



Autorité de la Concurrence
de la Nouvelle-Calédonie

AVIS n° 2018-A-08 du 25 octobre 2018

portant sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (formation restreinte),

Vu la lettre en date du 21 septembre 2018, enregistrée sous le numéro 18/0017A, par laquelle l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « l'Autorité ») a été saisie, sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (ci-après, le « code de commerce »), d'une demande d'avis par le congrès de la Nouvelle-Calédonie portant sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques ;

Vu la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi du pays n°2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure générale adjointe, la rapporteure, le commissaire du gouvernement entendus lors de la séance du 22 octobre 2018 ;

Après en avoir délibéré le 22 octobre 2018, est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

RESUME	4
--------------	---

I. UNE PROPOSITION DE LOI DU PAYS VISANT A LUTTER CONTRE LA PROLIFERATION DE SACS EN MATIERES PLASTIQUES.....	7
---	---

A. Une proposition de loi qui s'inscrit dans le cadre de la lutte mondiale contre les déchets plastiques 7

1. La prolifération de déchets en plastique : une préoccupation mondiale	7
2. Les mesures prises par les différents pays du monde pour réduire les déchets en plastique	8
a) L'action de la Métropole : l'adoption de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte	8
b) Les initiatives prises au niveau européen	9
c) La situation dans les pays voisins et dans le reste du monde.....	9

B. Le contenu de la proposition de la loi du pays..... 10

1. L'objectif de la proposition de loi du pays est de réduire les déchets plastiques en Nouvelle-Calédonie	10
2. L'interdiction et/ou la réglementation de la mise à disposition de sacs en matières plastiques à usage unique et réutilisables.....	11
a) Définitions légales des sacs en matières plastiques.....	11
b) L'interdiction des sacs de caisse à usage unique et des autres sacs à usage unique sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcés	12
c) L'interdiction des sacs de caisse réutilisables sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcés et ceux recyclables	14
d) L'interdiction d'importer des sacs en matières plastiques à usage unique compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées et des sacs en matières plastiques réutilisables à compter du 1 ^{er} mai 2019	14
3. L'interdiction de la mise à disposition de divers produits en matières plastiques à usage unique	14
4. Les dispositions concernant l'information du consommateur et les sanctions.....	15

II. LE SECTEUR DES SACS PLASTIQUES EN NOUVELLE-CALEDONIE ET AUTRES SUBSTITUTS	15
---	----

A. Les marchés affectés par les articles 2 à 5 de la proposition de loi du pays..... 15

1. Les marchés des sacs en matières plastiques	15
a) Le marché des sacs à usage unique en matières plastiques, tendanciellement en baisse, est réparti entre deux opérateurs locaux : les sociétés Vega et Sofaplast.....	16
b) Le marché des sacs réutilisables est principalement marqué par l'importation des GMS auprès de leur enseigne métropolitaine.....	19
c) La demande de sacs en matières plastiques à usage unique et de sacs plastiques réutilisables est constituée des professionnels, des commerçants et des consommateurs finaux en GMS.....	20
d) Le marché des sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées n'existe pas encore en Nouvelle-Calédonie	21
2. Les marchés des substituts aux sacs en matières plastiques	23
a) De nombreuses alternatives : sacs papier, tissu, tressés, contenant en verre, chariots.....	23
b) Le cas particulier du marché du sac en papier, alternative principale aux sacs en matières plastiques à usage unique.....	24
c) Le cas particulier du marché du sac en tissu, alternative principale aux sacs en matières plastiques réutilisables.....	25

B. La réglementation applicable aux importations de sacs en matières plastiques et en papier.....	26
1. Le marché des sacs en matières plastiques à usage unique est déjà protégé par des mesures STOP alors que l'importation de sacs réutilisables est libre.....	26
2. Le marché des sacs en papier à fond soudés imprimés est protégé par une mesure STOP tandis que l'importation d'autres sacs en papier est libre	27
III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE DE LA PROPOSITION DE LOI DU PAYS.....	27
A. Rappel des principes applicables.....	27
B. Les impacts potentiels de la proposition de loi du pays sur les opérateurs économiques et les consommateurs en Nouvelle-Calédonie	28
1. Les impacts potentiels sur les marchés des sacs plastiques.....	29
a) L'analyse coût / avantage de la proposition de loi à l'égard des producteurs locaux de sacs plastiques	29
b) L'impact de la proposition de loi du pays sur les grossistes-importateurs	33
c) L'impact de la proposition de loi du pays sur les distributeurs, leurs clients et les consommateurs	34
2. L'impact de la proposition de loi du pays sur le marché des sacs en papier	35
C. L'avis de l'Autorité	36
1. L'interdiction de mise à disposition à titre onéreux ou gratuit des sacs en matières plastiques ne pose pas de problème de concurrence (articles 2 et 4).....	36
a) Une mesure qui poursuit un intérêt général de protection de l'environnement	36
b) Une mesure non discriminatoire	36
c) Une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi	37
2. Les interdictions d'importer des sacs plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées et de sacs réutilisables recyclables portent une atteinte injustifiée, inadaptée et disproportionnée à la libre concurrence (articles 3 et 5).....	37
a) Des mesures qui affectent par nature la libre concurrence et la liberté d'entreprendre.....	37
b) Des mesures créant des atteintes à la concurrence injustifiées, inadaptées et non proportionnées	38

Résumé

Dans le contexte mondial de lutte contre la prolifération des déchets plastiques qui a justifié l'adoption de nombreuses mesures de restriction et d'encadrement des sacs plastiques et autres matières plastiques dans près de 60 pays, y compris dans la zone pacifique, la proposition de loi du pays, soumise pour avis à l'Autorité, vise à réduire les déchets plastiques en Nouvelle-Calédonie à travers deux catégories de mesures.

1/ L'interdiction de la mise à disposition à titre gratuit ou onéreux :

- des sacs de caisse en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente (article 2-1°), à compter du 1^{er} mai 2019 ;
- des sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente autres que les sacs de caisse (sacs fruits et légumes...), sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées (article 2-2°), à compter du 1^{er} mai 2019 ;
- des sacs de caisse réutilisables en matières plastiques destinés à l'emballage de marchandises au point de vente (type « sacs cabas ») sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées et ceux recyclables (article 4), à compter du 1^{er} mai 2019 ;
- des gobelets, verres, tasses, assiettes, couverts, pailles à boire, et touillettes en matières plastiques jetables à compter du 1^{er} septembre 2019 (article 7) ;
- des barquettes en matières plastiques jetables destinées à l'emballage alimentaire à compter du 1^{er} mai 2020 (article 7).

2/ L'interdiction générale et illimitée dans le temps de toute importation :

- des sacs en matières plastiques à usage unique, destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées (article 3) ;
- des sacs réutilisables en matières plastiques (article 5).

Enfin, les articles 6, 8 et 9 de la proposition de loi du pays sont consacrés, d'une part, à l'obligation pour les producteurs de sacs d'informer les consommateurs sur la composition et l'utilisation des sacs visés par la loi au travers d'un marquage sur le sac (article 6), et d'autre part, à la définition des sanctions administratives encourues en cas de non-respect des articles 2 à 7 de la loi.

Saisie en application de l'article Lp. 462-2 du code de commerce, l'avis de l'Autorité porte uniquement sur les articles 2 à 5 de la proposition de loi du pays qui règlementent la mise à disposition de sacs plastiques à usage unique et réutilisables en Nouvelle-Calédonie et introduisent un régime ayant directement pour effet de soumettre l'accès aux marchés des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie à des restrictions quantitatives absolues.

L'Autorité considère que l'interdiction de mettre à disposition à titre onéreux ou gratuit certains sacs en matières plastiques à usage unique (article 2) ou réutilisables (article 4) poursuit un objectif d'intérêt général de protection de l'environnement. Celui-ci revêt une importance particulière en Nouvelle-Calédonie compte tenu de la nécessité de lutter contre la pollution marine et la dangerosité des micro-plastiques sur la santé humaine et de promouvoir le développement économique dans les secteurs du tourisme, de la pêche et des activités en lien avec la préservation du récif corailien. Cette interdiction de mise à disposition de sacs plastiques, qui s'applique de façon non discriminatoire à l'ensemble des entreprises sur le territoire calédonien, ne soulève pas de préoccupations de concurrence.

En revanche, l'Autorité estime que l'interdiction d'importer les sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées (article 3) et de sacs plastiques réutilisables ayant les mêmes caractéristiques ou recyclables (article 5) porte une atteinte injustifiée, inadaptée et disproportionnée à la libre concurrence.

S'agissant de l'article 3, l'Autorité constate qu'il existe déjà une mesure d'interdiction d'importation de sacs plastiques à usage unique (couvrant les sacs composés en tout ou partie de matières biosourcées et compostables) dans le cadre du programme annuel d'importation pour 2018.

L'article 5 introduit, pour sa part, une nouvelle barrière à l'entrée absolue sur le marché des sacs réutilisables destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, alors que ce marché était jusqu'alors totalement ouvert à la concurrence des produits importés. Cette mesure, par nature anticoncurrentielle, impactera négativement l'activité des entreprises installées en Nouvelle-Calédonie ayant une activité d'importation de sacs en plastiques réutilisables. Cette situation sera d'autant plus préjudiciable que la rédaction retenue est extrêmement large et conduira à interdire l'importation de tous les sacs en plastique recyclables destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, dont les sacs isothermes, les sacs de bois ou les sacs de gravas par exemple, qui ne sont pas produits localement. Si cette interdiction était maintenue, l'Autorité recommanderait au congrès de recentrer précisément le champ de l'article 5 et de l'accompagner de la création d'une sous-position douanière extrêmement précise dans le cadre d'une proposition de délibération.

Toutefois, à la suite d'une analyse concurrentielle des marchés affectés par les articles 2 à 5 de la proposition de loi du pays, l'Autorité considère que les interdictions totales d'importation des sacs plastiques autorisés, sans limitation de durée, ne permettront pas d'assurer un progrès économique en Nouvelle-Calédonie en réservant aux utilisateurs de sacs plastiques une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux producteurs locaux la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. En effet, il ressort de l'instruction que les producteurs locaux de sacs plastiques ne sont pas encore en mesure de produire des sacs plastiques à usage unique ou réutilisables composés en tout ou partie de matières biosourcées et compostables ni même qu'ils s'engageront vers cette activité étant donné la fragilité de la matière première utilisée, l'augmentation de leur coût de revient (4 à 6 fois supérieur) et les incertitudes sur le niveau de la demande. Il en résulte que, en dehors de toute possibilité d'importation, l'offre de sacs plastiques nouvellement autorisés pourrait être insuffisante, sans garantie de qualité, tandis que les opérateurs locaux disposant d'un droit exclusif de production pourraient pratiquer des prix plus élevés que s'ils étaient soumis en tout ou partie à la concurrence des produits importés.

L'Autorité considère au surplus que ces mesures protectionnistes ne seraient pas nécessaires pour compenser l'impact sur le chiffre d'affaires des producteurs locaux de l'interdiction de mettre à disposition des sacs à usage unique en raison d'un report probable de la demande sur les ventes de sacs poubelle fabriqués par les mêmes producteurs et protégés par une mesure « STOP » et du développement de la production locale d'autres sacs substituables aux sacs en plastiques, en particulier les sacs en papier à usage unique ou les sacs réutilisables en tissu ou tressés notamment. En revanche, ces mesures protectionnistes auront pour effet de limiter l'activité des importateurs-grossistes et, surtout, de renchérir les prix des sacs plastiques autorisés à l'égard des détaillants ou des consommateurs.

En outre, comme l'a regretté le commissaire du gouvernement en séance, l'Autorité estime que les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays conduisent à un détournement de la procédure réglementaire d'attribution ou de renouvellement d'une protection de marché prévue par la délibération n° 252 du 28 décembre 2006. En effet, cette délibération fixe des critères et conditions précises d'attribution ou de renouvellement d'une protection de marché, à la suite d'une procédure particulière (consultation du comité du commerce extérieur, avis de l'Autorité), qui peut notamment permettre au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de déterminer la mesure de protection la plus adéquate (taxes, quotas, ou mesure de suspension des importations) et de réclamer des contreparties aux entreprises bénéficiaires, pendant la durée de la protection.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'Autorité préconise au congrès de supprimer les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays et de rappeler dans l'exposé sommaire de la proposition de loi du pays ou à l'occasion des débats que, le cas échéant, si les producteurs locaux sur le marché des sacs plastiques s'engageaient effectivement dans une démarche de production et de commercialisation de sacs en matières plastiques à usage unique, destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées et/ou de sacs réutilisables en matières plastiques, ils seraient fondés à demander le bénéfice d'une mesure de protection de marché en respectant la procédure en vigueur.

1. L'article Lp. 462-2 du code de commerce dispose que : *« L'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie est obligatoirement consultée par le congrès, sur toute proposition de loi du pays et de délibération et par le gouvernement sur tout avant-projet de loi du pays et projet de délibération et d'arrêté instituant ou renouvelant un régime ayant directement pour effet :
1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;
2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ;
3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ».*
2. En l'espèce, la proposition de loi du pays soumise pour avis à l'Autorité vise à réduire les déchets plastiques en réglementant la mise à disposition de divers produits en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie. Elle prévoit notamment aux articles 3 et 5 d'interdire, à partir du 1^{er} mai 2019, l'importation des sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées ainsi que tous les sacs réutilisables en matières plastiques, biosourcées ou non, recyclables ou non.
3. Cette proposition de loi du pays envisage donc d'introduire un régime ayant directement pour effet de soumettre l'accès à un marché en Nouvelle-Calédonie à des restrictions quantitatives absolues.
4. L'Autorité est donc compétente pour traiter la demande d'avis du congrès dans la mesure où celle-ci s'inscrit dans le cadre de l'article de l'article Lp. 462-2 du code de commerce précité.
5. Il convient de rappeler qu'il n'appartient pas à l'Autorité lorsqu'elle est consultée pour avis de qualifier des pratiques au regard des dispositions des articles Lp. 421-1 et Lp. 421-2 du code de commerce. Elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue par les articles Lp. 463-1 et suivants du code de commerce est de nature à permettre l'appréciation de la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes anticoncurrentielles et abus de position dominante.
6. Par ailleurs, s'il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la nécessité ou la pertinence d'une mesure législative, elle est néanmoins compétente pour formuler des recommandations lorsque celles-ci lui paraissent de nature à contribuer à un fonctionnement plus concurrentiel d'un secteur économique ou de marchés déterminés en Nouvelle-Calédonie.
7. Les constatations et recommandations contenues dans le présent avis ont donc vocation à apporter au congrès de la Nouvelle-Calédonie un éclairage, sous le prisme du droit de la concurrence, de la proposition de loi du pays envisagée et notamment de ses articles 3 et 5 visant à interdire à compter du 1^{er} mai 2019, l'importation de certains types de sacs plastiques.
8. L'analyse de l'Autorité s'est appuyée sur la documentation juridique et économique disponible, ainsi que sur les réponses aux questionnaires adressés par le service d'instruction aux principaux acteurs institutionnels et professionnels jouant un rôle dans le secteur des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie à savoir : le Syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie (SCDNC), le Syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC), la Fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie (FINC), le MEDEF NC, l'ISEE, la Direction des douanes, les sociétés Vega, Sofoplast, Imdex, ADS Nouméa Technic, Cellocal,

le groupe Aline et l'association L'UFC Que Choisir Nouvelle-Calédonie¹. La société Ecobag a pu également être auditionnée. Enfin, sollicités, la Direction des affaires économiques (DAE), la Province Sud ainsi que le congrès ont transmis des notes réalisées par leurs services sur le secteur des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie.

9. Après une présentation de la proposition de loi du pays concernée par la demande d'avis du congrès (I), le marché des sacs en matières plastiques et autres substituts en Nouvelle-Calédonie sera décrit (II). Puis, seront abordées l'analyse concurrentielle de la proposition de loi du pays en cause et l'avis de l'Autorité à l'attention du congrès de la Nouvelle-Calédonie (III).

I. UNE PROPOSITION DE LOI DU PAYS VISANT A LUTTER CONTRE LA PROLIFERATION DE SACS EN MATIERES PLASTIQUES

10. Après avoir rappelé le contexte dans lequel s'inscrit la proposition de loi du pays (A), l'Autorité rappellera son contenu pour déterminer précisément le champ de son avis (B).

A. Une proposition de loi qui s'inscrit dans le cadre de la lutte mondiale contre les déchets plastiques

1. La prolifération de déchets en plastique : une préoccupation mondiale

11. Dans l'étude intitulée : « *L'état des plastiques* »² en 2018, l'Organisation des Nations Unis (ONU) a souligné les avantages incontestables fournis par le plastique. Il s'agit d'un matériau bon marché, léger et facile à produire, si bien que ses qualités ont entraîné une forte hausse de la production au cours du siècle dernier. Selon l'ONU, cette tendance devrait se poursuivre avec une augmentation au cours des prochaines années.
12. Cette organisation souligne néanmoins l'incapacité à pouvoir faire face à la quantité de déchets plastiques produite, seule une infime fraction pouvant être recyclée.
13. A l'échelle mondiale, les déchets plastiques constituent une source de pollution majeure. D'après le ministère de la transition économique et solidaire, le plastique est le premier agent pollueur des océans. Ce sont entre 5 et 13 millions de tonnes de plastique qui rejoignent chaque année les océans nuisant ainsi à la biodiversité, aux économies et certainement à la santé³.
14. Une attention particulière est donnée à l'utilisation en constante augmentation de plastiques inutiles. Les plastiques dits à « *usage unique* » constitueraient, en effet, une grande partie des déchets produits. Les plastiques à usage unique les plus communément trouvés dans l'environnement seraient notamment les sacs en matières plastiques de supermarché, les pailles, les touillettes et les récipients alimentaires à emporter.
15. Selon l'étude de l'ONU, environ 5 billions de sacs en matières plastiques sont consommés dans le monde chaque année. C'est-à-dire presque 10 millions de sacs en plastique par minute. S'ils étaient attachés ensemble, ils pourraient entourer la planète sept fois toutes les heures. Ainsi, 1000 milliards de sacs plastiques sont produits chaque année dans le monde, dont 90 % sont des sacs plastiques légers, d'une épaisseur inférieure à 50 microns. Au seul niveau européen, ce sont 8 milliards de sacs en plastique léger qui ont été jetés dans la nature en 2010.

¹ L'association Caledoclean a été destinataire d'un questionnaire le 4 octobre 2018 mais n'a pas répondu. Il en est de même de la société Sotrapa, destinataire d'un questionnaire le 5 octobre 2018. De même le groupe GBH a été sollicité mais n'a pas répondu.

² Voir l'étude « *L'Etat des plastiques* », Journée mondiale de l'environnement, perspectives 2018.

³ Voir https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.04.23_dp_consigne_solidaire.pdf.

16. La plupart des plastiques ne sont pas biodégradables et se décomposent lentement en microplastiques. Lorsqu'ils sont ingérés par les poissons, il arrive qu'ils pénètrent dans notre chaîne alimentaire. Des micro-plastiques ont été trouvés dans le sel de table commercial et les études montrent que 90 % de l'eau en bouteille et 83 % de l'eau du robinet contiennent des particules de plastique.
17. Dans son étude⁴, l'ONU alerte donc sur l'urgence à repenser la façon dont le plastique est fabriqué, utilisé et géré. Cette organisation mondiale attire l'attention sur le fait qu'il faudra que « *les gouvernements optent pour des réglementations, que les entreprises innovent et que les individus agissent* ».

2. Les mesures prises par les différents pays du monde pour réduire les déchets en plastique

18. Selon l'ONU, les gouvernements prennent, de plus en plus, conscience de l'ampleur de la crise. Au niveau mondial, plus de 60 pays ont ainsi adopté des politiques visant à réduire la pollution par les plastiques étant précisé que les sacs en matières plastiques ont été, jusqu'ici, l'objet principal de l'action gouvernementale.

a) L'action de la Métropole : l'adoption de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁵

19. Au niveau national, la loi du 17 août 2015 a imposé l'interdiction des sacs de caisse en matières plastiques à usage unique à compter du 1^{er} janvier 2016. Quant aux sacs en matières plastiques à usage unique hors caisse (tels que les sacs « *fruits et légumes* »), ils sont interdits depuis le 1^{er} janvier 2017, sauf s'ils sont compostables en compostage domestique et biosourcés⁶. Le décret du 30 mars 2016 fixe les modalités de mise en œuvre de la limitation des sacs en matières plastiques à usage unique⁷.
20. De plus, dans le cadre de l'examen du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, l'Assemblée nationale a approuvé, le 14 septembre 2018, l'interdiction des couverts et des contenants jetables en plastique, au 1^{er} janvier 2020, en plus des pailles et des touillettes⁸.

⁴ Citée au paragraphe 16 ci-dessus.

⁵ Voir la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et ses suites.

⁶ Voir l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement métropolitain qui prévoit qu' : « *Il est mis fin à la mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit 1° A compter du 1er janvier 2016, de sacs de caisse en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente* » ; L'article L. 541-10-5 du même code prévoit, quant à lui, qu' : « *Il est mis fin à la mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit : 2° A compter du 1er janvier 2017, de sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente autres que les sacs de caisse, sauf pour les sacs compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie de matières biosourcées* ». Le Décret n° 2016-379 du 30 mars 2016 relatif aux modalités de mise en œuvre de la limitation des sacs en matières plastiques à usage unique définit la matière biosourcée comme « *toute matière d'origine biologique à l'exclusion des matières intégrées dans des formations géologiques ou fossilisées* ». Les « Sacs compostables en compostage domestique » sont : « *les sacs qui répondent aux exigences de la norme française homologuée relative aux spécifications pour les plastiques aptes au compostage domestique, ainsi que les sacs légalement fabriqués ou commercialisés dans un Etat membre de l'Union européenne ou en Turquie, ou légalement fabriqués dans un Etat partie à l'accord instituant l'Espace économique européen, et présentant des garanties équivalentes* ».

⁷ Le décret n° 2016-379 du 30 mars 2016 prévoit notamment la teneur minimale en matière biosourcée que devront contenir les sacs hors caisse : 30 % à compter du 1^{er} janvier 2017, 40 % à partir du 1^{er} janvier 2018, 50 % à partir du 1^{er} janvier 2020 et 60 % à partir du 1^{er} janvier 2015.

⁸ Voir le dossier législatif : http://www.assemblee-nationale.fr/15/dossiers/equilibre_relations_commerciales_agriculture.asp

b) Les initiatives prises au niveau européen

21. La directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers prévoit notamment que les Etats membres doivent prendre des mesures pour garantir que le niveau de la consommation annuelle ne dépasse pas 90 sacs en plastique légers par personne au 31 décembre 2019 et 40 sacs en plastique légers par personne au 31 décembre 2025⁹.
22. Le 28 mai 2018, la Commission européenne a proposé de nouvelles règles applicables dans toute l'Union européenne (UE) pour cibler les dix produits en plastique à usage unique les plus présents sur les plages et dans les mers européennes, ainsi que les engins de pêche perdus ou abandonnés¹⁰.
23. Ainsi, la Commission européenne a formulé une nouvelle proposition de directive relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique prévoyant notamment une interdiction de certains produits contenant du plastique. Dans les cas où des solutions de remplacement sont facilement disponibles et peu coûteuses, les produits en plastique à usage unique seront exclus du marché. Cette interdiction s'appliquera aux « *bâtonnets de coton-tige, couverts, assiettes, pailles, bâtonnets mélangeurs pour boissons et tiges pour ballons de baudruche* ». Tous ces articles devront désormais être produits uniquement à partir de matériaux plus durables. Enfin, les « *réipients pour boissons* » à usage unique fabriqués à partir de plastique ne pourront être mis sur le marché que si leurs bouchons et couvercles demeurent attachés au récipient¹¹.

c) La situation dans les pays voisins et dans le reste du monde

i) La situation dans les pays voisins

24. Comme le montre le tableau ci-après, certains pays voisins de la Nouvelle-Calédonie ont pris des mesures pour interdire les sacs en matières plastiques.

⁹ Voir : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32015L0720>

¹⁰ Voir le site internet de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/news/single-use-plastics-2018-may-28_fr.

¹¹ Voir le site internet de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/news/single-use-plastics-2018-may-28_fr.

Tableau des mesures d'interdiction prises par les pays voisins de la Nouvelle-Calédonie

Pays	Date d'entrée en vigueur	Disposition
Australie	1 ^{er} Juillet 2018	Interdiction du sac en plastique à usage unique ¹² .
Nouvelle-Zélande	1 ^{er} janvier 2019	Interdiction du sac en plastique à usage unique ¹³ .
Wallis et Futuna	1 ^{er} juillet 2017	Interdiction du sac en plastique à usage unique ¹⁴ .
Tahiti	Second semestre 2019	Interdiction des sacs de caisse en matières plastiques ¹⁵ .
Vanuatu	Février 2018	Interdiction de commercialiser des sacs en matières plastiques en polyéthylène dont l'épaisseur est inférieure à 35 microns ¹⁶ .
Papouasie Nouvelle-Guinée	1 ^{er} janvier 2016	Interdiction des sacs en plastiques non biodégradables ; réintroduction de sacs réutilisables fabriqués traditionnellement.

Source : ACNC

ii) La situation dans le reste du monde

25. D'après l'étude de l'ONU précitée, d'autres pays dans le monde ont adopté différents types de stratégies pour lutter contre la prolifération des sacs en matières plastiques¹⁷, dont :
- l'interdiction totale (Rwanda, Maroc, Ile Maurice¹⁸) ;
 - l'interdiction partielle ou sous conditions (Italie, France...)
 - la mise en place d'une taxe sur les sacs en plastique (Irlande) ou d'un prix plancher (Finlande, Allemagne)
 - les accords volontaires avec les détaillants (Autriche) ;
 - et les combinaisons de l'interdiction et des taxes (Afrique du Sud).

B. Le contenu de la proposition de la loi du pays

1. L'objectif de la proposition de loi du pays est de réduire les déchets plastiques en Nouvelle-Calédonie

26. Dans le prolongement des réglementations prises au niveau mondial, la proposition de loi du pays a donc pour objectif de réduire les déchets plastiques en Nouvelle-Calédonie car les enjeux environnementaux, sanitaires et économiques sont considérables.
27. Ainsi, selon une étude menée par la Province Sud en 2014 et citée par l'exposé sommaire de la proposition de loi du pays, les calédoniens jettent dans leurs poubelles environ 2 600 tonnes de déchets plastiques par an et les entreprises environ 6100 tonnes par an. Elle estime à 60 millions

¹² Voir <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/07/01/australian-supermarkets-work-prevent-bag-rage-plastics-ban-takes/>.

¹³ Voir <https://www.stuff.co.nz/environment/106160806/new-zealand-to-ban-single-use-plastic-bags>.

¹⁴ Cette disposition fait désormais partie des différents articles du code de l'environnement local depuis le mois de décembre 2016.

¹⁵ Voir : https://www.tahiti-infos.com/Le-gouvernement-annonce-une-interdiction-des-sacs-plastiques-en-2019_a174675.html.

¹⁶ Voir documentation interne transmise par la société Vega le 12 octobre 2018.

¹⁷ Voir la carte interactive des mesures prises dans les différents pays du monde pour lutter contre la prolifération du plastique :

¹⁸ Tous les sacs en matières plastiques sont interdits sauf 11 exemptions (considérées comme essentielles pour des raisons d'hygiène ou sanitaires) : voir document internet communiqué par la société Vega le 12 octobre 2018.

de sacs plastiques à usage unique utilisés par les calédoniens chaque année (soit environ 215 sacs par habitant par an).

28. La proposition de loi contient donc des dispositions visant à réduire de façon significative l'utilisation des objets en plastique sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Elle prévoit en particulier l'interdiction et/ou la réglementation des sacs en matières plastiques (2), l'interdiction de divers produits en matières plastiques à usage unique (3) et des dispositions concernant l'information des consommateurs et les sanctions en cas de non-respect de la législation (4).
29. Outre sa finalité environnementale, cette proposition de loi du pays entend ainsi concourir à un enjeu de santé publique en limitant le développement de microplastique dans les organismes des poissons consommés par les calédoniens et à un enjeu de diversification économique pour valoriser le développement d'activités autour de la préservation du récif corallien.

2. L'interdiction et/ou la réglementation de la mise à disposition de sacs en matières plastiques à usage unique et réutilisables

a) Définitions légales des sacs en matières plastiques

30. D'après les éléments recueillis au cours de l'instruction, un sac en matières plastiques peut être défini selon différents critères tels que la matière¹⁹, l'utilisation²⁰, l'impression, les poignées de manipulation ou encore la couleur. Ainsi, la combinaison de ces multiples critères couplée aux personnalisations possibles permet un nombre de références quasiment illimité²¹.
31. La pratique décisionnelle européenne a conclu que le marché de l'emballage primaire pouvait être segmenté en fonction des matériaux utilisés : verre, métal, plastique, papier. Elle a ainsi relevé que les différents types de contenants n'étaient pas substituables entre eux tant du point de vue de l'offre que de la demande, compte tenu notamment des contraintes de préservation des produits, des contraintes de production (technologies de remplissage), des différences de coûts de transport (les emballages en verre étant plus coûteux à transporter que ceux en métal ou en plastique) ainsi que des contraintes commerciales (préférences des clients)²².
32. En l'espèce, l'**article 1^{er}** de la proposition de loi du pays définit les sacs en matières plastiques en reprenant pour l'essentiel les définitions réglementaires métropolitaines figurant dans le

¹⁹ Les matières plastiques sont des polymères issus de la pétrochimie (4% de de la consommation de pétrole mondiale). Les plastiques sont des matériaux déformables : ils peuvent être moulés ou modelés facilement, en général à chaud et sous pression. Leur facilité de mise en forme, de résistance aux chocs, aux variations de température, à l'humidité, aux détergents, les rendent utiles notamment pour l'emballage. Il existe un grand nombre de plastiques aux propriétés différentes : on les classe en trois grandes catégories : les thermoplastiques, les thermodurcissables et les élastomères.

Sous l'effet de la chaleur, les thermoplastiques ramollissent et deviennent souples, ce qui permet de leur donner une forme qu'ils gardent en refroidissant. Le sac plastique appartient à la famille des thermoplastiques. C'est un assemblage de feuilles en matière plastique qui reste ouvert à une extrémité pour accueillir un contenu.

²⁰ Voir la Décision n°11-DCC-201 du 16 décembre 2011 de l'Autorité de la concurrence métropolitaine relative à l'acquisition du contrôle exclusif de la société Financière Vivaldi SAS par Oaktree Capital Group LLC aux termes de laquelle ont été relevés les emballages primaires qui contiennent les produits avec lesquels ils sont en contact direct tels que notamment les flacons, bouteilles, pots, bouchons, sacs ou sachets. Il s'agit des plus petites unités de vente consommateur (UVC), plus connu par les professionnels sous la dénomination « conditionnement ».

²¹ La société Vega a indiqué : « *Les sacs plastiques ont de très nombreux et divers usages, allant de la protection au transport, en passant par le regroupement, l'emballage, la sécurité, l'hygiène, le process industriel... C'est un univers à multiples applications rendues possibles par la variété et la complexité des matériaux* » : voir réponse au questionnaire de Vega du 12 octobre 2018.

²² Voir notamment décision n°IV/M.1109 – Owens-Illinois / BTR Packaging – 21 avril 1998, décision n°IV/M.1539 – CVC / Danone / Gerresheimer – 5 juillet 1999, décision n°COMP/M.3397 – Owen-Illinois / BSN Glasspack – 9 juin 2004, décision n°COMP/M.6025 – Ardagh / Impress – 29 novembre 2010.

décret du 30 mars 2016 relatif aux modalités de mise en œuvre de la limitation des sacs en matière plastique à usage unique, précité.

33. En premier lieu, les **sacs en matières plastiques** sont définis comme « *les sacs avec ou sans poignées, composés de plastique, qui sont fournis aux consommateurs dans les points de vente de marchandises ou de produits* »²³. Le plastique est défini comme « *un polymère auquel des additifs ou autres substances peuvent avoir été ajoutés et qui est capable de jouer le rôle de composant structurel principal des sacs* »²⁴. Les sacs plastiques sont obtenus par un procédé industriel, appelé « *l'extrusion gonflage* »²⁵.
34. D'après les informations transmises par la DAE²⁶, la matière première intervenant dans la fabrication des sacs en matières plastiques est la « *granule de plastique* » en polymère d'éthylène haute ou basse densité (PEBD ou PEHD) ou en polymère de propylène (PP). Les sacs en polymère d'éthylène les plus usités sont les sacs poubelle, les sacs de caisse, les sacs destinés à l'emballage de marchandises au point de vente (fruits et légumes, boucherie...). Les sacs en polymère de propylène, tissés ou non, sont très rigides, résistants à l'abrasion, imperméables, indéchirables (sacs cabas, sacs de transport de bois, de céréales, de gravas...).
35. Enfin, les sacs plastiques peuvent être monocouche ou multicouches. L'intérêt de l'extrusion multicouche permet de renforcer la résistance mécanique du film. La production d'une extrudeuse permet l'obtention d'une gaine monocouche tandis qu'un produit multicouche est obtenu par juxtaposition des gaines plastiques issues de plusieurs extrudeuses²⁷.
36. En deuxième lieu, les sacs en matières plastiques à **usage unique** sont « *les sacs en plastique légers, définis comme des sacs d'une épaisseur inférieure à 50 microns* »²⁸. En pratique, il s'agit des sacs entrant dans la catégorie des sacs en polymère d'éthylène.
37. En troisième et dernier lieu, les **sacs réutilisables** en matières plastiques sont des « *sacs en plastique épais, définis comme des sacs d'une épaisseur supérieure ou égale à 50 microns, et conçus pour être utilisés plusieurs fois pour un usage identique* »²⁹. Les sacs réutilisables sont des sacs en polymère de propylène (PP). Tissés, ils offrent une résistance nettement supérieure aux sacs en PP non tissés et aux sacs plastiques « traditionnels », et peuvent contenir des volumes importants.

b) L'interdiction des sacs de caisse à usage unique et des autres sacs à usage unique sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées

38. En premier lieu, s'agissant de l'interdiction des sacs de caisse à usage unique, le **1^o de l'article 2** de la proposition de loi du pays prévoit, qu'à compter du 1^{er} mai 2019, il est interdit de mettre à disposition, à titre onéreux ou gratuit, des sacs de caisse en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente.
39. Les sacs de caisse sont définis comme « *les sacs mise à disposition à titre onéreux ou gratuit, dans les points de vente pour l'emballage des marchandises des clients lors du passage en*

²³ Voir l'article 1^{er} de la proposition de loi du pays reprenant la définition figurant à l'article 1^{er} du décret du 30 mars 2016.

²⁴ Ibid

²⁵ Procédé de mise en forme de films ou de gaine en matière thermoplastique permettant de fabriquer des films allant de 7 µm jusqu'à des gaines allant à plus de 200 µm d'épaisseur

²⁶ Voir note de la DAE de 2013 transmise le 3 octobre 2018.

²⁷ Voir note de la DAE de 2013 transmise par la DAE le 3 octobre 2018.

²⁸ Article 1^{er} de la proposition de loi reprenant la définition figurant à l'article 1^{er} du décret n° 2016-379 du 30 mars 2016 relatif aux modalités de mise en œuvre de la limitation des sacs en matières plastiques à usage unique.

²⁹ Article 1^{er} de la proposition de loi.

caisse »³⁰. Seront donc interdits tous les sacs de caisse quels que soit leur composition et leur caractère biodégradables ou recyclables.

40. En second lieu, le **2° de l'article 2** de la proposition de loi du pays prévoit, qu'à compter du 1^{er} mai 2019, il est interdit de mettre à disposition, à titre onéreux ou gratuit, des sacs à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, autres que les sacs de caisse, sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcés. Sont ici visés les sacs plastiques servant à l'emballage des fruits et légumes, de la viande ou du poisson...
41. Les sacs à usage unique compostables sont définis par l'article 1^{er} de la proposition de loi du pays comme étant des sacs « *qui répondent à minima aux exigences de la norme européenne homologuée en vigueur portant sur les exigences relatives aux emballages valorisables par compostage et biodégradation, ainsi que les sacs présentant des garanties équivalentes et reconnus comme tels par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* ».
42. Cette définition se distingue de celle figurant à l'article 1^{er} du décret du 30 mars 2016 précité, en ce qu'il est traité des « *sacs compostables en compostage domestique* » (comme le prévoit la loi du 17 août 2015 précitée). Par ailleurs, ces sacs sont définis par rapport à la norme métropolitaine homologuée et non par référence à la norme européenne³¹.
43. En revanche, la définition de la « *matière biosourcée* » prévue par la proposition de loi du pays reprend celle figurant dans le décret du 30 mars 2016 précité et correspond ainsi à « *toute matières d'origine biologique à l'exclusion des matières intégrées dans les formations géologiques ou fossilisées* ». De même, la « *teneur est biosourcée* » correspond, comme en métropole, au « *pourcentage, exprimé en fraction de carbone total, de matières biosourcées contenues dans le sac, déterminé selon la méthode de calcul spécifiée par la norme internationale en vigueur relative à la détermination de la teneur en carbone biosourcé des plastiques* ».
44. La proposition de loi du pays prévoit qu'un arrêté du gouvernement fixe « *la teneur en matières biosourcées minimale* ».
45. Selon le syndicat des commerçants de la Nouvelle-Calédonie, les commerçants concernés par la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit des sacs en matières plastiques sont « *les commerces de détail, spécialisés ou non, la GMS, les marchés sur inventaires et les alimentations pour un usage aux particuliers* »³².
46. Pour sa part, le MEDEF NC a indiqué que « *tous les magasins ou points de vente de distribution alimentaire utilisent les sacs plastiques hormis la GMS qui recourt aux sacs réutilisables. Il s'agit des marchés, vente à la roulotte (rôtisserie), boucheries...L'usage de la « poche » est répandu en Nouvelle-Calédonie* »³³.
47. S'agissant des sacs de caisse à usage unique, la FINC a pour sa part identifié « *les commerces de proximité (alimentaires et non alimentaires) et stations-services, le marché municipal, les traiteurs et service de gamelles, les rayons à coupe des supermarchés (poissonnerie,*

³⁰ Article 1^{er} de la proposition de loi reprenant la définition figurant à l'article 1^{er} du décret n° 2016-379 du 30 mars 2016 relatif aux modalités de mise en œuvre de la limitation des sacs en matières plastiques à usage unique.

³¹ Les sacs compostables en compostage domestique sont définis comme « *les sacs qui répondent aux exigences de la norme française homologuée relative aux spécifications pour les plastiques aptes au compostage domestique, ainsi que les sacs légalement fabriqués ou commercialisés dans un Etat membre de l'Union européenne ou en Turquie, ou légalement fabriqués dans un Etat partie à l'accord instituant l'Espace économique européen, et présentant des garanties équivalentes* » (soulignement ajouté).

³² Questionnaire du Syndicat des commerçants NC du 3 octobre 2018.

³³ Questionnaire du Medef Nc du 10 octobre 2018.

charcuterie, fromagerie, boucherie) ». Pour les sacs à usage unique destinés à l'emballage autre que les sacs de caisse, elle vise « *les fruits et légumes et les rayons à la coupe* »³⁴.

48. L'UFC Que Choisir Nouvelle-Calédonie a indiqué que l'interdiction des sacs plastiques à usage unique « *est attendue depuis longtemps, compte tenu de l'impact environnemental de ces sacs et du fait que les sacs plastiques à usage unique peuvent être remplacés, lors de l'achat, par des sacs réutilisables. Avantages : moins de déchets volants et polluants. Inconvénients : trouver un produit de substitution adéquat* »³⁵.

c) *L'interdiction des sacs de caisse réutilisables sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcés et ceux recyclables*

49. L'**article 4** de la proposition de loi du pays prévoit, qu'à compter du 1^{er} mai 2019, il est interdit de mettre à disposition, à titre onéreux ou gratuit, des sacs de caisse réutilisables en matières plastiques destinés à l'emballage de marchandises au point de vente sauf ceux compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées et ceux recyclables.
50. Le même article précise qu'à compter du 1^{er} mai 2022, les sacs en matières plastiques réutilisables et recyclables devront être constitués pour tout ou partie de matières plastiques recyclées.
51. Selon l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), l'origine « biosourcée » ne signifie pas que le polymère est biodégradable.
52. L'article 1^{er} de la proposition de loi du pays définit ainsi les sacs en matières plastiques « recyclables » comme « *les sacs en plastique qui peuvent être traités par un procédé de recyclage afin qu'ils soient transformés en une nouvelle matière dite secondaire qui servira à fabriquer de nouveaux objets en plastique* ».
53. Il est enfin prévu qu'un arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie fixe « *la teneur en matières biosourcées minimale et la teneur en matières plastiques recyclées* ».

d) *L'interdiction d'importer des sacs en matières plastiques à usage unique compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées et des sacs en matières plastiques réutilisables à compter du 1^{er} mai 2019*

54. Les **articles 3 et 5** de la proposition de loi du pays interdisent, à compter du 1^{er} mai 2019, l'importation « *des sacs en matières plastiques à usage unique, destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées* » (article 3) et « *des sacs réutilisables en matières plastiques* » (article 5). Ces sacs ne pourront donc être produits et distribués que par des producteurs installés en Nouvelle-Calédonie.

3. *L'interdiction de la mise à disposition de divers produits en matières plastiques à usage unique*

55. Le **1^o de l'article 7** de la proposition de loi du pays prévoit également l'interdiction à compter du 1^{er} septembre 2019, de la mise à disposition à titre onéreux ou gratuit, de vaisselle en matières plastiques jetable. Les objets concernés par cette interdiction sont : les gobelets, verres, tasses, assiettes, couverts, pailles à boire et touillettes.

³⁴ Voir le questionnaire de la FINC du 15 octobre 2018.

³⁵ Questionnaire de l'UFC Que-Choisir Nouvelle-Calédonie du 12 octobre 2018.

56. Le **2° du même article** étend cette interdiction générale à compter du 1^{er} mai 2020 aux « *barquettes en matières plastiques jetables destinées à l'emballage alimentaire* », y compris les barquettes constituées pour tout ou partie de matières biosourcées ou compostables et les barquettes en matières plastiques recyclables.

4. Les dispositions concernant l'information du consommateur et les sanctions

57. Les **articles 6, 8 et 9** de la proposition de loi du pays sont consacrés, d'une part, à l'obligation pour les producteurs de sacs d'informer les consommateurs sur la composition et l'utilisation des sacs visés par la loi au travers d'un marquage sur le sac (article 6), et d'autre part, à la définition des sanctions administratives encourues en cas de non-respect des articles 2 à 7 de la loi.
58. **En conclusion, le présent avis de l'Autorité portera uniquement sur les articles 2 à 5 de la proposition de loi du pays** qui règlementent la mise à disposition de sacs plastiques à usage unique et réutilisables en Nouvelle-Calédonie en instituant notamment un régime ayant directement pour effet de soumettre l'accès aux marchés des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie à des restrictions quantitatives absolues.

II. LE SECTEUR DES SACS PLASTIQUES EN NOUVELLE-CALEDONIE ET AUTRES SUBSTITUTS

59. La présente section présentera successivement les marchés affectés par les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays (A) ainsi que la réglementation en vigueur dans le secteur des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie (B).

A. Les marchés affectés par les articles 2 à 5 de la proposition de loi du pays

60. Les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays affectent les marchés des sacs en matières plastiques (1) ainsi que les marchés des produits partiellement substituables aux sacs en matières plastiques (2).

1. Les marchés des sacs en matières plastiques

61. Selon la Direction des Affaires économiques (DAE), la valeur globale des ventes des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie se chiffrait à 654 millions CFP en 2011, dont 90 % provenait de la production locale.
62. D'après les dernières données disponibles recueillies par le service d'instruction de l'Autorité, la valeur globale des ventes de sacs en matière plastique en Nouvelle-Calédonie s'élevait à 792 635 673 CFP en 2017, dont 87,44 % produits par les opérateurs locaux³⁶.
63. Ce secteur a donc connu une progression de 21 % en valeur en six ans, malgré une baisse entre 2016 et 2017 (- 4,5 %).

³⁶ Voir la note de la DAE de 2013 transmise le 3 octobre 2018.

La valeur des ventes de sacs en matière plastique en Nouvelle-Calédonie (en CFP)³⁷

			PARTS DE MARCHÉ	
	2016	2017	2016	2017
Production locale	718 405 081	693 078 673	86,51%	87,44%
Importation	111 986 500	99 557 000	13,49%	12,56%
TOTAL	830 391 581	792 635 673	100%	100%

64. En Nouvelle-Calédonie, il convient de distinguer le marché des sacs à usage unique en matières plastiques lequel est dominé par deux opérateurs locaux (a) du marché des sacs réutilisables de type « cabas » résultant principalement de l'importation (b) mais pour lesquels la demande est la même (c). Le marché des sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées apparaît pour sa part comme un marché potentiel (d).

a) Le marché des sacs à usage unique en matières plastiques, tendanciellement en baisse, est réparti entre deux opérateurs locaux : les sociétés Vega et Sofaplast

i) Un marché duopolistique totalement protégé de la concurrence de l'import

65. Deux sociétés se partagent la production de sacs en matières plastiques à usage unique en Nouvelle-Calédonie : les sociétés Sofaplast et Vega. Le secteur est protégé par une mesure « STOP » (« Suspendu toute origine et provenance) qui interdit totalement l'importation de ces produits (voir *infra*).

66. Le syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie a confirmé que « *les commerces s'approvisionnent auprès des deux producteurs locaux pour les sacs en plastique à usage unique car sous STOP* »³⁸.

67. La société Sofaplast est constituée sous la forme d'une société par actions simplifiée. Créée en 1986, elle est implantée à Nouméa et appartient au groupe Sofical. L'entreprise est spécialisée dans la fabrication d'emballage plastique et papier, la fabrication de détergents et de produits d'entretien. En 2017, elle a réalisé un chiffre d'affaires total supérieur à [...] FCFP. Elle emploie 36 personnes au 30 septembre 2018³⁹.

68. Lors de l'instruction, le représentant de cette société a précisé que, depuis l'incendie de ses usines, le plastique représente 80 % de son chiffre d'affaires total (contre 40 % précédemment). En ce qui concerne plus particulièrement les sacs en matières plastiques, en 2017, les ventes de l'entreprise se sont élevées à [...] FCFP (contre [...] FCFP en 2016)⁴⁰. Il a précisé que : « *La société Sofaplast représente environ 75 % des films, gaines et sacs produits sur le territoire. Les sacs représentent une faible quantité de l'ensemble des emballages en plastique qui se trouve sur le territoire* »⁴¹. De manière très marginale, la société Sofaplast exporte ses produits ⁴².

69. Il convient de souligner que les sacs plastiques de la société Sofaplast sont distribués par deux autres filiales du groupe Sofical, la société Cellocal et la société Sotrapa.

³⁷ Tableaux réalisés à partir des données transmises par la société Vega (questionnaire du 4 octobre 2018), la société Sofaplast (courriel du lundi 15 octobre 2018) et par l'ISEE (questionnaires des 4 et 12 octobre 2018).

³⁸ Voir le questionnaire du SIDNC du 3 octobre 2018.

³⁹ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

⁴⁰ Voir le courriel de la société Sofaplast du 15 octobre 2018.

⁴¹ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

⁴² *Ib idem*.

70. La société Vega, créée en 1979, est une société par actions simplifiée dont le siège social se trouve à Nouméa. L'entreprise est spécialisée dans la fabrication et la distribution de produits dans trois secteurs d'activité : l'hygiène, l'entretien et les emballages. Elle employait environ 75 personnes jusqu'en 2017 mais a augmenté ses effectifs, par des « contrats externes » en 2017/2018, pour atteindre une centaine de personnes en raison de l'accroissement conjoncturel de son activité d'hygiène à la suite de l'incendie des usines de son concurrent Sofaplast. De manière très marginale, la société Vega exporte ses produits ⁴³.
71. En 2017, Vega a réalisé un chiffre d'affaires total de [...] FCFP⁴⁴, dont 15 % sont issus de son activité « plastique » [...] FCFP ⁴⁵, laquelle représente 15 emplois directs. Sur ce segment, Vega fabrique des sacs plastiques à usage unique, des sacs poubelles, des sacs « bretelle », des sacs personnalisés, des films et des gaines. La société Vega a précisé que :« *En 2017, les sacs plastiques représentent 15 à 20 % de son chiffre d'affaires global (dont 1/3 est réalisé par la vente de sacs plastiques à usage unique)* »⁴⁶.
72. Les deux sociétés productrices de sacs plastiques diffèrent donc du fait de leur stratégie commerciale. Vega a en effet privilégié l'intégration verticale, c'est-à-dire le regroupement d'activités de la production à la distribution via leur magasin. Sofaplast a quant à elle externalisé la commercialisation de ces produits via les deux sociétés de distribution du groupe Sofical, à savoir Cellocal et plus marginalement Sotrapa⁴⁷.
73. La société Cellocal est une société anonyme appartenant au groupe Sofical. Son siège social est situé à Nouméa. Elle a pour activité la distribution de produits et matériels d'hygiène, d'entretien, de brosse, d'emballage et de cosmétiques. En 2017, elle a réalisé un chiffre d'affaires supérieur de [...] FCFP. Son représentant a indiqué s'approvisionner auprès de la société Sofaplast pour tous les articles « sacs plastiques ».
74. La société Cellocal a indiqué qu'elle commercialise tous les types de sacs concernés par la proposition de loi du pays produits par la société Sofaplast ainsi que d'autres produits en matière plastique en provenance de 5 fournisseurs⁴⁸. Ainsi, comme le montre le graphique communiqué, elle vend essentiellement des sacs « bretelle » et des sacs « emballage ».

⁴³ Voir questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

⁴⁴ Couvert par le secret des affaires à la demande de la société Vega.

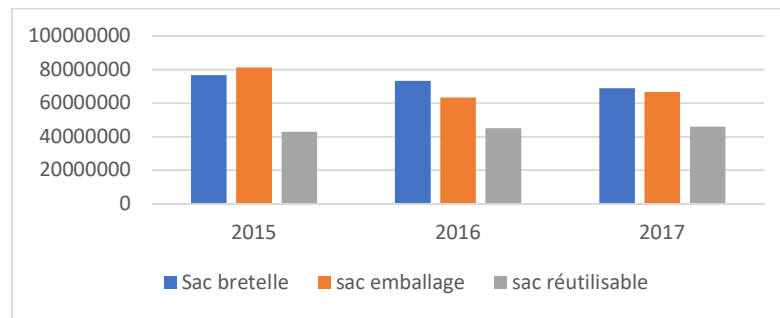
⁴⁵ Couvert par le secret des affaires à la demande de la société Vega.

⁴⁶ Voir questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

⁴⁷ Cette société n'a pas répondu au questionnaire envoyé par le service d'instruction.

⁴⁸ Voir questionnaire de la société Cellocal du 10 octobre 2018.

Graphique des ventes de sacs en matières plastiques par la société Cellocal



Source : ACNC

ii) Un marché tendanciellement en baisse

75. Selon l'exposé sommaire de la proposition de loi du pays, 60 millions de sacs en matières plastiques à usage unique seraient utilisés chaque année en Nouvelle-Calédonie, soit 215 sacs en moyenne par habitants et par an⁴⁹.
76. Les représentants de l'UFC Que Choisir Nouvelle-Calédonie ont précisé, pour leur part, que : « *Selon un des deux producteurs, la réalité serait plus proche de 20 millions de sacs chaque année* »⁵⁰. Ce chiffre n'a toutefois pas été confirmé par les opérateurs locaux.
77. Au contraire, comme le montre le graphique précédent, la société Cellocal a vendu plus de 120 millions de sacs en matières plastiques à usage unique en 2017, dont la moitié de type « bretelle » et l'autre moitié de type « emballage ».
78. La société Vega n'a pas précisé ses volumes de production mais souligne toutefois que : « *Depuis plus de dix ans, le marché des sacs plastique a diminué de manière importante. Les gros consommateurs étaient à l'époque les enseignes de la GMS, mais elles ont préféré pour des raisons économiques arrêter ces achats et les remplacer par de l'import de sacs cabas à leurs enseignes qu'elles revendent aux consommateurs* »⁵¹. L'évolution de son chiffre d'affaires sur son activité plastique confirme cette tendance baissière depuis 2015 (-5 %). De plus, l'évolution du chiffre d'affaires de la société Sofoplast sur les ventes de sacs plastiques entre 2016 et 2017 est également en baisse (- 3,3 %) ⁵².
79. Les représentants de l'UFC Que Choisir Nouvelle Calédonie ont confirmé que : « *La fin de la distribution « gratuite » des sacs plastiques à usage unique a favorisé la vente de sacs cabas réutilisables tout aussi polluants selon certaines études. Ces sacs ont permis aux grandes surfaces de faire des économies en ne distribuant plus de sacs et même de réaliser des ventes nouvelles en vendant les sacs cabas réutilisables* »⁵³.
80. La société calédonienne Ecobag, qui produit des sacs en papier, a également relevé cette tendance et l'économie sur les sacs de caisse en matières plastiques réalisée en conséquence par les GMS : « *Cette démarche est volontaire. Le coût des sacs plastiques pour un hypermarché devait leur coûter 25 MF à l'année. Ils n'ont pas répercuté cette économie sur le prix des produits.* »⁵⁴.
81. Enfin, la Province Sud estime que les sociétés Vega et Sofoplast implantées en Nouvelle-Calédonie se partagent à hauteur de 50/50 le marché de la production de sacs en matières

⁴⁹ Voir la note du congrès jointe à la demande d'avis en date du 21 septembre 2018

⁵⁰ Voir le questionnaire de l'UFC Que-Choisir du 12 octobre 2018

⁵¹ Voir le questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018

⁵² Voir la réponse de Sofoplast par courriel du 15 octobre 2018.

⁵³ Voir le questionnaire de l'UFC Que-Choisir du 12 octobre 2018

⁵⁴ Voir l'audition de la société Ecobag du 9 octobre 2018.

plastiques à usage unique en Nouvelle-Calédonie, lequel bénéficie d'une protection de marché depuis 1991 (voir *infra*). Elles vendraient chacune, entre 15 et 20 millions de sacs en matières plastiques dits « classiques » par an⁵⁵.

82. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que le marché des sacs de caisse à usage unique représente plus de 60 millions de sacs par an. Néanmoins, il aurait baissé depuis une dizaine d'années en raison de l'initiative prise par les grandes et moyennes surfaces (GMS) de cesser leur distribution gratuite pour les remplacer par des sacs cabas imprimés aux couleurs de leur enseigne qu'elles facturent au client.

b) Le marché des sacs réutilisables est principalement marqué par l'importation des GMS auprès de leur enseigne métropolitaine

83. Selon la DAE, le type de sacs « cabas » sont principalement importés sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie par les GMS. Ces sacs seraient 25 à 90 fois plus polluants que les sacs plastiques à usage unique et il n'y a pas de filière de recyclage disponible sur le territoire.
84. Le syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie a ajouté, concernant les sacs réutilisables, que : « [Les commerçants] peuvent s'approvisionner localement auprès des producteurs locaux (Vega par exemple) qui importent ou des importateurs. Cela peut faire l'objet aussi de l'importation en direct de la part des GMS pour leur propre utilisation »⁵⁶.
85. De même, le syndicat des commerçants NC a précisé que ses membres « importent en direct des sacs à fonds plats la plupart du temps identifiés de la marque avec des anses en tissu »⁵⁷.
86. Il résulte des éléments de l'instruction qu'il est difficile d'identifier le volume importé de ce type de produit. En effet, selon la Direction des douanes : « Les sacs cabas réutilisables en matières plastiques vendus dans les grandes surfaces sont (...) classés à la codification tarifaire 4202 92 90. [Mais] cette position tarifaire regroupe plusieurs types de sacs tels que les trousse de toilette, les sacs type besace, les sacs polochons, les sacs marins, les sacs isothermes etc. (...) Il n'est donc pas possible de savoir quelle est la proportion exacte relevant uniquement des sacs à provisions. Par ailleurs, suite aux extractions effectuées, il ressort qu'en 2018, 1977 déclarations ont été établies sous la position tarifaire 4202 92 90 »⁵⁸.
87. Or, d'après les informations transmises par l'ISEE, le montant en valeur des importations pour la position tarifaire « 4202.92.90 B autres articles à surface extérieure en matières plastiques ou en matières textiles » s'est élevé à 322 737 000 CFP en 2017⁵⁹.
88. Comme indiqué précédemment, les sacs réutilisables dits « sacs cabas » sont principalement importés par les GMS situées en Nouvelle-Calédonie depuis leur siège en métropole. Ainsi, le groupe Carrefour a indiqué, pendant l'instruction, qu'il importait auprès de Carrefour International, environ 500 000 sacs en fibre de polyéthylène recyclée tressée pour ses magasins. Leur prix d'achat est de 60 FCFP⁶⁰. Le groupe Aline⁶¹ a, pour sa part, indiqué distribuer annuellement 15 000 sacs de caisse recyclables achetés au prix de 52 FCFP auprès de la plateforme U (Import direct MMD) et de Pacific Trading (importateur local).
89. L'instruction n'a pas permis d'identifier précisément les autres importateurs de sacs réutilisables en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie. La FINC a indiqué « [ne pas connaître ni ne disposer] d'informations sur l'identité des importateurs de sacs cabas et autres

⁵⁵ Voir la note de la Province Sud du 2 octobre 2018.

⁵⁶ Voir le questionnaire du Syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie du 3 octobre 2018.

⁵⁷ Voir le questionnaire du Syndicat des commerçants NC du 3 octobre 2018.

⁵⁸ Voir le courriel de la Direction des douanes du 15 octobre 2018.

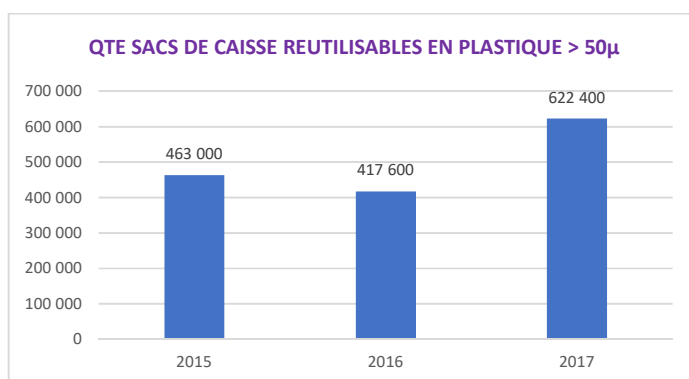
⁵⁹ Voir le courriel de l'ISEE du 15 octobre 2018.

⁶⁰ Voir le courriel du 16 octobre 2018.

⁶¹ Voir le courriel de M. Morand du 18 octobre 2018 direction Super U.

sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie ». Le Syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie, a précisé qu'à sa connaissance les importateurs ne dépendant pas d'une enseigne de la grande distribution, étaient les sociétés Vega, Imdex, SN Import et Cellocal. Cependant, la société Imdex a indiqué qu'elle ne commercialisait pas « de sacs en matières plastiques à usage unique ou réutilisables de type LPDE ou HPDE correspondants à la fabrication locale »⁶². Quant à la société Cellocal, celle-ci ne distribue que les sacs produits par la société Sofaplast, qui appartient au même groupe qu'elle⁶³.

90. En ce qui concerne la production locale, celle-ci fabrique certains sacs réutilisables mais qui se distinguent des sacs cabas vendus en supermarché.
91. Ainsi, la société Vega⁶⁴ a précisé que : « Les sacs cabas tissés, souvent avec des poignées en tissus sont des sacs importés non valorisables localement. Les sacs réutilisables réalisées et commercialisés par Vega sont en monomatière soit PEHD, soit PEBD, avec poignées découpées ou poignées souples. Ce sont des produits substituables aux sacs cabas tissés sans en avoir les mêmes caractéristiques ; mais qui offre l'opportunité d'être recyclés et revalorisés localement après plusieurs usages »⁶⁵.
92. Le représentant de la société Sofaplast a indiqué que sa société propose des « sacs réutilisables type cabas mais de dimension inférieure et d'une matière différente »⁶⁶. Il s'agit de sacs en matières plastiques basse densité d'une épaisseur de 80 microns⁶⁷.
93. L'évolution de la quantité de sacs réutilisables produits par Sofaplast depuis 2015 montre que cette production a progressé de près de 50 % entre 2016 et 2017.



Source : ACNC

c) La demande de sacs en matières plastiques à usage unique et de sacs plastiques réutilisables est constituée des professionnels, des commerçants et des consommateurs finaux en GMS

94. Si les utilisateurs finaux de sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie sont les consommateurs, en particulier en GMS, les clients des sociétés de distribution de sacs en matières plastiques (Vega et Cellocal) sont des professionnels.

⁶² Voir le courrier du 5 octobre 2018 de la société Imdex.

⁶³ Voir le questionnaire de la société Cellocal du 10 octobre 2018.

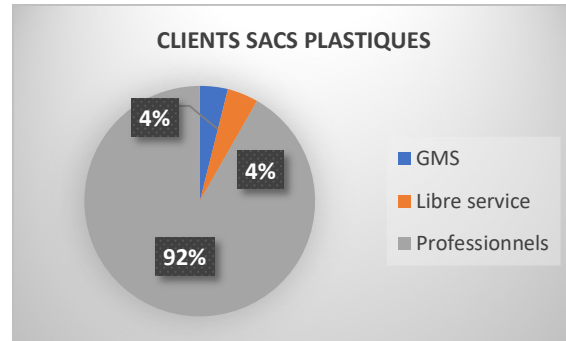
⁶⁴ Voir le questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

⁶⁵ Voir courriel de la société Vega du 16 octobre 2018.

⁶⁶ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

⁶⁷ Courriel de la société Sofaplast du 17 octobre 2018.

95. La société Vega a ainsi déclaré que sa clientèle sur les marchés des sacs plastiques est répartie de la manière suivante : industrie agroalimentaire (11 %), collectivités privées (44 %), collectivités publiques (10 %), distribution au détail (26 %) et autres (8 %) ⁶⁸.
96. La société Sofaplast a, pour sa part, indiqué, lors de l’instruction, que ses clients sont « *les grossistes et les professionnels* » ⁶⁹. De plus, la société Cellocal vend la grande majorité de ses sacs en matières plastiques aux professionnels comme l’indique le graphique suivant :



Source : ACNC

97. En revanche, le syndicat des commerçants NC a expliqué que ses membres achètent peu de sacs en matières plastiques car « *dans le commerce de détail en équipement de la personne le sac plastique n’est pas synonyme de qualité. Ils utilisent des sacs en tissus ou en kraft* » ⁷⁰.
98. Enfin, il apparaît que seules les GMS proposent à la vente des sacs en matières plastiques au consommateur final. Il s’agit de sacs réutilisables type « cabas » à l’enseigne du magasin.
99. Interrogés sur la fréquence de ce type d’achat, les représentants de l’UFC Que Choisir Nouvelle Calédonie ont indiqué ne pas avoir d’informations sur ce point. Ils ont, par ailleurs, indiqué que, de manière générale, ils n’ont pas connaissance du devenir des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie « *en dehors de ceux qui sont enfouis en décharges contrôlées ou non* » ⁷¹.

d) Le marché des sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées n’existe pas encore en Nouvelle-Calédonie

(i) Une commercialisation inexistante en raison de l’absence de demande du fait des prix élevés de ce type de sacs

100. D’après la FINC, « *pour l’instant [elle n’a] pas connaissance d’une fabrication locale de sacs en matières biosourcées en Nouvelle-Calédonie* » ⁷².
101. La société Vega a cependant indiqué qu’elle produit des sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l’emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées, mais qu’elle n’a aucun volume de commercialisation à ce jour car « *les clients qui se déclarent intéressés ne franchissent pas le pas d’un point de vue tarifaire. Le rapport du prix de revient d’un sac plastique compostable par rapport à un sac plastique traditionnel est de l’ordre de 3 à 4 fois plus onéreux. En termes*

⁶⁸ Voir le questionnaire de la société Vega du 12 octobre 2018.

⁶⁹ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

⁷⁰ Voir le questionnaire du Syndicat des commerçants NC du 3 octobre 2018.

⁷¹ Voir le questionnaire de l’UFC Que Choisir du 12 octobre 2018.

⁷² Voir le questionnaire de la FINC du 15 octobre 2018.

de prix proposé, nous sommes aux alentours du double du prix par rapport à un sac plastique traditionnel »⁷³.

102. En ce qui concerne la société Sofaplast, son représentant a indiqué qu'elle ne produisait pas encore ce type de produit. A la question de savoir si elle a l'intention d'en produire, elle a répondu : *« C'est techniquement possible pour le processus de production mais avec un coût supérieur (matières premières plus chères (x2.5) et augmentation de l'épaisseur pour la même résistance). Le sac sera 5 à 6 fois plus cher. A ce jour, nous ne connaissons pas la cadence des machines. Pas de recul sur l'entretien, l'usure des machines. Uniquement en matière, avec les prix annoncés par les fournisseurs, prix de revient multiplié par x 4. Ce n'est pas pour le moment envisagé compte tenu du prix très élevé auquel le produit sortira dans un contexte de lutte contre la vie chère. Dans ces conditions, les volumes pourraient fortement chuter. Il faudrait trouver des financements pour les aspects communications et certification. Des tests avaient déjà été lancés mais les sacs n'ont pas été vendus »⁷⁴.*
103. Selon l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), les coûts de production des matériaux polymères biosourcés sont encore 2 à 6 fois plus élevés que ceux des plastiques issus de la pétrochimie. Cette différence, liée au coût des matières premières, de leur transformation mais aussi de la recherche et à l'amortissement des investissements, devrait toutefois se réduire sous l'effet du développement du marché et des économies d'échelle engendrées. Ainsi, l'ADEME affirme que l'augmentation du coût du pétrole devrait également les rendre plus compétitifs par rapport aux plastiques issus de la pétrochimie⁷⁵.

(ii) Une matière première fragile facilement périssable

104. Les sociétés Vega et Sofaplast ont également souligné le caractère périssable de la matière biosourcée et la difficulté de produire des sacs en matières biosourcées de manière économiquement viable.
105. Ainsi, la société Vega a évoqué le risque de perte de la matière première qui pourrait arriver en Nouvelle-Calédonie en état de dégradation : *« Ces nouvelles matières premières étant par définition périssables, il est nécessaire d'être précautionneux afin de ne pas avoir à jeter la matière qui serait arrivée en date de péremption parce que nous aurions trop commandé par rapport à une demande de marché aujourd'hui atone et dont nous ne connaissons pas encore le potentiel. Nous ne pourrions donc probablement pas commander de full containers et les prix de revient des matières premières seront dégradés d'autant... et donc nos prix de vente »⁷⁶.*
106. La société Sofaplast partage l'analyse de la société Vega en indiquant : *« Pour les matières biosourcées : Attention à la durée de vie entre l'import, stockage de la matière première, production et utilisation du sac. La chaleur et l'humidité empêcheraient sa bonne conservation. Compte tenu du délai d'approvisionnement, une contrainte supplémentaire avec un risque de perte de matière première. Les tests faits n'ont pas été concluants, prix élevé car la matière première est couteuse et l'épaisseur est plus importante »⁷⁷.*

(iii) Des sacs qui utilisent des ressources agricoles, voire alimentaires et pour lesquels la question de l'élimination reste en suspens

107. Lors de l'instruction, les représentants de l'UFC Que Choisir Nouvelle-Calédonie ont mentionné les désavantages que représentent, selon eux, les sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées, pour plusieurs raisons :

⁷³ Voir le questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

⁷⁴ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

⁷⁵ Voir les fiches techniques de l'ADEME « Les plastiques biosourcés ».

⁷⁶ Voir le questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

⁷⁷ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

« Les sacs biosourcés ne nous conviennent pas car ils utilisent des ressources agricoles voire alimentaires. La notion de compostable doit être restreinte au « compostable domestique » et non industriel (qui n'existe pas sur le territoire). La proposition de loi envisage de fixer le pourcentage de matériau biosourcé à 30 %, ce qui est relativement faible par rapport à ce qui se pratique ailleurs et notamment en métropole, en sachant que les 70 % restants sont constitués de matières plastiques. En métropole, des associations environnementales soulignent que ces sacs biosourcés ou compostables présentent le risque de décourager de meilleures pratiques alternatives de consommateurs en laissant penser que ces sacs sont « propres ». Ils seraient plus utilisés et donneraient lieu à moins de précaution dans leur élimination ».

108. Cette analyse semble partagée par l'association EPLP qui se féliciterait de l'interdiction de la mise à disposition de sacs plastiques à usage unique et réutilisables mais qui serait fermement opposée à leur remplacement par des sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées, considérant que *« les terres agricoles doivent d'abord servir à nourrir le monde »*⁷⁸.
109. S'agissant de l'élimination des sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées, la société Vega a déclaré *« qu'à ce jour, la matière plastique compostable et constituée en matières biosourcées n'est pas recyclable sur le territoire. Ce procédé n'est d'ailleurs pas encore pleinement maîtrisé en Europe »*. Elle a précisé à ce sujet que : *« Les matières plastiques biosourcées contiennent comme leur nom l'indique une part de matière non fossile ; cette matière a initialement été créée dans le but d'être compostable (destruction naturelle) et pas dans le but d'être recyclée ; les conditions stables et repliables du recyclage de ce type de matière ne sont pas encore pleinement maîtrisées par les professionnels du secteur. »*⁷⁹.

(iv) Quelques importations qui restent marginales

110. Lors de l'instruction, la société Imdex, implantée à Ducos, spécialisée dans l'importation d'emballages alimentaires a indiqué avoir : *« déjà expérimenté l'importation de sacs 100 % bio en 2012. Ces derniers étaient forts appréciés mais la vente avait été difficile car bien plus chers que le simple sac produit localement. Les mentalités ont changé et certains de nos clients malgré la différence tarifaire de 50 % nous ont demandé d'en importer à nouveau. Nous allons donc recevoir un petit lot (100 000 pièces) malgré une différence tarifaire de 50 % »*⁸⁰.

2. Les marchés des substituts aux sacs en matières plastiques

a) De nombreuses alternatives : sacs papier, tissu, tressés, contenant en verre, chariots...

111. Tous les opérateurs interrogés ont confirmé que les alternatives aux sacs en matières plastiques à usage unique sont les sacs en papier, et pour les sacs réutilisables, les sacs en papier, les sacs en tissus et les sacs tressés par les associations de femmes en tribu notamment⁸¹.
112. Les représentants de l'UFC Que Choisir ont élargi les alternatives aux sacs en matière plastiques réutilisables en mentionnant : *« Les sacs / cabas en tissu, en tressage ; contenant en verre ; tissus imprégnés de cire ; sacs en papier réutilisables. Les achats en vrac ou le recours à la découpe à la demande pourraient se développer »*⁸².
113. Le commissaire du gouvernement, en séance, a enfin souligné l'existence de chariots de course comme substitut possible aux sacs réutilisables.

⁷⁸ Voir l'article dans le mensuel « Le Chien Bleu », octobre 2018.

⁷⁹ Voir le questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

⁸⁰ Voir le courrier de la société Imdex du 5 octobre 2018.

⁸¹ Voir les réponses aux questionnaires de l'UFC Que-Choisir.

⁸² Questionnaire de l'UFC Que-Choisir du 12 octobre 2018.

114. Les délais d’instruction n’ont malheureusement pas permis d’investiguer l’étendue du caractère substituable des sacs et autres contenants que ceux en papier.

b) Le cas particulier du marché du sac en papier, alternative principale aux sacs en matières plastiques à usage unique

(i) Un marché du sac papier actuellement dominé par un seul producteur local (la société Ecobag) et de nombreux importateurs

115. La société Ecobag est une SARL, créée en novembre. Son activité est la fabrication de tout type d’emballage à fond soudé neutre ou imprimé avec ou sans fenêtre polypropylène (sacs à pain, sandwichs). La société connaît une croissance continue depuis sa création. Elle a réalisé un chiffre d’affaire de [...] FCFP en 2017 et emploie 3 personnes (en plus des deux cogérants).

116. L’installation de l’unité industrielle de la société Ecobag jouxte la société Cartonnage Multi Formes Industrie (CMF), autre entité créée et gérée par l’un de ses cogérants depuis 2001. Cette dernière est spécialisée dans la fabrication d’emballages cartons.

117. S’agissant plus précisément de son activité, la société Ecobag se présente comme l’unique société active dans le secteur de la fabrication des sacs en papier en Nouvelle-Calédonie. Selon son représentant, « *la définition du sac à papier tient à l’usage qui en est fait. L’épaisseur joue aussi un rôle dans cette définition* ». Il a précisé que la société Ecobag « *fait du sac croissant, pharmacie, fruits et légumes, sandwich, pain. On est aussi en capacité de faire des sacs petits volumes pour le libre-service qui pourrait venir en remplacement des sacs plastiques bretelles 28/45* »⁸³.

118. Il y a lieu de relever que cette entreprise produit « *des sacs de caisse (32 (longueur) + 14 (soufflé) X 42 (hauteur)* » qui représentent une toute petite partie de ses ventes (5 %). En revanche, les sacs en papier destinés à l’emballage de marchandises au point de vente autres que les sacs de caisse, représentent 95 % de son chiffre d’affaires.

119. Lors de son audition, la société Ecobag a indiqué que ce type de sac va remplacer le sac en matières plastiques pour les légumes : « *Le substitut qu’on pourrait produire en plus grand volume (fois 10) serait le remplacement des sacs plastiques pour légumes, des sacs plastiques de boucherie à l’exception du sac bretelle qui transporte tous les produits (poids important)* ».

120. Les clients de la société Ecobag sont des industriels, des métiers à bouche (boulangerie, pâtisserie, boucherie), des magasins de proximité (pharmacie) et, de plus en plus, des supermarchés (PMD). Ses clients les plus importants sont les distributeurs, c’est-à-dire les grossistes (les sociétés ADS, IMDEX, Cellocal, Vega).

121. D’après les déclarations de la société Ecobag, il existe de très nombreux importateurs de sacs en papier sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie : Imdex, ADS Vega, Cellocal, Primex, Socama emballage entre autres. Ceux-ci importent des sacs concurrents ou complémentaires aux sacs fabriqués par Ecobag. Ainsi, concernant le type de sacs en papier importés, la société Ecobag a indiqué : « *il y a de tout. Certains sont complémentaires et d’autres pas. Par exemple l’importation de sacs carrés, nous n’en fabriquons pas encore. Par contre, il y a des sacs importés identiques aux nôtres. L’importation est culturelle mais aussi parfois les prix peuvent être plus avantageux que ceux que je produis* »⁸⁴.

⁸³ Voir le procès-verbal d’audition de la société Ecobag du 9 octobre 2018.

⁸⁴ *Ib idem.*

(ii) Un marché en forte croissance

122. S'agissant de la question de la substituabilité des sacs en papier avec les sacs en matières plastiques, il a précisé que « *le sac papier ne pourra pas avoir la même résistance mécanique qu'un sac en [plastique]* »⁸⁵. Cette analyse est partagée par les représentants de la société Vega et de la société Packmee (importateur spécialisé dans l'emballage alimentaire)⁸⁶, qui rappellent que le sac en papier n'a pas la capacité d'étanchéité des sacs plastiques.
123. Concernant le procédé de fabrication des sacs en papier, la société Ecobag a expliqué que la demande en matière première a beaucoup augmenté ces derniers temps en raison de l'interdiction des sacs en matières plastiques se généralisant au niveau mondial. Ainsi, elle a précisé que : « *La matière de base vient d'Australie, USA, Suède et Finlande, selon le cours. Ce marché est très délicat car en perpétuelle augmentation. Bien souvent ces industriels ne sont pas très intéressés par nos volumes. Nous n'avons pas de pouvoir de négociation avec eux mais je pense que personne ne l'a. Mais ce n'est pas une capacité de taille. La vraie question c'est qui va être en capacité de nous approvisionner. Il y a une pression croissante sur cette matière compte tenu des interdictions des sacs plastiques à l'échelle mondiale. Depuis 18 mois la matière première à augmenter à 4 reprises avec une augmentation oscillant entre 7 et 12 %. (...) Je vois le prix du sac papier continuer à monter un petit peu mais il finira par se stabiliser. Ce n'est pas un problème de ressource mais d'organisation industrielle. Les usines sont colossales et il est probable que les principaux acteurs du marché s'adaptent et en construisent de nouvelles* »⁸⁷.
124. S'agissant des coûts de production des sacs en papier, la société Ecobag a indiqué que « *Le coût dépend de la dimension du sac, (matière), de l'impression (plusieurs couleurs) et des quantités demandées. La plus petite quantité que l'on peut me demander est 5000 sacs cela peut représenter selon les formats ¼ d'heure de production.*
- Notre machine peut produire 300 sacs minutes ou 600. Il s'agit là de la cadence maximale, la cadence moyenne étant de 280 à 500 sacs par minute.*
- La matière plastique est moins chère que la matière papier. Le poids d'un sac plastique est inférieur à celui d'un sac papier pour des dimensions similaires, donc moins de matière utilisée. Le sac papier est plus cher que le sac plastique (cf supra) ; Mais le coût du sac papier va se lisser car il y aura une plus grosse production* »⁸⁸.

c) Le cas particulier du marché du sac en tissu, alternative principale aux sacs en matières plastiques réutilisables

125. Selon l'Organisation non gouvernementale Zerowaste France, « *pour remplacer les sacs de caisse, les sacs en tissu apparaissent comme l'alternative la plus durable car la matière même incite l'utilisateur à y accorder de la valeur, à ne pas les jeter et à les réutiliser. De plus, ils sont solides et légers et peuvent se laver* ».
126. Comme indiqué précédemment, les délais d'instruction n'ont pas permis de recueillir d'informations précises sur la production, l'importation et la mise à disposition de ce type de sacs en Nouvelle-Calédonie même s'il semble qu'il existe de nombreux artisans locaux spécialisés dans la fabrication de sacs en tissu.

⁸⁵ Entretien téléphonique du 22 octobre 2018.

⁸⁶ Voir le procès-verbal d'audition de la société Ecobag du 9 octobre 2018.

⁸⁷ Ib Idem.

⁸⁸ Voir le procès-verbal d'audition de la société Ecobag du 9 octobre 2018.

B. La réglementation applicable aux importations de sacs en matières plastiques et en papier

1. Le marché des sacs en matières plastiques à usage unique est déjà protégé par des mesures STOP alors que l'importation de sacs réutilisables est libre

127. Les sacs en matières plastiques à usage unique, c'est-à-dire ceux en polymères d'éthylène (PE), bénéficient déjà de mesures de protection de marché quantitatives.
128. Ainsi, deux positions tarifaires douanières sous licence toutes origines et provenances (QTOP de 26 millions F. CFP) ont été instaurées en 1991. Elles ont été remplacées en 2001 par deux mesures de « suspension toute origine et provenance » (STOP), interdisant ainsi l'importation de ces produits en Nouvelle-Calédonie.

Tableau des mesures de protections de marché applicables aux sacs en matières plastiques

Numéro	Sacs, sachets, pochettes, cornets en polymères d'éthylène	Mesure COMEX	Types de sacs fabriqués localement	Modalités d'utilisation
3923.21.12	Monocouche autres que fermeture zippée ou autocollante	STOP	Sacs bretelles, plats, soufflets, poubelles	Sacs plastiques à usage unique
39.23.21.19	Multicouche autre que sac poubelles	STOP	Sacs bretelles	

129. L'instruction a montré que les sacs en matières plastiques à usage unique visés par les tarifs douaniers 3923.21.12 et 3923.21.19 incluent les sacs compostables et constitués pour ou partie de matières biosourcées. Ainsi, dans un courriel du 4 octobre 2014, l'ISEE a transmis à l'Autorité les données relatives aux « importations sacs plastiques du sous-chapitre 3923 » en précisant qu'il s'agit « données que vous pouvez utiliser de façon certaine pour vos travaux et qui incluent les sacs biosourcés »⁸⁹. Ce point est confirmé par la direction des douanes citée par l'ISEE dans ce même courriel et qui précise : « Il n'existe pas de sous position permettant de distinguer les sachets plastiques biodégradables (qui feraient l'objet d'une possible spécialisation dans le 3923 (...)) »⁹⁰.
130. L'Autorité en déduit que la réglementation en vigueur interdirait déjà l'importation de sacs plastiques à usage unique (sacs de caisse et autres sacs destinés à l'emballage de marchandise au point de vente), y compris ceux qui sont compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées au sens des articles 2 et 3 de la proposition de loi du pays.
131. A l'inverse, les sacs en matières plastiques réutilisables qui entrent dans le champ des tarifs douaniers 3923.29 (1) « sacs, sachets, pochettes, cornets en polymères de propylène » (PP) sont libres d'être importés ou non en Nouvelle-Calédonie, qu'ils soient ou non compostables ou biosourcés. Il en est de même des autres catégories de sacs en matières plastiques en polymères de chlorure de vinyle ou en autres matières plastiques.

⁸⁹ Voir le courriel de l'ISEE du 4 octobre 2018.

⁹⁰ *Ib idem*.

2. Le marché des sacs en papier à fond soudés imprimés est protégé par une mesure STOP tandis que l'importation d'autres sacs en papier est libre

132. Lors de son audition, la société Ecobag a précisé que les sacs en papier à fond soudés imprimés qu'elle fabrique sont protégés par une mesure STOP. A cet égard, il a indiqué « *on est protégé sur le difficile à produire mais pas sur le simple. Donc nombre d'importateurs ont opté pour du sac non imprimé. Ces sacs-là produits localement sont moins chers que s'ils étaient importés (les professionnels de bouche auraient dû mettre un étiquetage sur tous leurs emballages). Cette protection existe depuis janvier 2013. C'était une nécessité pour développer cette entreprise* »⁹¹.
133. En ce qui concerne les contreparties de cette protection de marché, la société Ecobag a précisé : « *Au niveau des contrats de performance Ecobag s'était engagée à ne pas augmenter ses prix sur une période de 4 ans (échue depuis quelques mois). Nous n'avons donc pas répercuté cette hausse sur nos prix, sauf la dernière de 12%. Nos acheteurs ont plutôt bien réagi car l'information qui circulait confortait l'augmentation que nous leur imposions* »⁹².

III. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE DE LA PROPOSITION DE LOI DU PAYS

A. Rappel des principes applicables

134. Lorsque l'Autorité est saisie pour avis sur une proposition de loi du pays du congrès ou tout autre projet de texte du gouvernement, elle examine, dans un premier temps, si le texte envisagé est de nature à porter atteinte au principe de libre concurrence sur un ou plusieurs marchés en Nouvelle-Calédonie. Si tel est le cas, dans un second temps, elle évalue si les atteintes à la concurrence créées sont justifiées, adaptées et proportionnées à l'atteinte d'un objectif d'intérêt général donné, puis vérifie s'il n'existe pas de méthode moins restrictive de concurrence pour proposer, le cas échéant, des mesures de substitution ou des recommandations pour atténuer les effets anticoncurrentiels créés par la réglementation en cause.
135. Dans un précédent avis n° 2018-A-01 du 3 mai 2018 portant sur la création de l'Agence rurale, l'Autorité a rappelé que pour mener son analyse, elle se réfère au « *guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs* » publié par l'Autorité de la concurrence métropolitaine⁹³. Ce guide rappelle ainsi que : « *Un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui ont un impact sur le fonctionnement de l'économie, notamment lorsqu'ils ont pour objet de régir la fourniture de services publics, de modifier la répartition de ressources entre différentes catégories de la population, de protéger le consentement des consommateurs, ou de remédier à des imperfections de marchés* ».
136. Dans le cadre du même avis, l'Autorité a souligné que le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie n'admet que des dérogations limitées au libre jeu de la concurrence. Ainsi, en vertu de l'article Lp. 421-4 de ce code, le législateur calédonien peut adopter des mesures législatives ou réglementaires contraires au droit de la concurrence. Cet article fixe également

⁹¹ Voir le procès-verbal de la société Ecobag du 9 octobre 2018.

⁹² *Ib idem.*

⁹³ http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=453.

les conditions dans lesquelles certaines pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par des opérateurs économiques sur des marchés, peuvent échapper à l'interdiction des ententes et des abus de position dominante dès lors qu'elles « *ont pour effet d'assurer un progrès économique et réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux intéressés la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause* ». A cet égard, l'Autorité considère que ces conditions peuvent servir de lignes directrices aux membres du congrès pour définir les objectifs que devraient poursuivre les textes législatifs qu'ils envisagent d'adopter, lorsque ces textes sont susceptibles de porter atteinte au libre jeu de la concurrence.

137. Le Conseil constitutionnel rappelle, pour sa part, que la liberté d'entreprendre n'est « *ni générale ni absolue* »⁹⁴ et que, par conséquent, il est loisible au législateur d'y apporter « *des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »⁹⁵. A cet égard, si le juge constitutionnel n'a pas conféré à la libre concurrence une valeur constitutionnelle, il a considéré que l'atteinte à la liberté d'entreprendre peut être justifiée par la poursuite d'un objectif environnemental à l'occasion d'une récente question prioritaire de constitutionnalité⁹⁶.
138. En l'espèce, les problématiques de concurrence doivent donc être analysées eu égard à l'objectif de réduction des déchets plastiques en Nouvelle-Calédonie, à travers :
- l'interdiction de mettre à disposition à titre onéreux ou gratuit les sacs en matières plastiques à usage unique et les sacs réutilisables en Nouvelle-Calédonie sauf ceux qui sont compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées et, pour les sacs réutilisables, ceux qui sont recyclables (voir les articles 2 et 4 de la proposition de loi du pays) ;
 - l'interdiction totale d'importer ces types de sacs plastiques en Nouvelle-Calédonie à compter du 1^{er} mai 2019 (articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays).
139. Pour procéder à cette double analyse concurrentielle, il convient d'évaluer les impacts potentiels de la proposition de loi du pays sur les opérateurs économiques et les consommateurs en Nouvelle-Calédonie.

B. Les impacts potentiels de la proposition de loi du pays sur les opérateurs économiques et les consommateurs en Nouvelle-Calédonie

140. Il convient d'examiner successivement les impacts potentiels de la proposition de loi du pays sur le fonctionnement de la concurrence sur les marchés des sacs plastiques (1) et des sacs en papier (2).

⁹⁴ Voir, pour la première fois, décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle, cons. 12 et 13.

⁹⁵ Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 ; Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, cons. 24 ; Décision n° 2000-439 DC, 16 janvier 2001, cons. 13. Ce principe était déjà affirmé par la décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, Loi modifiant la loi n° 86- 912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, cons. 5, qui se fondait toutefois sur la notion de dénaturation et non sur celle aujourd'hui utilisée de proportionnalité. La référence aux « *exigences constitutionnelles* » date de la décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, cons. 26.

⁹⁶ Décision n° 2016-605 QPC du 17 janvier 2017 validant une disposition légale qui fait peser sur les distributeurs de matériaux, de produits et d'équipements de construction, une obligation de reprise des déchets provenant des matériaux vendus aux professionnels : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2016605QPC.htm>.

1. Les impacts potentiels sur les marchés des sacs plastiques

a) L'analyse coût / avantage de la proposition de loi à l'égard des producteurs locaux de sacs plastiques

(i) Les coûts de la proposition de loi sur les producteurs locaux de sacs plastiques

- La perte de chiffre d'affaires liée à l'interdiction de commercialiser les sacs en matières plastiques à usage unique et réutilisables

141. L'interdiction de la mise à disposition de sacs en matières plastiques à usage unique ou réutilisables proposée par les articles 2 et 4 de la proposition de loi du pays va nécessairement entraîner une perte de chiffre d'affaires pour les deux producteurs locaux, les sociétés Vega et Sofaplast.
142. La société Vega a précisé que 26 % de son activité « Plastiques » seraient impactés par les dispositions de la proposition de loi du pays. Elle a également indiqué que la part de l'activité « sacs en plastiques » représente environ 15 % du chiffre de son chiffre d'affaires, dont un tiers est consacré à la production et la distribution de sacs plastiques à usage unique. L'Autorité en déduit que, toute chose égale par ailleurs, l'interdiction de la production de sacs en matières plastiques à usage unique pourrait entraîner une perte d'environ 5 % du chiffre d'affaires global de la société Vega.
143. Au sein de la société Sofaplast, l'activité « Plastiques » représente environ 40 % de son chiffre d'affaires (hormis en 2017 où elle a réorienté sa production à 80 % sur cette activité en raison de l'incendie de son usine de papier, laquelle reprendra son activité avant la fin de l'année 2018). Sofaplast produit des sacs plastiques à usage unique de caisse, des sacs plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises en point de vente, des sacs plastiques réutilisables mais également des sacs poubelle et autres sacs plastiques sous tarifs douaniers 3923.21.12/13/19 et 3923.29.13. Si l'instruction n'a pas permis de déterminer précisément la part du chiffre d'affaires de Sofaplast et de Cellocal directement impactée par les articles 2 à 5 de la proposition de loi du pays, il est incontestable que, toute chose égale par ailleurs, les interdictions de mise à disposition de certains sacs entraîneront une perte de chiffre d'affaires pour ces deux entreprises.
- L'obligation de réorienter la production vers les sacs en matières plastiques autorisés, pour des volumes futurs de ventes non garantis, à des coûts de revient plus élevés
144. La proposition de loi du pays contraint les producteurs locaux à réorienter leur production vers les sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées ou recyclables puisqu'ils seraient les seuls autorisés à distribuer ces sacs sur le territoire calédonien en application des articles 3 et 5 qui interdisent toute importation.
145. Alors que la société Vega s'est déjà engagée dans le processus de production de sacs à usage unique biosourcés et compostables, la société Sofaplast n'a pas encore envisagé une réorientation de sa production à ce stade.
146. D'après cette dernière, une telle réorientation de la production est cependant techniquement possible à courte échéance, mais avec des coûts de revient supplémentaires en raison du prix de la matière première plus élevé. Ainsi, a-t-elle expliqué : « *C'est techniquement possible pour le processus de production mais avec un coût supérieur (matières premières plus chères (x2.5) et augmentation de l'épaisseur pour la même résistance). (...) A ce jour, nous ne connaissons pas*

la cadence des machines. Uniquement en matière, avec les prix annoncés par les fournisseurs, prix de revient multiplié par x4 »⁹⁷.

147. Interrogée sur son intention de produire des sacs compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées, la société Vega a souligné qu'elle en produisait déjà mais qu'« *il faut apporter une réserve car travailler cette matière première BIO demande des adaptations de notre process d'extrusion, et de découpe ; les caractéristiques techniques de résistances, d'élasticité et de soudure seront différents et la perception produit aussi* ».
148. Si elle considère que « *toute entreprise qui a le goût d'entreprendre* » serait susceptible de fabriquer ce type de sacs en Nouvelle-Calédonie puisque chaque machine de production nécessaire à la réalisation d'une typologie de sac particulier coûte « *entre 25 et 50 millions CFP rendu Nouméa* »⁹⁸, la société Vega ajoute : « *Nous ne partageons ni le timing ni le délai de mise en place de cette loi. Si le rythme politique est court, celui des entreprises industrielles est long en termes de transition technologique, 9 mois pour réagir n'est absolument pas adapté. Par ailleurs, le contexte économique actuel n'appelle pas à rajouter des projets hasardeux qui viendraient apporter un peu plus d'incertitude et d'inquiétude dans le climat actuel* »⁹⁹.
149. Comme la société Sofaplat, la société Vega a également alerté l'Autorité sur la hausse des prix de revient « *d'un sac plastique compostable par rapport à un sac plastique traditionnel* », en indiquant que le rapport entre les deux types de sacs est « *entre 3 et 4 fois plus onéreux* »¹⁰⁰.
150. Par ailleurs, tant la société Sofaplast que la société Vega ont souligné la fragilité et le caractère périssable des matières biosourcées notamment dans le climat de la Nouvelle-Calédonie caractérisé par la chaleur et l'humidité. Les opérateurs locaux ont également évoqué l'absence de prévisibilité sur les volumes de commandes en raison du niveau élevé de leurs futurs prix de vente.
151. Ainsi, la société Sofaplast a déclaré : « *Pour les matières biosourcées : Attention à la durée de vie entre l'import, stockage de la matière première, production et utilisation du sac. La chaleur et l'humidité empêcheraient sa bonne conservation. Compte tenu du délai d'approvisionnement, une contrainte supplémentaire avec un risque de perte de matière première. Les tests faits n'ont pas été concluants, prix élevé car la matière première est coûteuse et l'épaisseur est plus importante* ». Elle a expliqué qu'elle ne s'est pas lancée dans la commercialisation des sacs compostables en matières biosourcées « *compte tenu du prix très élevé auquel le produit sortira dans un contexte de lutte contre la vie chère* »¹⁰¹.
152. La société Vega a, quant à elle, souligné : « *le temps de mise à disposition sur le marché sera influencé par le délai d'approvisionnement en quantité suffisante de matière premières. Ces nouvelles matières premières étant par définition périssables, il est nécessaire d'être précautionneux afin de ne pas avoir à jeter la matière qui serait arrivée en date de péremption parce que nous aurions trop commandé par rapport à une demande de marché aujourd'hui atone et dont nous ne connaissons pas encore le potentiel. Nous ne pourrions donc probablement pas commander le full containers et les prix de revient des matières premières seront dégradés d'autant...et donc nos prix de vente* ». Elle a indiqué qu'elle n'avait aucun volume de commercialisation à ce jour car ses clients qui se sont déclarés intéressés « *ne franchissent pas le pas d'un point de vue tarifaire* »¹⁰².
153. Selon la société Vega, ces incertitudes concernant les volumes pourraient avoir des répercussions sur l'emploi « *si les produits actuels en plastique traditionnel sont substitués par*

⁹⁷ Voir le questionnaire de la société Sofaplat du 10 octobre 2018.

⁹⁸ Voir questionnaire de la société Vega du 3 octobre 2018

⁹⁹ Voir le questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

¹⁰⁰ *Ib idem.*

¹⁰¹ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

¹⁰² Voir le questionnaire de la société Vega du 3 octobre 2018.

les mêmes produits en matière compostable et constitué en matières biosourcées, il n'y aura pas d'impact sur l'emploi. Ce ne sera qu'un changement de matière première travaillée. Mais nous doutons fortement que nous conserverons ces mêmes volumes, et donc nous nous attendons à un impact sur l'emploi mais nous n'arrivons en aucun cas à qualifier »¹⁰³.

154. La société Sofaplast a évoqué, pour sa part, la nécessité de trouver « *des financements pour les aspects communication et certification* »¹⁰⁴.
155. En tout état de cause, les deux producteurs locaux contestent le bien-fondé de l'article 2 de la proposition de loi du pays au motif que les sacs plastiques à usage unique seraient moins polluants que les autres types de sacs selon diverses études indépendantes, dès lors que ces sacs seraient davantage réutilisés par les consommateurs. La société Sofaplast précise ainsi que : « *selon une étude de l'agence britannique pour l'environnement, si tous les sacs plastiques étaient réutilisés en sacs poubelle, leurs impacts environnementaux en seraient nettement réduits jusqu'à devenir inférieurs à ceux d'un sac en papier kraft que l'on utilise qu'une seule fois* »¹⁰⁵.

(ii) Les avantages de la proposition de loi à l'égard des producteurs locaux de sacs plastiques

- Une hausse probable des ventes de sacs poubelles sur lesquels les producteurs locaux bénéficient déjà d'un STOP

156. Il résulte de plusieurs éléments de l'instruction que l'interdiction des sacs en matières plastiques à usage unique prévue par l'article 2 de la proposition de loi du pays aurait directement pour effet d'augmenter les ventes de sacs poubelles. En effet, tous les interlocuteurs interrogés rappellent que les sacs en matières plastiques à usage unique servent souvent aux consommateurs, en dernier usage, comme sacs poubelles.
157. Outre les producteurs locaux eux-mêmes, l'UFC Que Choisir Nouvelle-Calédonie a confirmé que « *Quelques retours (informels) de personnes avaient critiqué la démarche [d'interdiction des sacs en matières plastiques à usage unique] car elles utilisaient les sacs plastiques à usage unique comme sacs poubelles* »¹⁰⁶.
158. Or, l'expérience montre que la suppression des sacs de caisse à usage unique en métropole comme sur le territoire calédonien conduit à l'accroissement des ventes de sacs poubelle. Ainsi, un article du journal « Le Monde » du 29 juin 2016, intitulé « *Les fabricants de sacs poubelles espèrent profiter de l'interdiction des sacs de caisse en plastique, qui entre en vigueur le 1^{er} juillet* », montre que l'interdiction des sacs de caisse en matières plastiques en métropole a été « *une réelle aubaine pour les fabricants de sacs poubelles, qui ont longtemps vu tout un pan du marché leur échapper. « 80 % des sacs de caisse finissent comme sacs poubelles » (...). Après épuisement des stocks de sacs de caisse chez les particuliers, ces fabricants s'attendent donc à une hausse de leurs ventes. « Un peu comme en 2003, lors de l'accord volontaire entre le gouvernement et la grande distribution pour limiter la diffusion des sacs de caisse (...). On est passé de 10 milliards de sacs distribués à moins de 1 milliard, et dans le même temps, le marché du sac poubelle en volume a progressé de près de 50 % entre 2003 et maintenant.* »¹⁰⁷.
159. La société Sofaplast a confirmé ce phénomène de report en Nouvelle-Calédonie en déclarant : « *les sacs de caisse ou ceux destinés à l'emballage des fruits et légumes ne sont pas des produits à usage unique. Ils remplacent les sacs pour les poubelles de petit litrage et permettent*

¹⁰³ Ib idem.

¹⁰⁴ Voir le questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

¹⁰⁵ Voir questionnaire de la société Sofaplast du 10 octobre 2018.

¹⁰⁶ Voir questionnaire de l'UFC Que Choisir Nouvelle Calédonie du 12 octobre 2018.

¹⁰⁷ https://www.lemonde.fr/entreprises/article/2016/06/29/la-disparition-des-sacs-plastique-une-aubaine-pour-les-fabricants-de-sacs-poubelles_4960233_1656994.html.

également dans les lieux publics de ramasser les déjections canines. Lors de l'arrêt de la distribution des sacs de caisse par la GMS, les ventes de sacs pour les poubelles ont augmenté ».

160. Dès lors, le report des ventes de sacs en matières plastiques sur les ventes de sacs poubelles profitera pleinement aux deux producteurs locaux Sofaplast et Vega puisqu'ils sont les seuls producteurs de sacs poubelle en Nouvelle-Calédonie et bénéficient de mesures « STOP » sur ce produit¹⁰⁸.
161. Il s'ensuit que la perte de chiffre d'affaires sur les sacs en matière plastique à usage unique sera compensée en tout ou partie par l'augmentation du chiffre d'affaires sur les sacs poubelle.
 - Les interdictions d'importation prévues aux articles 3 et 5 de la proposition de loi confèrent une exclusivité totale aux opérateurs locaux pour produire des sacs autorisés
162. Les interdictions d'importation prévues aux articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays ont pour effet de conférer aux opérateurs locaux des droits exclusifs sur la production et la commercialisation de nouveaux sacs autorisés qui ne sont pas encore dans les circuits de distribution sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, à savoir les sacs en matières plastiques à usage unique compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées, et les sacs de caisse réutilisables compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées et ceux recyclables.
163. L'Autorité en déduit que malgré le coût de revient élevé de la production des nouveaux sacs plastiques autorisés en Nouvelle-Calédonie, les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays renforceront le pouvoir de marché des deux producteurs locaux de sorte que le risque d'augmentation des tarifs de vente – au-delà du coût de production – sera élevé. Il en résultera *in fine* une augmentation mécanique du chiffre d'affaires des deux producteurs locaux par rapport à celui réalisé actuellement sur les sacs en plastiques à usage unique ou réutilisables, toute chose égale par ailleurs.
164. Le bilan coûts/avantages du dispositif est donc probablement positif pour les producteurs locaux de sacs plastiques, qui ne seront effectivement concurrencés, pour une partie résiduelle des sacs concernés, que par le producteur local de sac en papier, étant précisé que rien ne les empêche de réorienter leurs productions sur le marché des sacs en papier ou d'autres produits de substitution.
 - La possibilité de réorienter leur production sur des sacs en papier imprimés bénéficiant déjà d'un STOP et dont le coût de revient est inférieur
165. Les producteurs locaux, Vega et Sofaplast, auront également la possibilité de produire des sacs en papier imprimés qui bénéficient déjà d'un STOP en Nouvelle-Calédonie. Ils pourront également se lancer dans la production d'autres types de sacs en papier non imprimés ou non encore commercialisés sur le territoire. Selon le commissaire du gouvernement, la société Sofaplast a d'ores et déjà anticipé cette évolution à l'occasion du renouvellement de son parc industriel à la suite de l'incendie de son usine en 2017.
166. L'impact négatif de l'interdiction de mise à disposition de sacs plastiques à usage unique ou réutilisables sur l'évolution du chiffre d'affaires des deux producteurs locaux de sacs plastiques mérite donc d'être très largement relativisé, indépendamment du maintien ou de l'introduction de nouvelles mesures de protection de marché.

¹⁰⁸ Voir la note de la DAE de 2013 transmise le 3 octobre 2018.

b) L'impact de la proposition de loi du pays sur les grossistes-importateurs

167. L'impact juridique et économique de la proposition de loi du pays sur les grossistes-importateurs doit être distingué selon que sont visées les interdictions d'importation de sacs en matière plastiques à usage unique (article 3) et de sacs en matières plastiques réutilisables (article 5).
168. S'agissant des sacs en matières plastiques à usage unique, l'impact de la proposition de loi par rapport au droit en vigueur sera nul. En effet, les mesures STOP qui couvrent aujourd'hui tous les sacs en matières plastiques à usage unique visés par les tarifs douaniers 3923.21.12 et 3923.21.19, incluent déjà les sacs compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées. L'article 3 de la proposition de loi n'emporte donc aucun changement par rapport à la situation actuelle et mériterait, à ce titre, d'être supprimé.
169. Sur le plan économique, en revanche, la combinaison des articles 2 et 3 a des conséquences importantes. En effet, ils créent une contrainte nouvelle tant sur les producteurs (seuls autorisés à fabriquer les sacs plastiques à usage unique biosourcés et compostés) que sur les grossistes-importateurs qui perdent l'opportunité de faire jouer la concurrence sur ce segment de marché très spécifique alors qu'il a été démontré que le prix des sacs plastiques à usage unique biosourcés et compostés susceptibles d'être produits sur le territoire sera 4 à 5 fois plus élevé qu'actuellement et que la qualité de cette production n'est pas garantie en raison de la fragilité de la matière première par rapport aux conditions climatiques et de conservation en Nouvelle-Calédonie. En outre, contrairement aux industries métropolitaines qui se sont engagées dans le processus de production de ce type de sacs depuis plusieurs années, les producteurs locaux n'ont aucune expérience sur le processus de fabrication de ces nouveaux sacs et ne pourront, en tout état de cause, profiter d'économies d'échelle étant donné l'étroitesse du marché calédonien.
170. S'agissant des sacs en matières plastiques réutilisables compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées ou recyclables, l'article 5 de la proposition de loi du pays ferme totalement l'accès de ces marchés aux grossistes-importateurs alors qu'ils pouvaient les importer librement jusqu'à maintenant.
171. Toutefois, à l'exception de la société Imdex, qui a déclaré avoir déjà expérimenté « *l'importation de sacs 100 % bio en 2012* »¹⁰⁹, l'instruction n'a pas permis d'identifier, dans les délais impartis, d'autres grossistes-importateurs de sacs en matières plastiques réutilisables susceptibles de subir directement une perte de chiffre d'affaires du fait de la mise en œuvre de l'interdiction d'importation concernée¹¹⁰.
172. En revanche, en empêchant tout grossiste-importateur potentiel d'entrer sur le marché en cause, l'article 5 introduit une nouvelle barrière à l'entrée absolue de nature à créer une perte de dynamisme concurrentiel sur le territoire calédonien et de priver les commerçants, les collectivités et les consommateurs finaux de la possibilité de bénéficier de sources d'approvisionnements larges, variés, à des prix nécessairement plus compétitifs que sur un marché duopolistique, à supposer que les deux producteurs Vega et Sofaplast se lancent dans cette production.

¹⁰⁹ Voir le courriel de la société Imdex du 5 octobre 2018.

¹¹⁰ La FINC a également indiqué « *Nous ne disposons pas d'informations sur l'identité des importateurs de sacs cabas et autres sacs en matières plastiques* », voir questionnaire du 15 octobre 2018.

c) *L'impact de la proposition de loi du pays sur les distributeurs, leurs clients et les consommateurs finaux*

(i) *Une limitation de l'approvisionnement et une hausse de prix pour les distributeurs et leurs clients*

173. L'interdiction d'importer des sacs en matière plastique à usage unique ou réutilisables constitués pour tout ou partie de matières biosourcées et compostables, ou, pour les sacs réutilisables de matières recyclables, entraîne mécaniquement une limitation des sources d'approvisionnement pour les distributeurs et leurs clients (commerçants, professionnels, collectivités) et un risque d'autant plus élevé d'augmentation des prix.
174. A ce sujet, le Syndicat des Commerçants de Nouvelle-Calédonie (SCNC) a indiqué : « *si l'interdiction d'utilisation des sacs ou de vaisselles en plastique est approuvée, il faut absolument que les solutions substituables soient ouvertes à l'importation que ce soit sac ou vaisselle etc... pour ne pas renforcer les monopoles et limiter les approvisionnements* »¹¹¹.
175. La société Carrefour a indiqué craindre « *être prisonnier d'un industriel local qui aura obtenu un STOP à l'import et pourra ainsi nous imposer des prix totalement prohibitifs* »¹¹².
176. Les deux producteurs ainsi que la société Cellocal ont d'ailleurs confirmé que les sacs désormais autorisés seront plus chers que les sacs en matières plastiques distribués actuellement. Ainsi, la société Sofaplast a indiqué que ce type de sacs sera « *5 à 6 fois plus cher* ». La société Vega a déclaré : « *nous sommes aux alentours du double de prix par rapport à un sac traditionnel* »¹¹³. Enfin, la société Cellocal a confirmé une augmentation des prix « *du fait de la matière première plus onéreuse, les prix devront augmenter pour répondre aux exigences de normes définies par la loi de Pays* »¹¹⁴.
177. L'Autorité considère néanmoins que les risques ici évoqués doivent être relativisés en raison de l'existence de produits substituables susceptibles de maintenir une certaine pression concurrentielle sur les producteurs locaux de sacs composés en tout ou partie de matière biosourcées et compostés ou de sacs recyclables (sacs en papier, sacs en tissu, sacs tressés...), à la condition que ces produits de substitution ne fassent pas l'objet de nouvelles mesures protectionnistes.
178. En revanche, l'Autorité souligne que l'interdiction totale d'importation de « sacs réutilisables » est très générale et apparaît disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, tel qu'il est rédigé, cet article interdit non seulement l'importation de sacs de type « cabas » – ce qui semble être l'objectif prioritaire des auteurs de la proposition de loi du pays en raison de son impact environnemental très négatif – mais également tout autre type de « sacs réutilisables » tels que les sacs isothermes vendus en caisse ou les autres sacs réutilisables vendus en magasins bien que non vendus en caisse (sacs « cadeaux », etc.). L'instruction a d'ailleurs mis en évidence le fait que le code douanier dans lequel s'inscrit le « sac cabas » comprend plus de 1 600 types de produits différents de sorte qu'il conviendrait *a minima* de préciser les produits visés par l'article 5 et d'adopter, en conséquence, une délibération du congrès fixant une sous-position douanière consacrée à ces produits en particulier.

(ii) *Une répercussion probable sur les consommateurs lors de leurs achats en magasin*

179. En réponse à la question posée sur l'impact de la proposition de loi du pays sur les prix des sacs en matières plastiques proposés aux consommateurs finaux par les commerçants, les

¹¹¹ Voir le questionnaire du Syndicat des commerçants NC du 3 octobre 2018.

¹¹² Voir le courriel de la société Carrefour du 16 octobre 2018.

¹¹³ Voir le questionnaire de la société Vega du 4 octobre 2018.

¹¹⁴ Voir le questionnaire de la société Cellocal du 10 octobre 2018.

représentants de l'UFC Que Choisir Nouvelle-Calédonie ont précisé qu'ils n'avaient pas « *d'éléments sur le sujet* » mais qu'ils leur semblent que « *les alternatives ont un coût plus élevé, coût qui serait répercuté au consommateur. Nous serons attentifs aux protections de marché qui pourraient résulter de ces mesures. Selon les professionnels avec lesquels nous avons pu échanger, les sacs biosourcés coûteraient près de 10 fois plus chers* »¹¹⁵.

180. Par ailleurs, s'agissant de la question de savoir si les mesures d'interdiction des sacs en plastiques auront un impact sur le mode d'achat des calédoniens, l'UFC Que-Choisir a indiqué ne pas avoir « *d'éléments sur ce sujet, tout dépend du coût et des alternatives qui pourraient être proposées* ».
181. Or, la proposition de loi du pays n'interdit pas aux commerçants de répercuter le coût d'acquisition de ces nouveaux types de sacs sur le consommateur, soit à travers la facturation des sacs (en particulier des sacs réutilisables) soit à travers l'augmentation des prix des produits alimentaires ayant vocation à se trouver dans les sacs en matières plastiques à usage unique composés en tout ou partie de matière biosourcées et compostés (fruits et légumes, produits de boucherie, sacs de transport délivrés par les snacks et services de gamelle...).
182. L'Autorité en déduit que le bilan coût / avantage du maintien ou de l'introduction d'une mesure équivalente à un « STOP » sur les sacs composés en tout ou partie de matière biosourcées et compostés et sur les sacs recyclables est négatif pour les consommateurs.

2. L'impact de la proposition de loi du pays sur le marché des sacs en papier

183. D'après la société Ecobag, l'interdiction des sacs plastiques à usage unique et des sacs plastiques réutilisables prévue par les articles 2 et 4 de la proposition de loi va nécessairement avoir un impact positif sur les entreprises d'emballage en papier ou en carton.
184. Son représentant indique notamment : « *Cette loi va dynamiser l'activité d'Ecobag mais potentiellement il est possible que ça dynamise CMF. CMF pourrait produire des emballages en carton pour les consommateurs en grande distribution, emballage ayant pour objectif de se substituer au sac de caisse en matière plastique réutilisable. Ce procédé existe en Allemagne. Les professionnels vont venir vers le papier car légalement ils ne vont plus pouvoir utiliser les sacs plastiques mais aussi le consommateur est demandeur de sacs papiers par rapport aux enjeux environnementaux* ».
185. Il a ajouté lors de son audition que « *La nouvelle loi devrait avoir un impact pour Ecobag en termes de création d'emploi, environ 6 à 8 personnes de plus* ».
186. D'autres entreprises locales, dont Sofaplast et Vega, pourraient également entrer sur le marché du sac papier pour répondre à la demande des GMS et des commerçants recherchant des substituts aux sacs plastiques à usage unique désormais interdits.
187. L'Autorité en déduit que l'interdiction des sacs plastiques traditionnels à usage unique ou réutilisables telle que prévue par les articles 2 et 4 de la proposition de loi aura un impact positif sur l'innovation et l'emploi sur le marché des sacs en papier, et très probablement sur les marchés des sacs en tissu et des sacs tressés, indépendamment du maintien ou non des interdictions d'importation prévues aux articles 3 et 5.

¹¹⁵ Voir le questionnaire de l'UFC Que Choisir Nouvelle-Calédonie du 12 octobre 2018.

C. L'avis de l'Autorité

1. L'interdiction de mise à disposition à titre onéreux ou gratuit des sacs en matières plastiques ne pose pas de problème de concurrence (articles 2 et 4)

a) Une mesure qui poursuit un intérêt général de protection de l'environnement

188. L'intérêt général est défini par le Conseil d'Etat comme « *la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour exercer la suprême liberté de former ensemble une société politique* »¹¹⁶.
189. Alors que la charte de l'environnement est partie intégrante du bloc de constitutionnalité depuis la loi 2005-205 du 28 avril 2005, l'article L. 110-1 du code de l'environnement métropolitain, introduit par l'article 1^{er} de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, affirme que la protection de l'environnement est d'intérêt général : « *I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général (...)* ».
190. L'Autorité considère que l'interdiction de mettre à disposition à titre onéreux ou gratuit les sacs en matières plastiques poursuit un intérêt général de protection de l'environnement revêtant un caractère d'autant plus important en Nouvelle-Calédonie compte tenu de la nécessité de lutter contre la pollution marine, la dangerosité des micro-plastiques sur la santé humaine et la valorisation économique du tourisme, de la pêche et de la préservation du récif coralien.

b) Une mesure non discriminatoire

191. L'Autorité de la concurrence métropolitaine a déjà eu l'occasion de rappeler que, comme l'a jugé le Conseil d'Etat, le droit de la concurrence est opposable aux actes pris par les personnes publiques même lorsque ces dernières agissent dans le cadre de leur activité normative et alors même qu'une telle activité ne peut être assimilée à « *une activité de production, de distribution ou de services* » au sens de l'article L 410-1 du code de commerce (rapport public 2002 du Conseil d'Etat)¹¹⁷.
192. Un risque de distorsion de concurrence résultant d'une législation peut se produire lorsque qu'une telle législation ne s'applique pas à toutes les entreprises présentes sur un marché déterminé, de manière uniforme. Dans ce cas, la législation est discriminatoire en ce qu'elle a pour conséquence d'avantager ou désavantager certaines entreprises au détriment ou au bénéfice d'autres entreprises. Une telle législation est alors considérée comme anticoncurrentielle. La Cour de justice des communautés européennes a, pour sa part, jugé incompatibles avec le traité l'instauration par la loi nationale de redevances inéquitables¹¹⁸ ou discriminatoires¹¹⁹.
193. En l'espèce, l'interdiction de mettre à disposition à titre onéreux ou gratuit les sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie prévue par la proposition de loi du pays ne pose pas de problème de concurrence en ce qu'elle s'applique de manière indifférenciée à tous les

¹¹⁶ Rapport public du Conseil d'Etat sur l'intérêt général, Etudes et documents, n° 49, La Documentation française, 1999, p. 286.

¹¹⁷ Avis n° 03-A-21 du 31 décembre 2003 relatif à la position de la Mutualité Fonction Publique sur le marché des prestations sociales au profit des agents publics.

¹¹⁸ CJCE, 10 février 2000, Deutsche Post.

¹¹⁹ CJCE, 29 mars 2001 République Portugaise.

opérateurs présents sur le marché des sacs en matières plastiques en Nouvelle-Calédonie (producteurs locaux, grossistes-importateurs, commerçants...).

194. L'Autorité considère également que la possibilité laissée par les articles 2 et 4 de mettre à disposition des sacs plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises ou de sacs réutilisables compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées et de sacs réutilisables recyclables est une mesure destinée à ne pas déstabiliser trop brutalement les opérateurs économiques et les consommateurs. Cette mesure ne soulève pas non plus de préoccupation au regard du droit de la concurrence en tant que telle.

c) Une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi

195. Pour les raisons évoquées précédemment, l'Autorité considère que l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre et à la libre concurrence par les articles 2 et 4 de la proposition de loi du pays qui interdisent la mise à disposition de sacs plastiques, est proportionnée à l'objectif d'intérêt général de lutte contre la prolifération des matières plastiques en Nouvelle-Calédonie.

2. Les interdictions d'importer des sacs plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées et de sacs réutilisables recyclables portent une atteinte injustifiée, inadaptée et disproportionnée à la libre concurrence (articles 3 et 5)

a) Des mesures qui affectent par nature la libre concurrence et la liberté d'entreprendre

196. Les interdictions d'importation des sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées ou recyclables prévues aux articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays maintiennent ou introduisent une mesure de protection de marché quantitative absolue équivalente à un « STOP ».
197. Ces mesures qui interdisent l'entrée sur le territoire calédonien des sacs plastiques à usage unique ou réutilisables autorisés par les articles 2 et 4 de la même proposition de loi du pays sont par nature anticoncurrentielles puisqu'elles limitent la liberté d'entreprendre des grossistes-importateurs et réduisent la pression concurrentielle sur les producteurs locaux non soumis à la concurrence des produits d'importation substituables¹²⁰.
198. Or, ces mesures ne sont pas justifiées par la poursuite de l'intérêt général de protection de l'environnement visée par la proposition de loi du pays. En effet, la réduction des sacs plastiques considérés comme les plus polluants en Nouvelle-Calédonie pourrait être atteinte tout autant avec la commercialisation des sacs en matières plastiques importés répondant aux critères de définition et de normes prévus aux articles 2 et 4 de la proposition de loi du pays. Plus encore, cet objectif pourrait être atteint par l'interdiction pure et simple de tout type de sacs plastiques sans créer de distorsion de concurrence entre producteurs locaux et grossistes-importateurs en privilégiant le développement de produits substituables (papier, tissu, tissage...).
199. Comme l'a souligné en séance le commissaire du gouvernement, ces mesures visent en réalité à limiter l'impact sur les producteurs locaux de sacs plastiques de l'interdiction des sacs à usage unique et des sacs réutilisables actuellement commercialisés sur le territoire mais qui ne répondent plus aux nouvelles normes.
200. Toutefois, comme l'Autorité l'a démontré précédemment, ces mesures ont pour effet d'inciter les producteurs locaux à développer une production de sacs plastiques composés en tout ou

¹²⁰ Voir sur les effets des mécanismes de protection quantitative, le « *Rapport de l'Autorité de la concurrence relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie* » du 21 septembre 2012.

partie de matières biosourcées et compostables et de sacs plastiques recyclables alors que ces entreprises jugent incertaines voire périlleuses la pertinence et la rentabilité de cette réorientation compte tenu de la fragilité de la matière première biosourcée, du coût de revient élevé de cette production et de l'absence de demande sur le territoire calédonien à ce jour.

201. En outre, l'impact *a priori* négatif des articles 2 et 4 sur l'évolution du chiffre d'affaires des producteurs et distributeurs locaux de sacs en matières plastiques serait très limité (moins de 5% pour la société Vega) voire contredit, indépendamment du maintien ou de l'introduction de nouvelles mesures d'interdiction d'importation, en raison d'un report très probable des ventes sur les sacs poubelle exclusivement produits et commercialisés localement par les mêmes entreprises et de la possibilité de développer de nouveaux produits substituables par ces mêmes entreprises ou d'autres entreprises locales (perspectives de création de 6 à 8 emplois par la société Ecobag sur le marché des sacs en papier par exemple).
202. En revanche, il résulte des développements précédents que la suppression de la concurrence des importations sur les sacs plastiques qui devront être produits localement pèsera négativement sur les consommateurs en raison du risque de répercussion de l'augmentation des prix et de l'absence d'expérience des producteurs locaux pour maîtriser ces nouveaux procédés de fabrication par rapport aux concurrents extérieurs engagés de longue date sur ce marché.
203. Au-delà de ces considérations, l'Autorité estime que la consécration ou l'instauration par la loi du pays de mesures de restrictions quantitatives absolues, non limitées dans le temps, qui ne sont assorties d'aucun engagement de la part des entreprises locales bénéficiaires de ces mesures de protection, est injustifiée sur le plan économique, inadaptée au regard de la réglementation en vigueur sur les protections de marché et disproportionnée par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi par la proposition de loi du pays de réduire la prolifération de matière plastique en Nouvelle-Calédonie.

b) Des mesures créant des atteintes à la concurrence injustifiées, inadaptées et non proportionnées

(i) Des mesures d'interdiction générales et absolues qui ne respectent pas la procédure d'attribution ou de renouvellement des protections de marché en Nouvelle-Calédonie

204. Comme indiqué précédemment, l'article 3 consacre par la loi l'existence d'une mesure « STOP » déjà en vigueur qui interdit l'importation de sacs plastiques à usage unique de toute sorte tandis que l'article 5 introduit une nouvelle interdiction d'importation absolue de sacs plastiques réutilisables composés en tout ou partie de matières biosourcées et compostables ou recyclables.
205. Or, l'attribution et le renouvellement de telles mesures protectionnistes sont régis par un cadre réglementaire spécifique en application de la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie, qui détaille précisément les conditions cumulatives dans lesquelles les producteurs calédoniens peuvent être protégés de la concurrence des importations. Cette délibération a en effet pour objectif « *de faciliter l'écoulement des produits fabriqués en Nouvelle-Calédonie sur le marché local, de leur permettre de devenir concurrentiels par rapport aux produits importés et de favoriser ainsi le développement des entreprises locales* ».
206. En l'espèce, en prévoyant une interdiction d'importation générale et absolue au bénéfice de la production locale de sacs plastiques, la proposition de loi du pays accorde à cette dernière une protection de marché en dehors du cadre réglementaire en vigueur sans procéder à la vérification des critères figurant à l'article 1^{er} de la délibération n° 252 et sans respecter la procédure d'attribution de la mesure de protection ni laisser la possibilité au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de déterminer si l'octroi ou le maintien de ces protections de marché est

justifié et si une autre mesure moins attentatoire à la concurrence qu'une interdiction totale d'importation serait plus adaptée (quotas ou barrière tarifaire).

207. Or, lors de l'instruction, plusieurs opérateurs ont dénoncé le contournement de la procédure d'attribution de protection de marché opéré par les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays.
208. Ainsi, le SIDNC a-t-il indiqué : « *Le fait d'en interdire l'importation est une manière détournée de leur donner un STOP sans passer par la procédure des protections de marché* »¹²¹. Le syndicat a ajouté : « *Interdire l'utilisation est une bonne chose mais interdire l'importation de sacs substituables aux sacs en plastique est une aberration sans avoir aucune garantie sur la fabrication locale, le coût, la correspondance de norme avec les produits CEE, l'innovation technique...* »¹²².
209. Le MEDEF NC a également indiqué : « *Sachant que la production locale n'existe pas sur ce type de produit pourquoi en prévoir l'interdiction d'importation maintenant ? Néanmoins, si une production locale venait s'affirmer dans les prochains mois, pourquoi déroger à la procédure d'attribution de protections de marché, d'autant que la réforme de celle-ci doit intervenir prochainement* »¹²³.
210. Lors de la séance, le commissaire du gouvernement a lui-aussi regretté le non-respect de la procédure résultant des articles 3 et 5 en soulignant l'intérêt de la délibération n° 252 précitée qui permet, après consultation du comité des exportations et de l'Autorité de la concurrence, de déterminer le degré de protection susceptible d'être accordée ou non en fonction de la situation réelle du marché ainsi que la durée de la protection.
211. L'Autorité partage cette analyse et considère que la consécration légale de la mesure « STOP » sur les sacs plastiques à usage unique réduite aux seuls sacs plastiques en matière biosourcées et compostables ainsi que l'introduction d'une interdiction nouvelle d'importation de sacs réutilisables conduit effectivement à contourner la procédure réglementaire d'attribution ou de renouvellement de protections de marché.
212. L'Autorité observe en outre qu'en application de l'article 10 de ladite délibération, aucune mesure d'interdiction d'importation ne peut être accordée sans limitation de durée¹²⁴, contrairement à ce que prévoient les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays.
213. Enfin, l'Autorité constate que ces dispositions légales priveront le gouvernement de la possibilité de requérir des engagements de la part des entreprises bénéficiaires de ces mesures de protection de marché absolues en contrepartie de l'avantage conféré, de nature à garantir la réalisation des objectifs définis à l'article 1^{er} de la délibération n° 252.
214. En conséquence, l'Autorité considère que les articles 3 et 5 portent une atteinte à la concurrence injustifiée et inadaptée pour parvenir à l'objectif d'intérêt général poursuivi par les articles 2 et 4 de la proposition de loi du pays et conduisent bien à un détournement du cadre réglementaire en vigueur relatif aux protections de marché.

¹²¹ Voir questionnaire du SIDNC du 3 octobre 2018.

¹²² Voir questionnaire du SIDNC du 3 octobre 2018.

¹²³ Voir questionnaire du MEDEF NC du 10 octobre 2018.

¹²⁴ « *La mesure de protection est accordée pour une durée initiale qui ne peut excéder cinq ans. Elle est renouvelable successivement pour des périodes identiques sauf aux services de l'administration à démontrer, notamment, au regard des critères définis en annexe de la présente délibération qu'elle n'est plus adaptée. Les chambres consulaires concernées sont consultées dans les conditions de délai fixé par arrêté du gouvernement.* ».

(ii) L'octroi d'un droit exclusif de production et de commercialisation de certains sacs plastiques aux producteurs locaux est disproportionné

215. Les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays conduisent à conférer aux producteurs locaux un droit exclusif de production et de distribution des sacs en matières plastiques nouvellement autorisés.
216. Or, dans un avis n° 16-A-08 du 25 mars 2016 relatif à un décret concernant l'organisation administrative et financière du Bureau de Recherches Géologiques et Minières, l'Autorité de la concurrence métropolitaine rappelle que s'il est possible « *aux États membres de conférer à des entreprises, qu'ils chargent de la gestion de services d'intérêt économique général, des droits exclusifs qui peuvent faire obstacle à l'application des règles du traité sur la concurrence (...) il s'agit d'examiner dans quelle mesure une restriction à la concurrence, voire l'exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, est nécessaire pour permettre au titulaire du droit exclusif d'accomplir sa mission d'intérêt général, et en particulier de bénéficier de conditions économiquement acceptables* ».»¹²⁵.
217. De même, l'Autorité métropolitaine de la concurrence considère que la durée d'un droit exclusif doit être limitée et proportionnée à l'évolution du marché : « *S'il est vrai que le droit de la concurrence est favorable aux limitations dans le temps des droits exclusifs, encore faut-il que la durée retenue soit justifiée du point de vue de l'atteinte au marché. En général, la limitation temporelle a pour objet de permettre une remise en concurrence périodique pour l'attribution des droits exclusifs. Dès lors, la périodicité retenue pour cette remise en concurrence doit être fixée après examen de la situation concrète du marché* »¹²⁶.
218. L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie partage entièrement ces considérations jurisprudentielles. En l'espèce, elle considère que l'interdiction totale des importations de sacs en matières plastiques qui revient, en pratique à conférer aux producteurs locaux un droit exclusif de mise à disposition de ces produits sur le territoire calédonien de manière illimitée porte une atteinte excessive au jeu de la concurrence et n'est pas indispensable pour inciter les producteurs locaux de sacs plastiques à réorienter leur production vers des filières plus écologiques à des conditions économiquement acceptables.
- iii) Des mesures protectionnistes sur des sacs en plastiques non commercialisés en Nouvelle-Calédonie et pour lesquels la demande est encore incertaine
219. L'Autorité considère également qu'il n'est pas justifié sur le plan économique d'introduire des interdictions totales d'importation de sacs plastiques en matière biosourcées et compostables ou de sacs plastiques réutilisables recyclables alors que ces produits ne sont pas disponibles sur le marché calédonien actuellement.
220. L'Autorité souligne d'ailleurs que dans le cadre de la délibération n° 252 précitée de telles mesures de protection de marché n'auraient pas été accordées au jour de la rédaction du présent avis. En effet, l'article 7 de la délibération n° 252 précitée dispose que « *Ne peuvent faire l'objet d'une protection que les produits locaux dont la production et la commercialisation sont effectives* (présents dans les circuits de distribution) ».
221. Or, en l'espèce, les produits concernés par l'interdiction d'importation ne sont pas encore commercialisés au niveau local. Comme indiqué plus haut, il existe même une incertitude de la part des producteurs locaux sur la pertinence de travailler les matières biosourcées en Nouvelle-Calédonie en raison notamment de leur caractère périssable et fragile. Il n'est donc pas certain qu'il existe à court ou moyen terme une véritable offre de sacs en plastiques en matière

¹²⁵ CJUE, 19 mai 1993, Corbeau, C-320/91, Rec. P. I-2553, point 1).

¹²⁶ Voir également Avis n° 04-A-12 du 30 juin 2004 de l'Autorité de la concurrence métropolitaine relatif à un projet de décret modifiant les missions exercées par l'Institut Géographique National, point 60.

biosourcées et compostables ou de sacs plastiques réutilisables recyclables en Nouvelle-Calédonie.

222. Enfin, la demande pour ce type de produits (de la part des commerçants et notamment des GMS) est également incertaine, principalement en raison du niveau élevé des prix. Le directeur du Super U Auteuil a notamment déclaré avoir l'intention d'acheter des sacs « *compostables pour les fruits et légumes* », tout en précisant que pour le moment, son choix n'était pas fixé, ce type d'emballage représentant un coût très important pour ses exploitations¹²⁷.
223. Interrogé sur ce point en séance, le commissaire du gouvernement a confirmé l'ensemble de ces éléments et précisé que l'interdiction totale d'importations prévue aux articles 3 et 5 de la proposition de loi, équivalente à des « STOP », lui paraissait manifestement disproportionnée en raison de l'incapacité des producteurs locaux à approvisionner le marché à ce stade. Il a d'ailleurs souligné le fait qu'accorder une exclusivité aux producteurs locaux pourrait nuire à leur image tant qu'ils n'ont pas la possibilité de répondre effectivement à la demande.
224. Le commissaire du gouvernement a ajouté que s'il lui paraissait légitime de vouloir rassurer les producteurs locaux de sacs en matières plastiques durant cette période de transition écologique, il serait préférable de leur laisser le choix de réorienter leur production sur les substituts aux sacs plastiques qui leur paraissent les plus pertinents et, en particulier, de renvoyer à la procédure règlementaire relative aux protections de marché en vigueur s'ils manifestent le besoin d'être protégés, d'autant qu'une réforme est sur le point d'être proposée par le gouvernement. Cette procédure permettrait ainsi de définir au mieux la pertinence ou non d'une protection et, le cas échéant, la protection la plus adéquate en fonction de la réalité du marché (taxes, quotas ou suspension totale d'importation).

iv) Des restrictions à la libre concurrence qui ne réservent pas aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte

225. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, les interdictions d'importation prévues aux articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays limiteront les sources d'approvisionnement pour les commerçants en les privant notamment de la possibilité de se fournir auprès des industriels étrangers qui peuvent disposer d'avances technologiques sur la fabrication des sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées ou recyclables et de coût de revient moins élevés.
226. Sur ce point, il convient de souligner qu'en métropole, la filière semble très en avance par rapport aux autres pays, comme le souligne l'article de « *Actu Environnement* » du 31 mars 2016: « *Le décret réjouit les industriels des bioplastiques, qui entendent produire des sacs alternatifs à base de féculé de pomme de terre, d'amidon, d'huiles végétales, de sucres ou encore d'algues. "Nous allons enfin pouvoir développer cette filière, qui est très en avance par rapport aux autres pays. Nous avons beaucoup d'acteurs dans ce domaine, qu'ils soient producteurs de résine, transformateurs... Nous allons relocaliser la production, ouvrir des usines en France, alors que jusque-là, plus de 80% des sacs plastiques non réutilisables étaient importés, principalement d'Asie"*.¹²⁸
227. Il s'ensuit que les sacs en matières plastiques compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées ou recyclables produits localement seront probablement de moindre qualité et plus chers que les sacs importés en provenance de métropole répondant aux prescriptions prévues par la proposition de loi du pays, étant donné ce différentiel technologique.

¹²⁷ Voir courriel de Super U Auteuil du 16 mars 2018.

¹²⁸ Voir <https://www.actu-environnement.com/ae/news/interdiction-sacs-plastique-aubaine-industriels-biosources-compostage-26521.php4>.

228. En outre, la proposition de loi ne s'oppose pas à ce que les détaillants facturent aux consommateurs le prix des nouveaux sacs produits localement alors qu'actuellement les sacs à usage unique, en particulier, ne sont pas facturés.
229. Il s'ensuit que les mesures proposées, si elles ont vocation à rassurer les producteurs locaux sur leurs perspectives commerciales d'une réorientation de leur production vers de nouvelles catégories de sacs plastiques à usage unique ou réutilisables, conduiront certainement à une augmentation du coût des sacs mis à disposition des détaillants, sans garantie de qualité, qui sera susceptible d'être répercuté en tout ou partie sur les consommateurs calédoniens, à leur détriment.

Conclusion

230. En réponse à la demande d'avis formulée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie portant sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction de mise sur le marché de divers produits en matières plastiques, l'Autorité considère en premier lieu que l'interdiction de mettre à disposition à titre onéreux ou gratuit certains sacs en matières plastiques à usage unique (article 2) ou réutilisables (article 4) considérés comme particulièrement polluants poursuit un objectif d'intérêt général de protection de l'environnement. Elle estime que cet objectif d'intérêt général revêt une importance particulière en Nouvelle-Calédonie compte tenu de la nécessité de lutter contre la pollution marine et la dangerosité des micro-plastiques sur la santé humaine et de promouvoir le développement économique dans les secteurs du tourisme, de la pêche et des activités en lien avec la préservation du récif coralien. Cette interdiction de mise à disposition de sacs plastiques, qui s'applique de façon non discriminatoire à l'ensemble des entreprises sur le territoire calédonien, ne soulève donc pas de préoccupations de concurrence.
231. En deuxième lieu, l'Autorité estime que l'interdiction d'importer les sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées (article 3) est inutile au regard du droit en vigueur (une mesure « STOP » couvre déjà ce type de sacs plastiques). Elle considère en revanche que le maintien de cette interdiction au niveau législatif, pour une durée indéterminée, n'est pas justifié ni proportionné à l'atteinte de l'objectif d'intérêt général poursuivi par la proposition de loi, à savoir la lutte contre la prolifération de matières plastiques.
232. En troisième lieu, l'Autorité observe que l'article 5 de la proposition de loi introduit une nouvelle barrière à l'entrée absolue sur le marché des sacs réutilisables destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, alors que ce marché était jusqu'alors totalement ouvert à la concurrence des produits importés. Cette mesure, par nature anticoncurrentielle, impactera négativement l'activité des entreprises installées en Nouvelle-Calédonie ayant une activité d'importation de sacs en plastiques réutilisables. Cette situation sera d'autant plus préjudiciable que la rédaction retenue est extrêmement large et conduira à interdire l'importation de tous les sacs en plastique recyclables destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, dont les sacs isothermes, les sacs de bois ou les sacs de gravas par exemple, qui ne sont pas produits localement. Si cette interdiction était maintenue, l'Autorité recommanderait au congrès de recentrer précisément le champ de l'article 5 et de l'accompagner de la création d'une sous-position douanière extrêmement précise dans le cadre d'une proposition de délibération.
233. En quatrième lieu, comme l'a souligné le commissaire du gouvernement en séance, l'Autorité estime que les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays conduisent à un détournement de la procédure réglementaire d'attribution ou de renouvellement d'une protection de marché prévue par la délibération n° 252 du 28 décembre 2006, laquelle fixe des conditions précises d'attribution d'une protection de marché, à la suite d'une procédure particulière (consultation du comité du commerce extérieur, avis de l'Autorité), qui peut notamment permettre au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de réclamer des contreparties aux entreprises bénéficiaires, pendant la durée de la protection.

234. En dernier lieu, l'Autorité considère que les interdictions d'importation prévues aux articles 3 et 5 ne permettront pas d'assurer un progrès économique en Nouvelle-Calédonie et n'apparaissent pas nécessaires pour compenser l'impact sur le chiffre d'affaires des producteurs locaux de l'interdiction de mettre à disposition des sacs à usage unique ou réutilisables en matière plastique en raison d'un report probable de la demande sur leurs ventes de sacs poubelle ou de sacs en papier notamment. En revanche, ces mesures protectionnistes auront pour effet de limiter l'activité des importateurs-grossistes, de réduire le choix des utilisateurs finaux et de renchérir les prix des sacs plastiques à l'égard des détaillants ou des consommateurs.
235. Pour l'ensemble de ces raisons, l'Autorité est d'avis de préconiser au congrès de supprimer les articles 3 et 5 de la proposition de loi du pays. Il n'en demeure pas moins qu'il pourrait être rappelé dans l'exposé sommaire de la proposition de loi du pays ou durant les débats que, le cas échéant, si les producteurs locaux sur le marché des sacs plastiques s'engageaient effectivement dans une démarche de production et de commercialisation de sacs en matières plastiques à usage unique, destinés à l'emballage de marchandises au point de vente, compostables et constitués pour tout ou partie de matière biosourcées et/ou de sacs réutilisables en matières plastiques, ils seraient fondés à demander le bénéfice d'une mesure de protection de marché en respectant la procédure réglementaire en vigueur.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Laurence Baduel-Olive et l'intervention de Mme Anne-Laure Vendrolini-Bonnabel, rapporteure générale adjointe, par Mme Aurélie Zoude-Le Berre, présidente et MM. Jean-Michel Stoltz, vice-président et Matthieu Buchberger, membres.

La secrétaire de séance,

La Présidente,



Marie-Christine Marzin

Aurélie Zoude-Le Berre