis Techniques pour l’utilisation de matériaux innovants et adaptés au climat tropical sous le contrôle de la CCFAT.

248. Ces différentes orientations sont susceptibles d’avoir un effet direct sur le coût des matériaux de construction, en raccourcissant les circuits d’approvisionnement et en standardisant les produits utilisés. Si un investissement administratif et financier initial est inévitable, des effets économiques positifs sont également attendus de la redynamisation du tissu productif local grâce au développement de l’innovation, de la production locale et de l’intégration régionale.

B. MODIFIER LA STRUCTURE DU MARCHÉ EN FAVEUR DES NOUVEAUX ENTRANTS ET DES ACTEURS EN SITUATION DE DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE

1. LE CADRE GÉNÉRAL DES INTERVENTIONS SUR LA STRUCTURE DU MARCHÉ

249. L’objet des recommandations structurelles n’est pas de modifier les comportements des opérateurs sur le marché, mais d’en transformer la structure même, quand elle est à l’origine des préoccupations concurrentielles. Ces mesures peuvent être différentes selon les produits et les territoires. Elles visent notamment à :

- mettre fin à une position dominante, une situation d’oligopole ou de monopole et favoriser les nouveaux entrants (même si la taille limitée des marchés concernés réduit en tout état de cause la probabilité de telles entrées) ;

- limiter l'intégration verticale, qui se fait souvent au profit des oligopoleurs, qui maîtrisent toute la chaîne d'approvisionnement et peuvent développer des comportements de « verrouillage »;
- raccourcir la chaîne de valeur, en développant notamment la production locale, ou en limitant le nombre d'intermédiaires.

250. L'instruction a révélé que les circuits de distribution sont complexifiés par le grand nombre d'acteurs (transitaires, grossistes), que les délais de livraison et les conditions de stockage sont sources de surcoûts et que les acquéreurs sont souvent dispersés et captifs de prix trop élevés. Ainsi, le constat du cabinet Deloitte réalisé en 2009 pour l'Agence française du développement et relatif à l'amélioration de la chaîne logistique à La Réunion reste pertinent : *« Chacun des acteurs de la chaîne logistique facture des prix plus ou moins élevés qui s'empilent et dont seul le consommateur final en paie l'addition. À lui seul, le transport maritime représente près de la moitié du coût global. La chaîne logistique de La Réunion semble être insensible aux coûts. (...) Le nombre important d'acteurs qui participent à la chaîne logistique de La Réunion (manutentionnaires, transitaires, transporteurs, agents importateurs...) rend difficile la mutualisation des moyens logistiques et de transport pour traiter des volumes qui sont relativement limités »*.⁵³
251. Elle a également révélé la suprématie de quelques acteurs, dans un grand nombre de marchés de produits et à tous les niveaux de la chaîne de distribution. En outre, des tensions sont visibles dans les deux territoires sur certains produits à forts enjeux, comme le ciment.
252. Dans un tel contexte, propice au développement de comportements anti-concurrentiels, l'arrivée de nouveaux acteurs paraît essentielle pour remettre en cause certaines situations de rente économique. Cela a d'ailleurs été le cas dans le secteur du ciment (dans les deux territoires) ou du bois (à La Réunion). À cet égard, on peut relever la relative faiblesse des synergies locales des circuits d'approvisionnement entre La Réunion et l'île Maurice, pourtant confrontées à des problématiques comparables en matière d'importation.
253. Les enjeux impliquent donc de favoriser l'entrée et le développement de nouveaux acteurs et d'améliorer la chaîne logistique, mais aussi de renforcer le contrepouvoir de marché des acteurs isolés.

2. ENVISAGER UNE FILIÈRE D'IMPORTATION DE CIMENT EN PROVENANCE DE L'ÎLE MAURICE

254. Une étude réalisée par la CCI de La Réunion en 2015 indique que le prix à la tonne du ciment était de 90 euros à l'île Maurice alors qu'il était de 210 euros à La Réunion.
255. À l'île Maurice, jusqu'en 2011, les importations de ciment étaient réalisées exclusivement par la State Trading Corporation (entreprise d'État créée en 1982) qui avait concédé un monopole à la société Lafarge (devenue Lafarge Holcim) pour la commercialisation du ciment sur l'île. Le marché du ciment a été libéralisé en 2011, ce qui a permis l'arrivée de nouveaux acteurs. Le gouvernement de l'île Maurice aurait également modifié ses règles administratives d'importation du ciment étranger sur son territoire, facilitant ainsi les échanges commerciaux avec des pays tiers.

⁵³ Avis 09-A45 précité, § 146.

256. Depuis 2012, le marché du ciment à l'île Maurice est animé par différents acteurs, dont certains sont également présents à La Réunion. Avant leur fusion, les sociétés Lafarge et Holcim détenaient respectivement 60 % et 40 % du marché mauricien. La *Competition Commision of Mauritius* avait d'ailleurs alerté sur la nécessité de permettre à de nouveaux acteurs de pénétrer ce marché. En 2015, la CCI de La Réunion indiquait que l'île Maurice comptait deux nouveaux acteurs supplémentaires, dont l'un, le groupe Vishor est également le troisième distributeur de ciment à La Réunion. Son arrivée y a d'ailleurs permis une diminution des prix au cours de cette même année. L'autre acteur est le groupe Betonix, qui aurait pour projet de créer un espace de stockage et de conditionnement du ciment pour le marché local, mais aussi pour l'exportation dans la zone Océan Indien. La CCI ajoutait qu'un nouvel acteur pakistanais tentait d'entrer sur le marché mauricien (Lucky Cement Ltd).
257. Ces éléments montrent que les opérateurs présents à l'île Maurice pourraient, à l'instar de Vishor, tenter de commercialiser du ciment à La Réunion, distante d'à peine 230 km par la mer. En outre, la CCI précisait qu'à la différence de La Réunion, fortement dépendante des importations européennes, l'île Maurice importe majoritairement son ciment d'Asie (Taiwan, Viet Nam, Oman, Malaisie, Pakistan, Émirats Arabes Unis ou encore Inde).
258. Par suite, il conviendrait de mettre rapidement à l'étude le développement d'une filière d'importation en provenance de l'île Maurice, voisine de La Réunion, ce qui permettrait de massifier les achats des deux îles qui représentent un marché de plus de deux millions d'habitants, en traitant en priorité le marché du ciment.
259. L'étude devrait notamment permettre de vérifier que les produits potentiellement importés respectent les normes européennes relatives à la qualité et la sécurité des produits de construction ou qu'une équivalence puisse être reconnue entre celles-ci et les normes du ciment importé à l'île Maurice. Selon les compagnies, il peut s'agir des normes délivrées par le *Mauritius Standards Bureau*, des normes internationales ou des normes britanniques. Cette proposition s'ajoute, pour la compléter, à celle relative à la certification.

3. DÉVELOPPER LA MUTUALISATION ET LA SPÉCIALISATION DES ACHATS

260. Le rapport « Bareigts–Fasquelle » avait évoqué la création à La Réunion d'une coopérative pour mutualiser les approvisionnements des petits commerces : *« À La Réunion, la chambre de commerce et d'industrie tente de régler un problème similaire par la constitution d'une société coopérative d'intérêt collectif du nom de « Koopérativ », créée en 2014. Cette société, forte d'une centaine d'actionnaires disposant chacun d'une voix, agit pour eux comme une centrale d'achat pour 1500 références, soit les besoins en approvisionnement d'un point de distribution d'une surface de 100 m², permettant par la négociation collective de faire baisser les prix auxquels s'approvisionnent les petits commerces. Si la création de cette structure est trop récente pour analyser finement son impact sur les prix et la pérennité des petits commerces, vos rapporteurs ne peuvent que saluer cette initiative et suggérer, après qu'un bilan plus complet a été effectué, que cette initiative puisse être déclinée dans l'ensemble des collectivités ultramarines françaises. »*
261. Une expérience similaire a été conduite à Mayotte, avec le soutien des services de l'État. Il s'agit de la création de la coopérative Macodis. En 2015, l'OPMR de Mayotte a commandé une étude sur la faisabilité de la création à Mayotte d'une plateforme d'importation et de vente en gros des produits de première nécessité. En effet, la distribution de ces produits, notamment alimentaires, est extrêmement concentrée, avec 60 points de vente appartenant

à trois groupes, qui réalisent de 90 à 95 % des ventes (le groupe Sodifram en représentant [...] % à lui seul) et plus de 3 000 petits commerces indépendants qui se partagent les 5 à 10 % restants (les « doukas »). Ces derniers se fournissent d'ailleurs majoritairement chez les trois acteurs dominants, souvent au même prix que les particuliers, avec pour conséquence des prix élevés sur des produits de base. En outre, alors que les grands distributeurs maîtrisent la chaîne logistique, affrètent des bateaux entiers et constituent des stocks, les petits, qui n'ont pas de trésorerie, achètent au jour le jour, non pas en fonction du potentiel d'activité de leur point de vente mais de leurs disponibilités financières. Leur marge commerciale est ainsi très réduite (autour de 3 %). Sur la base de cette étude a été créée la coopérative Macodis, qui regroupe plusieurs détaillants (13 à ce jour), afin de mutualiser leurs moyens, de leur donner un pouvoir de négociation, de les affranchir des principaux distributeurs et, *in fine*, de réduire les prix et d'augmenter la qualité des marchandises courantes. D'après l'accompagnateur de la création de cette coopérative, il s'agit d'un succès qui a conduit à un accroissement des volumes et à une baisse des prix des produits commercialisés par ses adhérents, mais également à un accroissement de la qualité et de la variété, ainsi qu'à une diminution des prix des concurrents.

262. Une telle stratégie, qui consiste à accroître les volumes d'achat des petits détaillants pour autonomiser leurs achats et réduire les prix, pourrait être envisagée dans le secteur des matériaux de construction. On retrouve d'ailleurs dans ce secteur le dualisme évoqué pour la distribution de produits alimentaires, avec quelques acteurs dominants et des petits détaillants nombreux mais peu puissants, notamment à Mayotte, où les « doukas » disposent d'un rayon quincaillerie et où les clients sont souvent des particuliers, qui réalisent eux-mêmes des travaux. En outre, il apparaît que même des volumes modestes permettent de réaliser des économies d'échelles. Ainsi, selon les déclarations du témoin auditionné lors de la séance, si les importations par conteneur groupés sont coûteuses, affréter un conteneur entier permet d'atteindre un volume suffisant pour réduire significativement le coût du transit.
263. Aussi, un bilan pourrait être tiré de ces expériences par les OPMR, afin d'examiner l'opportunité de les étendre, sous la forme d'une centrale d'achat mutualisée, qui, par le regroupement de petits acteurs, permettrait de négocier des matériaux à des prix de gros, directement avec les fournisseurs ou les centrales d'achat métropolitaines, et de créer des économies d'échelle afin de faire baisser les coûts. En effet, ces économies potentielles permettent de relativiser l'argument selon lequel les centrales d'achat ajoutent un niveau d'intermédiation à la chaîne de valeur et seraient à l'origine de surcoûts.
264. Une autre piste pourrait consister, notamment à La Réunion, à mutualiser les achats des clients finaux de ces matériaux, tels que les entreprises et artisans du BTP ou les maîtres d'ouvrage (bailleurs sociaux et promoteurs). En effet, ceux-ci achètent des prestations comportant des matériaux identiques. Cette mutualisation permettrait d'éviter le passage par les intermédiaires de la distribution et les marges qu'il implique, afin de faire bénéficier directement l'acheteur d'effets de volumes. Il en résulterait une diminution du coût final de l'ouvrage produit.
265. Certains secteurs économiques fonctionnent sur ce modèle. À La Réunion par exemple, les opérateurs pétroliers actifs sur les marchés aval de la distribution de produits pétroliers sont réunis dans un Comité des Importateurs d'Hydrocarbures (ci-après « CIH »), *via* lequel sont organisées les importations. Ils mutualisent ainsi l'intégralité des volumes nécessaires à l'approvisionnement de La Réunion en un unique appel d'offres, lancé auprès de plusieurs fournisseurs. Bien que l'appel d'offres soit commun, chacun des membres du CIH effectue en réalité les achats pour ses besoins propres. Pour des raisons

d'infrastructure, les produits importés transitent ensuite par les installations de la SRPP, qui est la seule à disposer de cuves de stockage, les produits stockés étant la propriété de chacun des opérateurs. Cette situation de monopole ne concerne toutefois que le stade intermédiaire de la chaîne d'approvisionnement, les carburants étant ensuite distribués en aval par plusieurs opérateurs en concurrence. C'est cette organisation qui a justifié une réglementation du marché de gros, afin d'éviter que l'absence de concurrence à l'amont limite la concurrence par les prix dans la distribution de détail.

266. S'agissant des matériaux de construction, certains opérateurs réunionnais ont d'ailleurs indiqué en 2015 souhaiter s'affranchir de manière analogue de l'obligation (de fait) de se fournir chez l'un des deux importateurs historiques de ciment. Il leur était alors apparu que, compte tenu des volumes relativement faibles que chacun était susceptible d'acquérir individuellement, seule une mutualisation leur aurait permis de se fournir directement auprès d'opérateurs étrangers ou locaux à des conditions favorables. Cette initiative, qui a été sans suite à ce jour, compte tenu du désistement de certains acteurs, pourrait être reprise et élargie, même si le marché du ciment est plus ouvert depuis cette date.

4. FACILITER LE STOCKAGE

267. Au cours de l'instruction, la question des capacités de stockage et de son coût est revenue régulièrement comme étant un facteur important de surcoût des matériaux de construction. En effet, même si cette question ne concerne pas exclusivement ces matériaux, ces derniers sont souvent volumineux et pondéreux et nécessitent de grandes capacités de stockage sécurisé, afin d'éviter les ruptures de stock, dans un contexte où le foncier est rare et coûteux.
268. Pour La Réunion, une étude de la CERBTP (cellule économique du BTP de La Réunion) réalisée en 1999 concluait déjà à l'importance de créer un centre de stockage en vrac supplémentaire à La Réunion, tout en pointant la nécessaire mobilisation de l'État et une volonté politique locale pour y parvenir. Une étude de 2015 de la CCI de La Réunion indiquait, s'agissant du ciment, que les infrastructures de déchargement et de stockage du Grand Port Maritime sont détenues par le principal groupe issu de la fusion Lafarge/Holcim.
269. Pour Mayotte, l'instruction a révélé une problématique de gel du foncier disponible dans les zones d'activité, qu'il s'agisse de terrains privés, ou de propriétés foncières du Conseil général. Dans ce dernier cas, les terrains non-bâties concernés seraient en friche ou occupés à d'autres fins que commerciales. L'île serait ainsi dans l'attente de la concrétisation d'un projet de mutualisation de terrains de stockage à proximité du port de Longoni.
270. Dans les deux îles, la rareté du foncier disponible est un élément régulièrement évoqué au cours de l'instruction, qui handicaperait plus particulièrement les acteurs de petite taille.
271. La question du stockage a été abordée pour les produits de grande consommation dans l'avis n° [09-A-45](#) de l'Autorité, qui avait proposé qu'une réflexion soit engagée sur la création et les modalités de fonctionnement d'un centre de stockage départemental unique, géré par le biais d'une délégation de service public. L'Autorité y préconisait une solution multimodale dans laquelle pourraient coexister, d'une part, des aires de stockage réservées aux industriels désireux de disposer de stocks de marchandises sur les lieux de consommation et de décider eux-mêmes de la politique commerciale à mettre en œuvre sur les marchés concernés grâce à une force de vente dédiée et, d'autre part, des aires de stockage destinées aux distributeurs qui n'ont pas accès à des moyens logistiques

modernes, pour mutualiser leurs commandes auprès des fournisseurs en métropole, tout en conservant leur indépendance commerciale au sein de structures ouvertes.

272. Les arguments suivants avaient été mis en avant à l'appui de cette proposition :

- suppression d'une des fonctions des importateurs grossistes au profit d'un intermédiaire régulé ;
- réduction des coûts et amélioration de la performance logistique par cette mutualisation entre fournisseurs et distributeurs, ayant pour effet une réduction du coût du fret, grâce à une meilleure allocation des moyens de transport et à l'augmentation de la fréquence des livraisons ;
- possibilités accrues de concurrence entre différents canaux d'approvisionnement ;
- réduction du coût d'acheminement des produits entre les lieux de stockage et les magasins de détail.

273. Or, pour les matériaux de construction, les grossistes disposent souvent de locaux de stockage ce qui rend leur rôle d'autant plus indispensable pour les fournisseurs et autres distributeurs.

274. Ainsi, même si elle est moins systématique, la structure de la chaîne de distribution, avec un rôle important des intermédiaires, crée naturellement des barrières à l'entrée en raison notamment du coût des infrastructures et permet aux opérateurs de réaliser des marges élevées. L'absence de mutualisation des acheteurs limite également leur contrepouvoir de marché.

275. Dans ce contexte, la création d'espaces de stockage mutualisés, qui serait encadrée par l'État, apparaît être une solution adaptée. Le déploiement de ces projets tant à Mayotte qu'à La Réunion supposerait de convaincre les propriétaires (publics et privés) de céder ou de mettre à disposition des terrains actuellement vides, mais aussi d'engager sans délai des négociations pour décider des futures modalités de gestion de ces espaces.

5. RENFORCER LA CONCURRENCE ET LA TRANSPARENCE DANS LES SERVICES PORTUAIRES MAHORAIS ET AMÉLIORER LA GESTION DU PORT DE LONGONI

276. La gestion du port de Longoni, qui est l'unique port de Mayotte susceptible d'accueillir des marchandises, et peut par suite être qualifié d'« infrastructure essentielle », est apparue critique, avec des frais élevés et un fonctionnement chaotique.

277. Les effets de cette situation sur l'économie sont importants, car ils engendrent des surcoûts et des ruptures de stock, susceptibles de mettre à mal l'approvisionnement des entreprises et de retarder de manière importante les chantiers. Il apparaît dès lors essentiel que les pouvoirs publics, nationaux et locaux, prennent rapidement des mesures adaptées aux enjeux.

278. La solution proposée par la Cour des comptes est « *de doter le port de Longoni d'un statut permettant à l'État de participer à sa gouvernance. Celui de grand port maritime de Guyane, de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion pourrait être un modèle après analyse des conséquences juridiques et financières. L'ériger en société nationale serait également une autre voie possible comme un rapport interministériel d'inspection d'octobre 2016 l'a recommandé pour le port de Saint-Pierre et Miquelon* ».

Recommandations relatives à la structure du marché :

- Mettre à l'étude une filière d'importation directe de ciment en provenance de l'île Maurice vers La Réunion, sous réserve du respect des normes européennes ou de normes équivalentes.
- Engager, par l'intermédiaire de l'OPMR, le développement de structures de mutualisation des achats de matériaux de construction, soit au profit des petits distributeurs (Mayotte), soit au profit des professionnels du BTP et des donneurs d'ordre (La Réunion).
- Engager, sur le fondement de l'article L. 410-3 du code de commerce, des projets de création de centres de stockage départementaux, gérés par le biais de délégations de service public remises régulièrement en concurrence.
- Encourager les pouvoirs publics (État et département) à améliorer la gestion du port de Longoni (Mayotte).

C. ENVISAGER UNE RÉGULATION DES PRIX SUR CERTAINS MARCHÉS

1. LES DISPOSITIFS RÉGLEMENTAIRES EXISTANTS

279. Les mesures d'encadrement des prix ne sont pas toujours une solution appropriée aux problèmes de concurrence, car le prix de vente est difficile à fixer du fait d'une situation de forte asymétrie entre le contrôleur et le contrôlé. De telles mesures, qui exigent de nombreux contrôles *a posteriori*, n'incitent pas les opérateurs à modifier leur mode de production pour s'adapter aux évolutions du marché et peuvent être à l'origine de rentes de situation si les prix sont fixés à un niveau trop élevé. Certaines mesures de ce type sont toutefois envisageables dans des cas où l'entrée de concurrents sur un marché donné est improbable, notamment en raison de sa petite taille au regard du poids des infrastructures et des coûts fixes liés à l'activité.
280. En matière de régulation tarifaire, on distingue les dispositifs de droit commun (article L. 410-2 du code de commerce) des dispositifs spécifiques à l'Outre-mer (articles L. 410-5 et L. 410-6 du même code). Seul le second type de mesures sera examiné ici puisque les situations rencontrées dans le secteur des matériaux de construction à La Réunion et à Mayotte ne remplissent pas les conditions exigées par l'article L. 410-2, en l'absence de situation de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement.

a) Le bouclier qualité-prix

281. L'article L. 410-5 du code de commerce prévoit la mise en place d'accords annuels de modération des prix des produits de grande consommation. Ainsi, à la suite d'un avis public préalable rendu par l'observatoire des prix territorialement compétent, le représentant de l'État de chaque territoire entame des négociations avec les organisations professionnelles du secteur du commerce de détail et leurs fournisseurs (producteurs, grossistes, importateurs) ainsi qu'avec les entreprises de fret maritime et les transitaires. L'objectif est de parvenir à un accord de modération du prix global d'une liste limitative de produits de consommation courante, ou « panier courant », pour lequel un « prix cible » maximum est déterminé.

282. Il est mis en œuvre à Mayotte et à La Réunion depuis 2013.
283. En 2017 à La Réunion, le panier était composé de 107 produits, dans 7 familles, en majorité produits localement et dont plusieurs sont des produits de première nécessité. Son coût ne devait pas dépasser 289 euros. À Mayotte, il comportait 78 produits de consommation courante, pour un prix global de 214 euros.

b) Le tarif de gros plafond à Mayotte

284. Le rapport « Bareigts-Fasquelle » avait évoqué la question des prix d'achat des produits de grande consommation par les petits détaillants, qui doivent souvent les acquérir auprès des grandes surfaces. Elle constatait par exemple que : *« À Mayotte, les 2 000 commerces de proximité, appelés « doukas », sont contraints de s'approvisionner directement auprès des grandes ou moyennes surfaces appartenant à l'un des trois groupes de distribution présents dans le département (Sodifram (89 M€ de chiffre d'affaire), BDM-SNIE (70 M€ de CA) et Somaco (26 M€ de CA). (...) Or, ces petits commerces ne disposent pas de tarifs professionnels et sont contraints de s'approvisionner aux prix de détail avant de revendre, à un prix majoré, leurs marchandises. Ce système entraîne mécaniquement une inflation sur les prix des produits alimentaires liée à une mauvaise organisation du système de distribution ».*
285. C'est pour répondre à cette question spécifique (qui se retrouve également en Guyane), que la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 a intégré au code de commerce un article L. 410-6 visant à la fixation d'un tarif de gros plafond à Mayotte et en Guyane. Ainsi, *« I. À titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter du 1er juillet 2017, dans le Département de Mayotte et en Guyane, après avis public de l'observatoire des prix, des marges et des revenus territorialement compétent, le représentant de l'État négocie chaque année avec les grandes et moyennes surfaces présentes sur le territoire un tarif professionnel maximal pour leur activité de gros à l'égard des petites surfaces de commerce de détail enregistrées au registre du commerce et des sociétés ».*
286. Le dispositif a été amorcé à Mayotte avec la seule coopérative Macodis à travers une convention de modération des prix portant sur une liste de 26 produits de consommation courante issus de la liste BQP (qui comprend 78 produits) et plafonnée à 82,75 euros, signée entre l'État et Macodis le 15 mars 2017. Macodis fournit 13 petits commerçants indépendants de proximité.

2. LES PROPOSITIONS

a) L'encadrement des prix sur le marché des granulats est envisageable à Mayotte

287. Les granulats et le béton, qui en est le débouché principal, sont des produits de première nécessité à Mayotte, compte tenu des besoins en logements et du poids économique de l'auto-construction. Le maintien des prix de ces produits de base à des niveaux raisonnables est donc un objectif économique et social prioritaire.
288. Des mesures d'encadrement des prix pourraient ainsi être pertinentes, car les barrières à l'entrée apparaissent élevées et durables (parts de marché importantes des acteurs en place, intégration verticale, infrastructures non répliquables, compte tenu de la difficulté à ouvrir de nouvelles carrières, intégration dans un schéma départemental et coûts fixes importants). En théorie, les seules limites aux hausses de prix ressortent de l'intensité

concurrentielle du marché (par nature réduite en présence d'un duopole) et des facultés de substitution de l'approvisionnement local par des importations (également limitées en raison du caractère pondéreux des produits concernés et du coût du transport).

289. Cependant, s'agissant de marchés intégrés dans lesquels le même acteur maîtrise l'ensemble de la chaîne, de la production à la distribution, la régulation des marchés de gros présente également des inconvénients. C'est le cas notamment des marchés des granulats et du sable mahorais, caractérisés par un duopole de producteurs-transformateurs-distributeurs (ETPC et IBS) et des prix et des marges élevés.
290. Au surplus, le marché n'est pas en situation de monopole, autrement que localement (autour des carrières du Sud de Grande Terre et de Petite Terre, où seul ETPC est actif et où, au moins pour les granulats, les marchés sont majoritairement locaux). Enfin, aucune difficulté durable d'approvisionnement n'a été portée à la connaissance de l'Autorité. Les conditions prévues par l'article L. 410-2 ne sont donc pas réunies pour proposer une régulation des prix par décret. Il semblerait dès lors plus utile d'intégrer ces produits à des dispositifs existants.

b) L'extension du bouclier qualité-prix aux matériaux de construction apparaît complexe et peu adaptée

291. Le Bouclier Qualité Prix issu de la loi Lurel de 2012 est un autre dispositif de régulation des prix envisageable. Le bouclier qualité-prix porte sur un panier de biens, ce qui évite d'avoir à fixer des prix article par article, permet de maintenir un certain degré de concurrence entre les acteurs et renforce les capacités d'arbitrage des consommateurs. D'après le rapport des députés Bareigts et Fasquelle, il se serait révélé efficace dans le secteur alimentaire, où les prix de la liste auraient connu entre 2013 et 2015 une diminution de 13,4 % à La Réunion et de 4,9 % à Mayotte.
292. Ce bouclier a été étendu aux produits de construction dans une collectivité d'Outre-mer, Wallis et Futuna. Ainsi, en 2018, parmi les 56 produits du panier, sept sont des matériaux de construction, qui font l'objet d'un prix plafond spécifique (sous-total du panier global), applicable aux commerces non alimentaires (concrètement les quincailleries, dont sept participent au dispositif).⁵⁴

Extraits du BQP 2018 de Wallis-et-Futuna

50	Matériaux pour la construction	BOIS DOUGLAS 5x5 (à destination des particuliers)	ML	315
51		BOIS DOUGLAS 5x15 (à destination des particuliers)	ML	1 065
52		BOIS RADIATA 5x5 (à destination des particuliers)	ML	490
53		TÔLE ONDULÉE 6/10 (à destination des particuliers)	ML	1 500
54		CIMENT NZ (à destination des particuliers)	40 KG	1 580
55		CIMENT AUTRES ORIGINES (à destination des particuliers)	40 KG	1 560
56		FER A BÉTON D6 FE500 (à destination des particuliers)	ML	65
Prix maximal autorisé Sous total 2				6 575

293. Toutefois, comparé aux départements analysés dans le présent avis, Wallis et Futuna est un petit territoire (12 000 habitants). Il se caractérise par la présence d'un importateur dominant et un faible nombre de commerces. À La Réunion et même à Mayotte, l'offre est beaucoup plus dispersée et, à l'exception de quelques grandes surfaces de bricolage, peu de

⁵⁴ Arrêté 2018-71 du préfet, administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna relatif aux accords annuels de modération de prix des produits de grande consommation de l'article L. 450-2 du code de commerce pour l'année 2018.

commerces sont susceptibles d'offrir l'ensemble de la gamme des principaux matériaux de construction.

294. Il convient également d'attirer l'attention sur la difficulté de définir un panier de biens standardisés dans ce secteur, à la fois en raison de la faible diversité des produits par type de matériaux et de la concentration des ventes sur quelques grandes références. Le panier serait ainsi soit incomplet, en l'absence de certains types de matériaux très utilisés, soit à l'inverse excessivement large, dès lors que toutes les références très utilisées seraient retenues, ce qui conduirait à faire contrôler par l'administration l'essentiel du marché. Or, malgré sa souplesse, ce dispositif nécessite des contrôles dont le coût est élevé : en moyenne, 1,5 ETP est mobilisé pour en assurer le suivi dans chacune des Dieccte concernées.
295. Un tel dispositif n'apparaît donc pas adapté dans le secteur des matériaux de construction, sauf dans des cas très particuliers, ou certains territoires où l'offre est concentrée au sein de quelques enseignes et où les particuliers représentent une part importante des achats.

c) Généraliser à Mayotte le tarif de gros plafond

296. La régulation des prix pourrait intervenir à travers l'application de l'article L. 410-3 du code de commerce relatif à la régulation des marchés de gros, par exemple en contraignant certains producteurs, comme les producteurs mahorais de granulats, à revendre à un prix fixé par avance, selon les coûts réels, une partie de leur production, afin de créer une concurrence par les prix entre distributeurs. Toutefois, un tel dispositif, s'il est théoriquement envisageable, apparaît relativement complexe à mettre en œuvre. Il pourrait ainsi être disproportionné compte tenu de la petite taille du marché mahorais.
297. Une autre piste envisageable serait de recourir au dispositif de l'article L. 410-6 du code de commerce qui permet, à Mayotte, d'obtenir auprès de la grande distribution, la fixation d'un prix professionnel maximum pour l'approvisionnement des petits commerçants. Nombre de petits détaillants ne peuvent vendre de manière viable les matériaux de construction aux clients finaux qu'à un prix de détail plus élevé que celui pratiqué par les grandes surfaces, auprès desquelles ils s'approvisionnent, faute pour eux d'avoir accès aux grossistes et *a fortiori* aux fabricants en raison de leur taille réduite.
298. Dans ce contexte, il est justifié que ces mêmes petits commerçants bénéficient d'un tarif qui ne prenne pas en compte les coûts de commercialisation au détail (coût administratif, passage en caisse...), selon un modèle dit « *retail minus* » (calcul du prix de gros obtenu en soustrayant au prix de détail les frais de commercialisation et de la marge de distribution).
299. Une telle solution se heurte aux difficultés habituelles des dispositifs de fixation des prix, notamment en termes d'asymétrie d'information et de coût administratif. Elle devrait néanmoins permettre aux petits distributeurs de conserver la possibilité d'être compétitifs. Le dispositif ayant été prévu pour être mis en place à titre expérimental pendant cinq ans uniquement, il serait intéressant de le mettre en œuvre à Mayotte pour les matériaux les plus vendus, comme le sable, le ciment, la tôle ou les parpaings par exemple, en intégrant ces produits de construction aux négociations prévues dans le cadre de l'article L. 410-6 du code de commerce.

Recommandation relative à la régulation des prix :

- À Mayotte, mettre en œuvre à titre expérimental, pour les matériaux de construction, les dispositions de l'article L. 410-6 du code de commerce relatives au prix d'achat plafond des petits commerçants auprès des distributeurs de grandes et moyennes surfaces.

D. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE SUR LES COÛTS ET LES PRIX ET DÉVELOPPER L'INFORMATION STATISTIQUE

300. L'instruction a notamment révélé de grandes difficultés à obtenir ou retracer les éléments constitutifs des prix :

- pour les clients : ils n'ont pas connaissance, lors de leur achat, de la décomposition du prix acquitté entre ses différentes composantes (prix fournisseur ; transport et acheminement ; aconage ; stockage ; fiscalité ; marge des opérateurs de la chaîne de distribution, etc.) ;
- pour les maîtres d'ouvrage : ils n'ont pas connaissance des sous-détails de prix, entre ce qui relève du coût des matériaux de construction, de la main-d'œuvre, des fournitures, des frais généraux et de la marge ;
- pour les pouvoirs publics : ils n'ont pas connaissance de la marge des opérateurs, compte tenu de leur imbrication, de la complexité de la chaîne de distribution et d'un manque de données et/ou de coopération des acteurs.

1. AMÉLIORER L'OUTIL STATISTIQUE ET FAIRE DES ENQUÊTES RÉGULIÈRES SUR CE SECTEUR, PAR LE RENFORCEMENT DES POUVOIRS DES OPMR

301. Les observatoires des prix et des revenus (OPR), prévus par la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 14 décembre 2000, et devenus en 2012 observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR), ont été créés à La Réunion et à Mayotte. Les dispositions les concernant ont été codifiées aux articles L. 190-1 A et suivants du code de commerce

302. Ce sont des organismes consultatifs, présidés par un magistrat de la chambre régionale des comptes et composés d'élus locaux, de représentants des chambres consulaires et des organisations syndicales, des associations de consommateurs, des représentants des principaux services de l'État et des établissements publics locaux (INSEE, IEDOM, etc.), ainsi que d'experts. Ils ont pour mission d'étudier le niveau et la structure des prix, des marges et des revenus sur ces territoires, afin de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution.

303. Déjà en charge des premières études conduites sur le coût des matériaux de construction dans ces deux territoires, ce sont des acteurs privilégiés en matière d'études et de suivi. Les enquêtes récentes qu'ils ont diligentées ont permis d'objectiver partiellement les écarts de prix et de progresser dans la connaissance des circuits de distribution des matériaux de construction et de la décomposition de ces prix. Cette première étape est essentielle mais devrait être affinée et renouvelée, afin d'obtenir une image plus complète, compte tenu notamment du manque d'informations et du nombre élevé de matériaux concernés. Il ressort d'ailleurs de l'instruction que les entreprises ne disposent pas toutes de données de

comptabilité analytique précises, qui permettraient d'isoler les différents éléments de coût et de décomposer de manière détaillée les frais d'approche, les coûts de commercialisation et la marge nette des opérateurs.

304. Or, le suivi des prix et de la structure du marché est indispensable. C'est lui par exemple qui a permis de montrer de quelle manière l'arrivée de nouveaux entrants sur certains marchés (ciment ou bois) avait pu se traduire par une diminution des prix.
305. Si, pour La Réunion, des séries statistiques d'indices du coût des matériaux de construction sont produites par l'association CERBTP (cellule économique du BTP de La Réunion), à la connaissance de l'Autorité, aucun équivalent n'a été développé à Mayotte. En outre, l'amélioration des outils statistiques pourrait également se traduire par une transmission d'informations fiable et régulière des entreprises vers les OPMR ou les organismes mandatés par eux, dans le cadre d'une mission spécifique de suivi des coûts de la construction (dont le coût des matériaux n'est qu'une partie).
306. Pour mener à bien cette mission de transmission des données, les pouvoirs des OPMR pourraient être renforcés. En effet, à ce jour, ils n'ont accès qu'aux informations détenues par l'État et ses établissements publics. Or, la transmission des données financières et comptables des entreprises, ainsi que d'éléments de comptabilité analytique, serait particulièrement utile à l'exercice de leurs missions.
307. La transmission des comptes sociaux qui sont des documents accessibles au public et ne sont couverts par aucun secret est un minimum exigible qui n'est pas toujours respecté. Pour les éléments plus détaillés couverts par le secret des affaires, il pourrait être envisagé une séparation fonctionnelle entre les services techniques et les membres de l'OPMR eux-mêmes, qui n'auraient accès qu'à des données agrégées.
308. Compte tenu de la difficulté récurrente d'obtenir la publication des comptes des entreprises dans certains territoires, le représentant de l'État pourrait faire application de l'article 22 de la loi « Lurel » du 20 novembre 2012 lui permettant d'obtenir communication des comptes sociaux et le cas échéant de la comptabilité analytique de toute entreprise faisant l'objet d'une mesure de régulation et/ou qui bénéficie d'une aide publique, y compris sous forme d'avantages fiscaux (exonération de TVA ou d'OM, défiscalisation des investissements) ou de fonds d'aide européens, ce qui couvre un périmètre très large d'entreprises actives dans la construction. Cette disposition a été précisément intégrée dans la loi Lurel pour éviter les situations d'effet d'aubaine, qui conduisent les entreprises à capter dans leurs marges les aides publiques, qui sont pourtant censées être pour partie répercutées dans le prix de vente au consommateur final.

2. DÉVELOPPER LES COMPÉTENCES DES DONNEURS D'ORDRE PUBLICS

309. Il ressort de l'instruction que certains donneurs d'ordre, notamment publics (collectivités, bailleurs sociaux...), ont des difficultés à connaître le « juste prix » des matériaux de construction, situation qui affaiblit nécessairement leur pouvoir de négociation.
310. Ainsi, la décomposition du prix forfaitaire d'un lot d'un marché public en sous-détails des prix n'est pas une pièce contractuelle des marchés publics. Elle n'est pas toujours exigée et n'engage pas l'entreprise, sauf mention expresse dans les CCAP. En outre, même quand une telle pièce est fournie, elle ne ferait pas toujours l'objet d'une analyse précise par le maître d'ouvrage, faute notamment d'un degré d'expertise suffisant. Or, cet élément permet d'apprécier la pertinence des prix proposés en décomposant les prix unitaires.

311. Ainsi, dans le domaine de la commande publique, outre le renforcement susmentionné de la mutualisation des achats, qui pourrait accroître le pouvoir de négociation des donneurs d'ordres et leur permettre de s'affranchir de certains intermédiaires, d'autres propositions pourraient être formulées, comme les actions de formation, (par exemple, pour l'expertise des sous-détails de prix) ou la rédaction et mise à disposition d'un guide de bonnes pratiques en matière de marchés de travaux.

Recommandations relatives à la transparence et au suivi du secteur :

- Assurer une transmission d'information fiable et régulière vers les OPMR ou les organismes mandatés par eux, dans le cadre d'une mission spécifique confiée en matière de suivi des coûts de la construction, le cas échéant par la mise en œuvre de l'article 22 de la Loi Lurel du 20 novembre 2012.
- Encourager les maîtres d'ouvrage publics à expertiser les sous-détails de prix et les tarifs des matériaux de construction à l'occasion de leurs appels d'offres.

V. Conclusion générale

312. L'une des premières conclusions de l'avis est que les pouvoirs publics doivent améliorer leur connaissance des marchés, notamment les différents prix de gros et de détail pratiqués et le niveau des marges. Cette connaissance fine suppose au préalable un accès aux comptes sociaux des opérateurs du secteur, en priorité ceux qui disposent d'un pouvoir de marché ou appartiennent à un oligopole stable, et ceux qui bénéficient d'aides publiques de toutes natures. La publication des comptes des sociétés, obligation du code de commerce encore trop souvent ignorée en Outre-mer, reste donc une priorité. Les services de l'État devraient être beaucoup plus volontaristes sur cette question, afin de disposer d'autres sources d'information que celles de ses services fiscaux.
313. S'agissant plus précisément des marchés des matériaux de construction, les données rassemblées par l'Autorité pour cet avis montrent, en tout cas, que le problème du surcoût est réel et qu'il a des causes, soit structurelles, soit circonstancielles, sur lesquelles il est possible d'agir.
314. Les principales propositions de l'Autorité sont les suivantes :
- Adapter les normes de construction, les recommandations des règles de l'art et les modalités de certification des matériaux aux spécificités, notamment climatiques, de Mayotte et de La Réunion et favoriser les filières de production locales.
 - Mettre à l'étude la faisabilité technique et juridique d'un circuit d'importation régionale de matériaux à partir de marchés régionaux, notamment le marché mauricien.
 - Mettre en œuvre des actions de mutualisation des achats au profit des petits distributeurs et des entreprises de construction.
 - Engager des projets de création de zones de stockage mutualisé des matériaux.

- Mettre en œuvre, à Mayotte, les dispositions de l'article L. 410-6 du code de commerce relatif au prix de gros plafond de certains matériaux pour les petits opérateurs de la construction.
- Assurer une transmission fiable et régulière de données économiques du secteur de la construction vers les OMPR et les services de l'État.

315. La mise en évidence de la forte concentration des acteurs économiques sur les territoires étudiés doit par ailleurs conduire à une vigilance accrue à l'égard de ces marchés, du stade de l'importation ou de la fabrication, à celui de la vente au détail des matériaux de construction.

316. Au-delà du seul secteur des matériaux, l'Autorité est prochainement appelée à poursuivre son analyse du fonctionnement des marchés ultramarins dans le cadre de la récente saisine transversale du Gouvernement sur cette question.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Olivia Pingret et M. Antoine Callot, rapporteurs, et l'intervention de M. Thomas Piquereau, rapporteur général adjoint, par M. Thierry Dahan, vice-président, président de séance, Mme Laurence Idot, Mme Pierrette Pinot et M. Olivier d'Ormesson, membres.

La secrétaire de séance,
Armelle Hillion

Le président de séance,
Thierry Dahan

© Autorité de la concurrence

ANNEXE : LETTRE DE SAISINE DE L'AUTORITÉ



DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES
59, BD VINCENT AURIOL TELEDON
75703 PARIS CEDEX 13

Réf : Dossiel n° 5C/2016/11/6048
Affaire suivie par Yann PETER
Bureau : 5C
Téléphone : 01 44 97 25 95
Télécopie : 01 44 97
Courriel : @dgccrf.finances.gouv.fr

Bureau Logement, Immobilier, Bâtiment et Travaux publics
Bureau-5C@dgccrf.finances.gouv.fr

PARIS, LE 16 DEC. 2016

Le Ministre de l'Economie et des Finances

à

Madame Isabelle de SILVA
Présidente de l'Autorité de la concurrence
11, rue de l'Echelle
75001 PARIS

16-043

En application des dispositions de l'article L.462-1 du code de commerce, j'ai l'honneur de vous saisir d'une demande d'avis concernant la situation concurrentielle sur le marché des matériaux de construction à Mayotte et à la Réunion.

Les départements ultra-marins pâtissent d'un contexte fréquent de monopoles d'importations ou de positions dominantes chez les distributeurs locaux de matériaux de construction. Cette situation conduit parfois à de graves insuffisances de la concurrence sur les marchés concernés, facteurs de problèmes d'approvisionnement et de prix élevés.

Des études¹ réalisées en 2014 et 2015 par des sociétés de conseil pour le compte des observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion et de Mayotte montrent que cette situation concerne certains produits et matériaux de construction.

Ces études avaient pour objectif d'analyser la structuration des prix d'un panel de matériaux de construction importés et produits localement pour les comparer avec les prix pratiqués en Métropole ou, en ce qui concerne Mayotte, avec les prix pratiqués en Métropole et à La Réunion. Ces études analysent la formation des prix et leur composition : prix d'achat des matériaux, transport maritime, acconage, frais portuaires, logistique terrestre, stockage, taxes d'octroi de mer, frais financiers, frais de distribution.

Des modélisations ont été réalisées pour chacun des postes pertinents sur la base d'estimations opérées à partir de retraitements d'extraits de la base de données de la DGDDI, d'entretiens avec les acteurs économiques et institutionnels, de la collecte de données auprès des entreprises et / ou de relevés de prix chez les distributeurs. Par conséquent, les auteurs de ces études avertissent que les résultats obtenus doivent être considérés comme indicatifs. Néanmoins, ils ont été obtenus suivant une méthodologie identique et vérifiable pour chacun des matériaux retenus dans les panels respectifs.

Par ailleurs, si les études soulignent l'existence de surcoûts spécifiques (par exemple, le coût du foncier est plus cher à Mayotte qu'à La Réunion ; de même, la production de

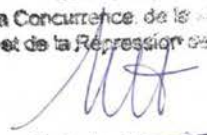
¹ « Étude relative à la formation des prix des matériaux de construction à La Réunion » réalisée par Élan Océan Indien pour le secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) – Octobre 2015.

« Étude sur la formation des prix des matériaux de construction à Mayotte » réalisée par M'Zé Conseil pour la Préfecture de Mayotte – Mai 2014.

granulats y est plus chère car elle nécessite l'utilisation d'explosifs, etc.), elles signalent toutes deux que le manque de concurrence apparaît comme un facteur explicatif des surcoûts constatés sur certains produits par rapport à la Métropole (d'environ 39 % en moyenne à La Réunion et 35 % à Mayotte). De même, les taux de marges des opérateurs sont très variables et des difficultés, voire une opacité, ont été rencontrées dans la détermination des postes liés à la distribution et au stockage.

L'analyse des deux études susmentionnées conduit à s'interroger plus particulièrement sur la formation des prix et la situation concurrentielle sur le marché du ciment, des granulats et des bois de charpente dans les deux îles. En outre, des marchés spécifiques propres à chacune des îles pourraient également être analysés : les treillis soudés et les tôles de toiture à Mayotte, et les carreaux céramiques et les enduits de façade à La Réunion.

Je vous saurais gré d'identifier les entraves au développement d'une saine concurrence sur ces marchés et de m'indiquer quels sont les voies et les moyens d'y remédier.

Pour le Ministre et par son représentant
Le Directeur Général
de la Concurrence, de la Consommation
et de la Répression des Fraudes

Nathalie HOMOBONO