



Autorité de la Concurrence
de la Nouvelle-Calédonie

Avis n° 2022-A-02 du 12 juillet 2022

**Relatif à la demande de mesure de régulation de marché formulée par la société
Etablissements Saint Quentin**

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la saisine du gouvernement en date du 10 mai 2022, enregistrée le 18 mai 2022 sous le numéro 22/0006A, 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. 413-13 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'une demande d'avis relatif à la demande de protection de marché de la société Etablissements de Saint Quentin– Nobel Industries (ci-après « la société ESQ ») ;

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 (ci-après le « code de commerce ») et notamment son article Lp. 413-13 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure et les représentants de la société ESQ entendus lors de la séance du 23 juin 2022, le commissaire du gouvernement ayant été régulièrement convoqué ;

Après en avoir délibéré le 23 juin 2022, est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Résumé

Par courrier en date du 10 mai 2022, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi l'Autorité pour avis sur une nouvelle demande de mesures de régulation de marché émanant de la société Etablissements de Saint Quentin– Nobel Industries (ESQ), et incidemment de la société Plastinord appartenant au même groupe.

Ces deux sociétés ont pour activité principale la fabrication et le négoce de matériel en PVC compact, en fonte et chlore, secteur que l'Autorité a d'ores et déjà examiné à l'occasion des demandes de protection précédemment formulées par la société ESQ, en 2019, en 2020 et en 2021.

L'Autorité a constaté que les caractéristiques de ce dossier étaient similaires à celui déposé en 2021 par la société ESQ et visant à instaurer une taxe de régulation de marché (TRM) de 60 % sur certains tarifs douaniers (TD) et une majoration tarifaire au poids sur certains autres.

A l'appui de sa demande, la société ESQ invoque des coûts de production élevés comparativement à celui des produits d'importation à usage similaire (principalement des tubes et tuyaux en PVC, en polypropylène – PP – et en polymère d'éthylène – PE), ainsi qu'une conjoncture économique morose dans le secteur du BTP, l'ayant conduit à une situation de repli économique. Cette situation serait aggravée par le fait qu'aucune mesure de régulation ne protège plus ce secteur depuis janvier 2022 de sorte que les grossistes se sont largement tournés vers l'importation tandis que la société ESQ a été contrainte d'augmenter ses prix en raison de l'évolution du coût des matières premières (+ 30%) et de réduire ses effectifs (-7 emplois dans la production et -8 emplois dans le négoce entre 2019 et 2022). Le volume global de production d'ESQ, tous types de polymères confondus, est ainsi passé de 1 428 tonnes en 2018, à 1 209 en 2019, 957 en 2020 et 840 en 2021 alors que ceux de la société Plastinord sont restés stables entre 2014 et 2021.

La société ESQ formule des engagements en contrepartie de l'instauration effective des mesures de régulation qu'elle sollicite. Il s'agit notamment d'investir dans une nouvelle ligne de production de tubes et tuyaux en PE au sein de la société Plastinord (100 MF), de poursuivre sa démarche qualité, et de maintenir les emplois. S'agissant des prix de vente, l'Autorité observe que la société ESQ propose non plus de baisser ses prix de 10 % comme en 2021, mais de maintenir ses prix, sous réserve du cours des prix des matières premières.

L'Autorité constate que malgré la conjoncture difficile, la société ESQ reste bénéficiaire en 2021 (80 millions F.CFP distribués en dividendes) et en position dominante sur les différents marchés des tubes et tuyaux avec 60 à 82 % de parts de marché en volume en 2021. En pratique, le modèle de production de la société ESQ n'est structurellement pas compétitif et ne répond plus à la demande des clients calédoniens qui préfèrent se tourner vers les produits importés de qualité différente (tubes en PVC bi-peau ou bi-orienté plutôt qu'en PVC compact proposés par la société ESQ) et dont le prix de revient est très inférieur (-35 à -51 %). S'agissant de la société Plastinord, si celle-ci produit principalement des tubes en PE dont le prix de revient est compétitif avec celui des produits importés équivalents, ses prix de vente restent encore beaucoup plus élevés que ceux produits importés équivalents revendus sur le territoire. En outre, si elle a réussi à maintenir son volume de production en 2021, tel ne serait pas le cas en 2022 car deux de ses principaux clients locaux auraient largement privilégié les produits importés concurrents. Enfin, sa ligne de production de produits en PE est en fin de vie et nécessite d'être renouvelée d'ici 3 à 5 ans.

Par ailleurs, l'Autorité observe que, même si les mesures de régulation étaient accordées pour six ans, les représentants des deux sociétés ont confirmé au cours de la séance que la société ESQ n'envisagerait pas de moderniser ses lignes de production de tubes et tuyaux en PVC ; qu'il leur était impossible de s'engager sur des baisses de prix ni même une stabilité des prix pendant cette période dans le contexte économique actuel. Ils estiment également très difficile d'instaurer une comptabilité analytique comme l'Autorité l'avait recommandé l'an passé pour des raisons de « cohésion sociale ».

En conclusion, l'Autorité constate que les engagements proposés sont donc très insuffisants pour compenser les effets de renchérissement des prix résultant de l'instauration de nouvelles taxes de régulation de marché au niveau demandé, sans compter le risque d'augmentation des prix associé au renforcement de la position dominante des sociétés ESQ et Plastinord. Néanmoins, en l'absence de toutes mesures de régulation de marché, si le contexte économique actuel perdure, il serait économiquement rationnel que les sociétés ESQ et Plastinord cessent leur activité de production pour se concentrer uniquement sur leur activité principale, le négoce, ce qui pourrait conduire à la suppression de 12 emplois, en l'absence de mesures de reclassement.

Il appartient donc au gouvernement d'apprécier le bilan coût / avantages de l'octroi de tout ou partie des mesures de régulation tarifaire sollicitées par les sociétés ESQ et Plastinord au regard des objectifs prévus à l'article Lp. 413-1 du code de commerce.

S'il estime qu'il est dans l'intérêt de la Nouvelle-Calédonie de soutenir ces deux sociétés, l'Autorité rejoint les conclusions de la DAE visant à limiter le champ de la protection à l'instauration d'une taxe de régulation de marché sur les tubes et tuyaux en PVC non annelés d'un niveau correspondant au strict rattrapage de leur écart de compétitivité-coût, sous réserve d'un renforcement de leurs engagements, comme elle l'avait déjà indiqué dans son avis n° 2021-A-02 du 7 avril 2021.

(Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de la décision numérotés ci-après.)

SOMMAIRE

I.	Les mesures de régulation de marché sollicitées par la société ESQ.....	5
A.	Chronologie des dernières mesures en vigueur	5
B.	Une nouvelle demande en 2022 en tout point similaire à celle de 2021	6
C.	Les arguments invoqués par la société ESQ pour justifier la mise en place de mesures de régulation de marché demeurent inchangés.....	8
1.	Un différentiel de prix significatif entre la production locale et les importations de produits concurrents en provenance des pays industrialisés en particulier européens.....	8
2.	Malgré une activité de production en déclin la société ESQ conserve une position dominante sur le marché des tubes et tuyaux en matières plastiques en 2021	9
D.	Les engagements économiques formulés en contrepartie de l'instauration effective des TRM.....	11
II.	La demande de la société ESQ a des effets sensiblement comparables à ceux résultant de la demande de 2021.....	13
A.	Les facteurs internes et externes exerçant une influence sur l'environnement économique de la société ESQ et sa filiale Plastinord	13
1.	La conjoncture économique	13
2.	L'écart de compétitivité	13
3.	La structure du modèle de la société ESQ et de sa filiale Plastinord	13
B.	Les conséquences de la demande de la société ESQ sur le marché des tubes et tuyaux si les mesures étaient mises en place	14
1.	Renchérissement des prix de vente et des recettes fiscales	14
2.	Effet d'éviction et renforcement de la position dominante de la société ESQ.....	15
3.	Effet de contournement.....	15
III.	Conclusion.....	15

I. Les mesures de régulation de marché sollicitées par la société ESQ

1. Les caractéristiques de ce dossier de demande revêtent de nombreuses similitudes avec celui de l'année 2021 pour lequel l'Autorité a déjà rendu un avis n° 2021-A-02¹, étant précisé que ce dernier faisait déjà suite à une sollicitation de la même société en 2020 pour l'instauration de mesures de suspension.

A. Chronologie des dernières mesures en vigueur

2. La production locale de tubes et tuyaux, que se partage la société ESQ et sa filiale Plastinord, bénéficie depuis près de quarante ans d'un soutien de la puissance publique, en sus des régimes fiscaux dont elle a pu tirer profit, pour compenser le manque de compétitivité de sa production face à des produits importés destinés à des usages similaires présentant des caractéristiques commerciales plus avantageuses. La présentation de l'historique de protection de ce secteur a également été détaillée plus précisément aux points 30 à 35 de l'avis n° 2019-A-06 du 24 décembre 2019² auquel il convient de se référer.
3. Néanmoins, en dépit des mesures mises en place depuis les années 1980, et qui se sont au fil du temps renforcées, les représentants de la société ESQ déplorent dans leur dossier de demande que « *les importations n'ont jamais pu être contenues, indépendamment des différentes révisions des mesures de commerce extérieur intervenues en 2003 et 2007, autrement que par les mesures STOP* »³ dont ils soulignent que « *pendant l'application de ces mesures STOP, les importations ont été globalement mieux contenues et la société ESQ a retrouvé un volume de production compatible avec la bonne marche de son exploitation* »⁴. Toutefois, d'après les représentants de la société ESQ, certains opérateurs se sont attachés à mettre en œuvre des stratégies en vue de contourner les mesures de suspensions⁵.
4. En 2019, lorsque qu'une décision du tribunal administratif annule les mesures STOP en vigueur sur les tubes et tuyaux, les représentants de la société ESQ s'enquêtent de déposer un nouveau dossier de demande visant à réhabiliter les mesures nouvellement devenues caduques.
5. Dans son avis n° 2019-A-06 du 24 décembre 2019 rendu à cet effet, l'Autorité a mis en avant les effets anticoncurrentiels de telles mesures en concluant que l'octroi « *des mesures de type 'STOP' sollicitées par la société ESQ conduira à maintenir sa position monopolistique sur les marchés des produits protégés et à renforcer sa position dominante (et celle du groupe Socimat auquel elle appartient) sur l'ensemble des marchés de la fourniture et de la commercialisation de tubes et tuyaux en Nouvelle-Calédonie* »⁶.

¹ Avis n° 2021-A-02 du 7 avril 2021 relatif à une demande de mesures de régulation de marché de la société Etablissements Saint-Quentin SAS (ESQ).

² Voir l'avis n° 2019-A-06 (rect) du 24 décembre 2019 relatif à la demande d'avis sur une demande de protection de marché de la société Etablissements de Saint-Quentin– Nobel Industries (ESQ).

³ Voir la demande de la société ESQ de mars 2022 en page 6, cote 81.

⁴ *Ibid.*

⁵ Pour illustrer ce propos, la société ESQ fait état d'une manœuvre employée par les importateurs dite de la sur-spécification « *consistant à convaincre les clients d'acquiescer des produits de substitution techniquement proches des positions protégées, soit en sur-diamètre choisi immédiatement supérieur au seuil de gamme protégée, soit en matériau alternatif non disponible localement pour le même usage, soit en introduction d'options techniquement non fabricables localement essentiellement destinées à contourner la protection, en emportant les décisions de clientèle par un coût moindre que le producteur local.* » cotes 81 et 82.

⁶ Voir l'avis n° 2019-A-06 précité.

6. Toutefois, face aux mouvements de contestation émanant de la fédération des industries, le gouvernement a consenti à l'instauration, à compter de janvier 2020, et ce pour une période temporaire de deux ans, d'un contingent global de 70 tonnes sur les tubes et tuyaux souples en polymère de l'éthylène non réticulés (TD 3917.32.14) et en polymère de propylène d'un diamètre inférieur ou égal à 32 mm (TD 3917.32.41)⁷.
7. Depuis janvier 2022, le contingent global précité a été supprimé laissant *de facto* libre de toute mesure de régulation de marché l'importation de tubes et tuyaux en divers polymères de plastique et sans protection l'intégralité de la production des sociétés ESQ et Plastinord.

B. Une nouvelle demande en 2022 en tout point similaire à celle de 2021

8. Le tableau ci-après permet de constater que les mesures de régulation de marché sollicitées dans le cadre de la présente demande sont sensiblement comparables à celles de 2021 à la seule exception que le TD 3917.21.11 (anciennement TD 3917.21.12), exclu du champ de la saisine en 2021, est désormais inclus. Dès lors, les taxes de régulation de marché demandées reposent sur cinq tarifs douaniers qui couvrent l'ensemble de la production de tubes et tuyaux de la société ESQ et sa filiale Plastinord, sur une durée de six ans.

Tableau comparatif des mesures de régulation de marché sollicitées en 2021 et 2022

2021			2022		
Tarifs douaniers	Mesures en vigueur au moment de la saisine	Mesures de régulation sollicitée 2021	Tarifs douaniers	Mesures en vigueur au moment de la saisine	Mesures de régulation sollicitée 2022
3917.21.12	Libre	-	3917.21.11	Libre	TRM 60%
3917.21.14		TRM 60%	3917.21.91		TRM 60%
3917.23.13		TRM 520 F.CFP/kg	3917.23.91		TRM 500 F.CFP/kg
3917.23.15		TRM 220 F.CFP/kg			TRM 250 F.CFP/kg
3917.32.14	QTOP 70 tonnes	TRM 60%	3917.32.14	TRM 60%	
3917.32.41		TRM 60%	3917.32.41	TRM 60%	

Source : ACNC

9. Comme tend à le démontrer le comparatif *supra*, certains tarifs douaniers ont été modifiés ce qui a entraîné un changement dans la codification ainsi que dans le libellé. En l'espèce, la délibération n° 208 du 14 janvier 2022⁸, qui s'inscrit dans le cadre d'une refonte du système harmonisé douanier international, est venue rationaliser le nombre de positions tarifaires. L'objectif de cette démarche consiste à redonner au tarif des douanes son rôle d'agrégateur des flux de marchandises entrant-sortant de la Nouvelle-Calédonie en vue de se conformer, autant que faire se peut, à la nomenclature du système international.
10. Comme l'avait déjà souligné l'Autorité, le tarif douanier avait progressivement été dévoyé de son usage initial pour s'apparenter à un instrument à visée protectionniste destiné à créer des sous-positions tarifaires dont les libellés étaient spécifiquement dédiés aux produits locaux à

⁷ Voir l'arrêté n° 2020-75/GNC du 14 janvier 2020 portant attribution d'une mesure de régulation de marché sur le secteur des tubes et tuyaux.

⁸ Voir la délibération n° 208 du 14 janvier 2022 portant tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie et portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

protéger ce qui a amplement conduit à en complexifier le fonctionnement ainsi qu'à rallonger les délais de mise en œuvre⁹.

11. Dans le cas d'espèce des tubes et tuyaux, le tableau ci-après reprend les nouveaux libellés douaniers :

Tableau comparatif du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie avant et après la refonte intervenue en janvier 2022

Avant la refonte douanière		Après la refonte douanière	
Tarifs douaniers	Libellé	Tarifs douaniers	Libellé
3917.21.12	En polymères de l'éthylène I) annelés a) d'un diamètre inférieur ou égal à 160 mm	⇒ 3917.21.11	Tubes et tuyaux rigides en polymères de l'éthylène - Annelés
3917.21.14	En polymères de l'éthylène II) autres a) d'un diamètre inférieur ou égal à 110 mm	⇒ 3917.21.91	Tubes et tuyaux rigides en polymères de l'éthylène - Autres
3917.23.13	En polymères de chlorure de vinyle autres qu'annelés pouvant supporter une pression de 1,6 Mpa (16 bars) et d'un diamètre inférieur à 250 mm	⇒ 3917.23.91	Tubes et tuyaux rigides en polymères de chlorure de vinyle - Autres
3917.23.15	En polymère de chlorure de vinyle autres qu'annelés pouvant supporter une pression supérieure à 1,6 Mpa (16 bars) et d'un diamètre inférieur ou égal à 250 mm		
3917.32.14	En polymère de l'éthylène non réticulé d'un diamètre inférieur ou égal à 160 mm	⇒ 3917.32.14	Inchangé (Refonte en cours)
3917.32.41	En polymères du propylène d'un diamètre inférieur ou égal à 32 mm	⇒ 3917.32.41	

Source : ACNC

12. S'il y a lieu de se féliciter de ce travail d'ampleur, l'on peut néanmoins s'interroger sur l'articulation des mesures demandées par la société ESQ avec la nouvelle version du tarif des douanes et les conséquences que ces dernières pourraient avoir sur les marchés de produits concernés, en particulier s'agissant de la suppression de la spécification liée au diamètre. En effet, un des arguments invoqués par la société ESQ consiste à minimiser les effets des TRM en ce qu'elles ne seraient applicables que sur un segment de marché limité aux seuls tubes et tuyaux d'un diamètre inférieur ou égal à 250 mm¹⁰.
13. La Direction régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie (DRDNC), interrogée par le service d'instruction, a néanmoins indiqué que les modifications apportées au tarif des douanes sont transparentes quant à l'applicabilité des mesures de commerce extérieur dans le sens où c'est le tableau de la DAE reprenant le programme des importations qui fera figurer le libellé exact des produits soumis à protection¹¹.
14. En d'autres termes, les produits qui seraient déclarés dans un tarif douanier générique (par exemple, les tubes et tuyaux en PVC autres que annelés – TD 3917.23.91) concerné par une mesure de régulation (par exemple, une mesure tarifaire) mais n'entrant pas dans le champ des

⁹ Pour mémoire, la création de nouvelles sous-positions tarifaires doit faire l'objet d'une délibération adoptée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁰ Voir la demande de la société ESQ en page 20, cote 95.

¹¹ Voir le courriel de la DRDNC du 1^{er} juin 2022 et la pièce jointe qui l'accompagne, cotes 159 à 200.

produits protégés (par exemple, d'un diamètre strictement supérieur à 250 mm) ne se verront pas assujettis à la liquidation de la TRM.

15. La nomenclature englobant des marchandises soumises à une mesure tarifaire est systématiquement frappée de la TRM dans le système informatique de la DRDNC. Il appartient désormais à l'opérateur économique d'apporter la preuve que sa marchandise ne relève pas de la mesure tarifaire afin que l'administration douanière saisisse un code libérateur ou exonérateur, en l'occurrence le code CMXE¹², en vue de lever l'application de la TRM.

C. Les arguments invoqués par la société ESQ pour justifier la mise en place de mesures de régulation de marché demeurent inchangés

16. Les motifs soulevés par les représentants de la société ESQ demeurent inchangés par rapport à la demande de 2021. A l'instar de leur précédente demande, les représentants de la société ESQ font valoir un certain nombre de facteurs pesant plus ou moins fortement sur la compétitivité de la société à commencer par des coûts de production élevés comparativement à celui des produits d'importation destinés à un usage similaire (1) et une récession du marché intérieur du bâtiment et des travaux publics qui, couplée à l'augmentation des importations, érodent les parts de marché de la production locale (2).

1. Un différentiel de prix significatif entre la production locale et les importations de produits concurrents en provenance des pays industrialisés en particulier européens

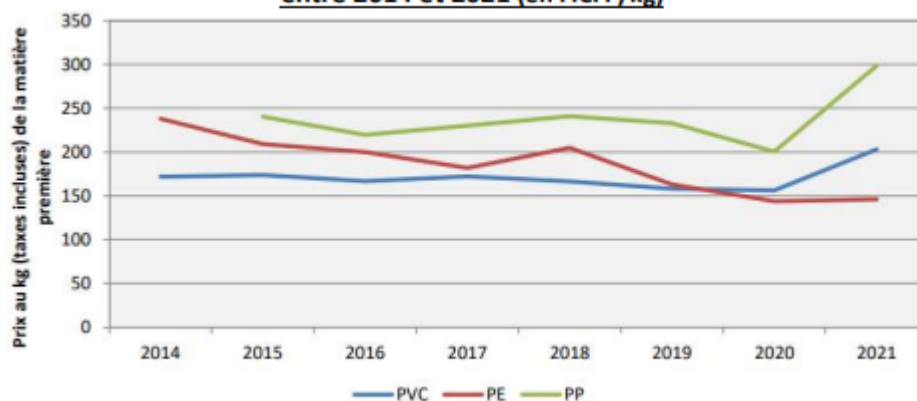
17. La principale faiblesse du modèle industriel développé et maintenu par la société ESQ depuis de nombreuses années réside dans la technologie du PVC compact qui, pour des caractéristiques dimensionnelles et un domaine d'application semblables, présente un écart de poids avec des produits importés bi-peau ou bi-orienté de l'ordre de 22 à 71 %¹³ qui se traduirait par un écart de compétitivité de 40 % à 75 % selon les produits¹⁴.
18. Cet écart de poids, et *de facto* de matière première nécessaire à la production des tubes en PVC, s'en ressent mécaniquement sur le prix de revient, et ce encore plus dans le contexte actuel de renchérissement général du prix des matières premières, des coûts de transport et de l'appréciation du dollar USD.

¹² Voir les pages 21 et 22 du document intitulé « Présentation de la phase II de la refonte du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie », cotes 183 et 184.

¹³ Voir la demande de la société ESQ de mars 2022 en page 53, cote 128.

¹⁴ Voir le rapport d'instruction de la DAE en page 4, cote 13.

**Evolution du prix des principales matières premières importées par la société ESQ
entre 2014 et 2021 (en F.CFP/kg)**



Source : Annexe 5 du rapport d'instruction de la DAE

19. En 2021, la société ESQ a d'ailleurs constaté une hausse significative de ses intrants de l'ordre de 30 % pour le PVC et 50 % pour le PP comparativement à décembre 2020, alors que le PE enregistre une relative stabilité. La société ESQ a dû procéder à une revalorisation de ses tarifs en deux temps : une première hausse de 9,6 % circonscrite aux seuls tubes PVC en juillet 2021 et une seconde plus diffuse opérée en 2022 de 9,4 % sur les tubes PVC et de 9,8 % sur les gaines ICTA, TINB et PER¹⁵. Les tubes en PVC ont donc subi, dans un intervalle d'un an, une hausse cumulée de 19 %.

2. Malgré une activité de production en déclin, la société ESQ conserve une position dominante sur le marché des tubes et tuyaux en matières plastiques en 2021

20. Les données actualisées du marché des tubes et tuyaux tendent à démontrer que les volumes globaux générés sur les trois dernières années sont relativement stables avec un tonnage moyen d'environ 1 500 tonnes. Bien que la conjoncture morose persiste dans le secteur du BTP, la production locale conserve sa position dominante sur l'ensemble des produits relevant de la présente analyse. On peut en effet lire dans le rapport de la DAE que « 60 % du volume du marché des tuyaux PVC AEP est détenue par la production locale, 80 % du marché des tubes en PVC pour l'évacuation, 60 % des tubes et tuyaux en PE pour l'adduction d'eau notamment, et 70 % des tubes en PP, TPC ou PE annelé »¹⁶.
21. D'après les informations contenues dans le dossier de demande, les volumes de production de la société ESQ continueraient à s'effondrer sur l'année 2021 poursuivant ainsi la tendance baissière amorcée depuis la fin de l'année 2018, ce tournant étant marqué par la suppression des mesures de suspension.

[Confidentiel]

22. Le volume global de production d'ESQ, tous types de polymères confondus, est passé de [Confidentiel] tonnes en 2018, à [Confidentiel] en 2019, [Confidentiel] en 2020 et [Confidentiel] en 2021, dont [Confidentiel] tonnes de tubes PVC, [Confidentiel] de tubes en PE et [Confidentiel] de gaines ICTA. Les volumes produits sont donc bien inférieurs aux capacités que les différentes lignes de production sont en mesure d'absorber. Au global, 39 % seulement

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Voir le rapport d'instruction de la DAE en page 8, cote 17.

des capacités sont utilisées, les produits en PVC étant les plus affectés et les plus impactant pour la société qui génère 77 % de son activité de production sur ces derniers.

[Confidentiel]

23. Ainsi, en 2021 la production de tubes et tuyaux de la SAS ESQ marque un nouveau repli de 12 % par rapport à l'année antérieure, de 41 % par rapport à 2018 et de 45 % par rapport à 2016. Ce recul est particulièrement marqué sur les tubes et tuyaux en PVC (- 50 % depuis 2016) qui constituent le cœur de l'activité productive de la société, tandis que la production de tuyaux en PE et en PP est en baisse de 20 % depuis 2016. En revanche, les volumes de production de la filiale Platinord sont stables depuis 2014, bien que plus faibles (173 tonnes en moyenne en 2021)¹⁷.

[Confidentiel]

24. Depuis la levée des mesures de régulation de marché, la société ESQ indique avoir dû faire face pour la première fois à une période d'inactivité sur sa ligne PVC de [confidentiel] semaines échelonnées sur l'année 2020 et de [confidentiel] semaines pleines en 2021, difficulté qu'elle s'est néanmoins attachée à maîtriser en réaffectant son personnel à des tâches autres que productives pour limiter le recours au chômage partiel.
25. Concernant ces périodes d'inactivité, il est indiqué dans le dossier que « *les salariés ont tantôt réalisé des travaux initialement externalisés, tantôt pris des congés. Ces adaptations pour éviter le chômage partiel arrivent à leur terme et sans régulation de marché visant à rétablir des conditions permettant de vendre des produits fabriqués localement, ESQ sera contrainte de fermer son unité de production* ».
26. Enfin, les représentants de la société ESQ concluent leur argumentaire en soulignant que « *la mesure de régulation, si elle est prononcée comme demandé, permettra à ESQ de préserver son activité de production, maintenir ses emplois industriels et de poursuivre la démarche de modernisation de ses outils de travail* ».
27. La SAS ESQ a opéré une réduction de son effectif et emploierait, en 2021, [confidentiel] personnes contre [confidentiel] personnes en 2020 et [confidentiel] en 2019. Parmi cet effectif, 12 sont rattachés à l'activité de production à proprement parler (contre 13 en 2021 et 19 en 2019) et [confidentiel] sont affectés aux fonctions support (contre [confidentiel] en 2020 et [confidentiel] en 2019). La tendance à la rationalisation se constate donc sur l'ensemble de l'effectif et semble davantage refléter une baisse globale de l'activité de la société ESQ liée notamment à des facteurs de conjoncture économique à l'instar du ralentissement du secteur de la construction.
28. En 2020, l'activité de production représente désormais [confidentiel] % du chiffre d'affaires généré par la société ESQ, marquant un repli de 8 points par rapport à 2019, au profit du négoce qui reste l'activité majoritaire avec une part de [confidentiel] %. Le chiffre d'affaires lié au négoce a baissé de [confidentiel] % depuis 2017 alors que le chiffre d'affaires lié à la vente de produits fabriqués par la SAS ESQ a baissé de [confidentiel] % depuis la même année. Il s'agit donc d'une baisse corrélée de l'ensemble de l'activité de la SAS ESQ et non pas une baisse de la seule vente de produits fabriqués localement liée à la seule potentielle concurrence déloyale d'importateurs.

¹⁷ Voir le graphique 3 du rapport d'instruction de la DAE, page 8, cote 17.

[Confidentiel]

29. D'après les éléments financiers contenus dans le rapport d'instruction de la DAE, il ressort que la situation financière de la société ESQ est moins catastrophique qu'il n'y paraît. En effet, « en 2020, le taux de marge commerciale a été de [30-40] % (-3 % par rapport à 2018) contre [20-30] % dans les commerces de gros en 2016 en Nouvelle-Calédonie. Toujours en 2020, le taux de marge brute a été de [40-50] % pour la société ESQ, ce qui est nettement supérieur au taux de margemoyen observé sur le secteur de la plasturgie sur le territoire ([30-40] %) et de l'industriemanufacturière en général ([20-30] %) ». Ainsi, « en 2020, la SAS ESQ a dégagé un bénéfice net de 83 millions de francs CFP contre 226 millions de francs CFP en 2017 et encore 105 millions de francs CFP en 2019. L'entreprise reste donc une entreprise rentable, comparativement aux autres entreprises du secteur, mais ses bénéfices se réduisent rapidement ».
30. De même, si les représentants déplorent une dégradation de la situation de la société ESQ, il ressort de l'analyse des états financiers qu'a conduit la DAE que ces derniers auraient procédé au versement de 80 millions de dividendes en 2021 sur l'exercice 2020, soit 95 % du résultat¹⁸.

D. Les engagements économiques formulés en contrepartie de l'instauration effective des TRM

31. Les engagements proposés par les représentants de la société ESQ demeurent inchangés par rapport à la précédente demande et relativement peu contraignants dans la mesure où leur effectivité reste liée à deux conditions : le respect strict des taxes de régulation de marché sollicitées et des durées d'application afférentes cumulé à un environnement économique stable, que ce soit en termes de projection d'activité ou en termes de fluctuation des cours des matières premières, ou tout du moins de tout poste de charge pouvant avoir une influence sur les coûts de production. De cette façon, la société ESQ s'assure de respecter l'obligation liée à la formulation d'engagements prévue au II de l'article Lp. 413-5 du code de commerce tout en s'assurant une certaine latitude quant au respect de ces derniers.
32. Le tableau ci-dessous permet de constater que les contreparties formulées par la société ESQ dans sa demande de 2022 sont, pour une fraction substantielle, similaires à celles de 2021 en ce qu'elle ne fait que réitérer, en des termes analogues, ses divers engagements. Sur le critère de la baisse de prix, la société ESQ formule même un **engagement moins fort que lors de sa précédente demande** en prévoyant de contenir, autant que faire se peut, ses prix de vente public HT sur l'ensemble des produits fabriqués.

¹⁸ Voir le rapport d'instruction de la DAE en page 16, cote 25.

**Tableau comparatif des engagements présentés par la société ESQ
dans ses demandes de 2021 et 2022**

Engagements	2021	2022
1° Amélioration de la qualité et de la diversité des produits, l'instauration de normes	Achèvement de la démarche d'obtention d'agrément RCNC Poursuite de la démarche d'amélioration continue	Idem
2° La baisse des prix, l'instauration d'une politique tarifaire par catégorie de client	Baisse des prix de vente de -10% sitôt la mise en place des TRM demandées avec la précision « <i>qu'une fraction non négligeable du PR concerne le coût des matières 1ères importées et soumises aux fluctuations de marché ainsi que de variabilité de l'USD</i> »	Maintien des prix avec la précision « <i>qu'une fraction non négligeable du PR concerne le coût des matières 1ères importées et qui sont soumises aux fluctuations de marché international</i> »
3° Le renforcement de l'investissement	Remplacement de la ligne PEHD pour 2021/22 représentant un investissement ≈ 90 millions	Remplacement de la ligne PEHD pour 2023 représentant un investissement de 100 millions
4° Le maintien ou la création de l'emploi, notamment local	Maintien des emplois existants et recours à la main d'œuvre locale	Idem
5° L'amélioration de la gestion des ressources humaines	Intéressement des salariés au résultat au travers de l'accord d'intéressement et au 13 ^{ème} mois	Idem
6° L'accroissement de la compétitivité	Maîtrise des coûts par la mise en place de stratégie logistique	Idem
7° La valorisation de la filière	Néant	Néant
8° La contribution au rééquilibrage	Disponibilité permanente des produits sur l'ensemble du territoire	Idem
9° La promotion du développement durable	Maîtrise de sa consommation énergétique par une centrale photovoltaïque déjà mise en service	Idem

Source : ACNC

33. Outre l'engagement de stabilité de ses prix de vente, qui fait suite aux diverses augmentations tarifaires intervenues en 2021 et 2022, il semblerait que la société ESQ ait procédé à une modification de sa politique tarifaire par type de clientèle en la défaveur de certains revendeurs tels que la SCET et DCSM. En effet, il semblerait que la société ESQ ne leur applique plus le même taux de remise commerciale¹⁹ alors qu'elle aurait maintenu, dans le même temps, des remises comprises entre [confidentiel]% (PE) et [confidentiel]% (PVC) pour les sociétés Plastinord et les Etablissements Gaschet.
34. Il convient de rappeler, qu'à l'occasion de la précédente saisine, la stratégie tarifaire mise en œuvre par la société ESQ avait déjà attiré l'attention de l'Autorité n'excluant pas des problématiques de concurrence quant à sa politique de remises tarifaires systématique à l'égard des professionnels et des revendeurs, indépendamment de toute contrepartie ou engagements. Il conviendra de s'assurer que les changements tarifaires, intervenus « *au détriment de certains revendeurs* » comme semblent le présenter les opérateurs concernés, ne consistent pas en une politique de prix discriminatoire visant à privilégier certains revendeurs de son réseau.
35. Concernant l'engagement d'investissement, la société ESQ réitère son engagement de procéder au remplacement de sa ligne PEHD pour l'année 2023, dont l'investissement est évalué à [confidentiel] millions F.CFP, **si les demandes de TRM sont satisfaites**. Cet engagement vise

¹⁹ ²⁰ [confidentiel] voir le rapport d'instruction de la DAE en page 9, cote18.

en pratique sa filiale Plastinord. La société ESQ n'entend donc pas étudier la faisabilité d'un investissement dans une technologie bi-orienté en lieu et place de la technologie du PVC compact qu'elle utilise actuellement et qui est plus énergivore en matières premières.

36. L'Autorité souligne qu'au cours de la séance, les représentants des sociétés ESQ et Plastinord ont confirmé que, même si les mesures de régulation étaient accordées pour six ans, la société ESQ n'envisagerait pas de moderniser ses lignes de production de tubes et tuyaux en PVC ; qu'il leur était impossible de s'engager sur des baisses de prix ni même une stabilité des prix pendant cette période, dans le contexte économique actuel, et qu'il leur semble très difficile d'instaurer une comptabilité analytique comme l'Autorité l'avait recommandé l'an passé pour des raisons de « cohésion sociale ».

II. La demande de la société ESQ a des effets sensiblement comparables à ceux résultant de la demande de 2021

37. La demande de la société ESQ se heurte aux mêmes problématiques que celle de 2021. L'Autorité avait déjà identifié et souligné les facteurs internes et externes pouvant exercer une influence sur l'environnement économique de la société ESQ, comme les conséquences de sa demande de régulation sur le marché concerné, si les mesures envisagées étaient accordées.

A. Les facteurs internes et externes exerçant une influence sur l'environnement économique de la société ESQ et sa filiale Plastinord

1. La conjoncture économique

38. Les indicateurs économiques témoignent, cette année encore, d'un marché intérieur en récession, en particulier s'agissant du secteur du BTP, et de perspectives de production peu prometteuses. Des lors, il paraît peu probable que la société ESQ renoue avec le volume de production antérieur à 2018 tandis que la société Plastinord a indiqué en séance anticiper une baisse de ses volumes de production en 2022, pour la première fois depuis 2014.

2. L'écart de compétitivité-coût

39. L'écart de compétitivité des produits PVC demeure persistant : tant que la société ESQ conservera son processus de production en PVC compact l'absence de compétitivité coût entre ses produits et les produits importés perdurera.
40. Le coût de revient des produits en PE de la société Plastinord est encore compétitif mais sa ligne de production est en fin de vie et doit être remplacée d'ici 3 à 5 ans pour maintenir son niveau de compétitivité. Or, l'investissement est évalué à [confidentiel] millions F.CFP par la société. En outre, la politique commerciale du groupe le conduit à pratiquer des marges élevées, si bien que les prix de vente publics sont 3,5 fois supérieurs à ceux des produits importés d'après les données de la DAE.

3. La structure du modèle de la société ESQ et de sa filiale Plastinord

41. L'Autorité constate que malgré la conjoncture difficile, la société ESQ reste bénéficiaire en 2021 (80 millions F.CFP distribués en dividendes) et en position dominante sur les différents marchés des tubes et tuyaux avec [60-80] % de parts de marché en volume en 2021.

42. Toutefois, le modèle de production de la société ESQ n'est structurellement pas compétitif et ne répond plus à la demande des clients calédoniens qui préfèrent se tourner vers les produits importés de qualités différentes (tubes en PVC bi-peau ou bi-orienté plutôt qu'en PVC compact proposés par la société ESQ) et dont le prix de revient est très inférieur [*confidentiel*].
43. De la même manière, le représentant de la société Plastinord a indiqué, en séance, qu'en l'absence de mesures de régulation de marché, son activité de production ne serait plus suffisamment rentable par rapport au prix de revient des produits importés, d'autant plus que sa ligne de production de tubes et tuyaux en PE doit être remplacée rapidement.
44. L'Autorité constate et déplore que la recommandation n° 7 de son avis n° 2021-A-02 sur la séparation comptable des activités de production et de négoce de la société ESQ n'ait pas été suivie et mise en œuvre. En effet, il est difficile d'appréhender la demande de mesures tarifaires lorsque les comptes des sociétés concernées ne permettent pas de distinguer et d'apprécier avec les coûts de production qui pèsent sur l'industriel. Cette contrainte a également été soulevée par la DAE²⁰.
45. Or, la mise en place d'une comptabilité analytique est d'autant plus déterminante pour évaluer le niveau de TRM le plus adéquat, que la société ESQ a elle-même indiqué précédemment que *« les prix publics sont fixés volontairement hauts de manière à laisser suffisamment de marge de manœuvre à nos revendeurs dans leur politique tarifaire. Le prix de vente public n'est pour ainsi dire jamais pratiqué de la sorte même pour un particulier qui viendrait en magasin »*²¹ alors même que les taux de remises commerciales consenties sur les produits PVC sont les plus élevés, nonobstant un écart de compétitivité-coût plus important.

B. Les conséquences de la demande de la société ESQ sur le marché des tubes et tuyaux si les mesures étaient mises en place

46. Si la mise en œuvre des TRM demandées s'avère moins attentatoire à la concurrence que les mesures de type « STOP » demandées précédemment, elles auront inéluctablement des effets sur le niveau des prix des produits importés et sur la structure de la concurrence qui s'exerce aujourd'hui.

1. Renchérissement des prix de vente et des recettes fiscales

47. Il est indéniable que la mise en place des TRM aura un effet inflationniste sur les prix de revient des produits importés, que la DAE évalue dans son rapport à + 20 % en moyenne.
48. Il en résultera néanmoins la création d'un profit fiscal pour la Nouvelle-Calédonie, laquelle avait dû supporter cette perte en 2015 lors de l'introduction de mesures de type « STOP ». Il reste toutefois difficile d'apprécier le niveau de recettes fiscales attendu par l'introduction de nouvelles TRM, car celui-ci dépendra du comportement des grossistes importateurs. Plusieurs scénarii sont envisageables selon que les importateurs se tournent davantage vers la production locale ou, si tel n'est pas le cas, selon qu'ils répercutent l'intégralité du surcoût des produits importés dans leurs prix de vente aux consommateurs ou qu'ils décident d'absorber ou de répercuter la TRM différemment sur les différentes familles de produits, hypothèse que soutiennent les représentants de la société ESQ.

²⁰ En page 10 du rapport d'instruction de la DAE il est indiqué *« Le service instructeur n'a pas été en mesure de vérifier ce prix de revient car les comptes de la société ne dissocient pas les activités de production et de négoce sur les divers postes de dépenses et les éventuels éléments de comptabilité analytique n'ont pas été fournis par le demandeur. Ce prix de revient serait composé à 79,9 % de la matière première selon le demandeur (Annexe 5) ».*

²¹ Voir les points 139 et suivants de l'avis n° 2021-A-02.

49. Si les taxes de régulation de marché étaient instaurées dans les proportions sollicitées par les représentants de la société ESQ, l’Autorité estime qu’il faudra, dans tous les cas, s’attendre à de moindres volumes d’importations des produits concurrents des sociétés ESQ et Plastinord qu’actuellement.

2. Effet d’éviction et renforcement de la position dominante de la société ESQ

50. La société ESQ étant en monopole de production, la seule forme de concurrence qui s’exerce sur son activité provient des produits importés. Au vu des niveaux de TRM sollicités, qui augmenteront de façon significative le prix des tubes importés, il est probable qu’une partie des clients finaux (artisans BTP, maîtres d’œuvre) se détourneront des produits importés au profit des produits locaux si les importateurs répercutent la totalité du surcoût dans leurs prix de vente.
51. En l’espèce, les mesures de régulation tarifaires conduiraient à réduire progressivement la concurrence des produits importés, renforçant ainsi la position dominante de la société ESQ sur le marché de la distribution sur les tubes et tuyaux en PVC, PE et PP d’un diamètre inférieur ou égal à 250 mm.

3. Effet de contournement

52. Toute mesure de régulation de marché induit quasi-systématiquement des stratégies de contournement de la part des opérateurs qui y sont soumis, comme l’expérience a pu le démontrer. Dès lors, il n’est pas exclu que les importateurs remettent en œuvre ce type de stratégie pour échapper aux mesures tarifaires en déclarant dans un autre tarif douanier leur marchandise, rendant inopérante les mesures de TRM.

III. Conclusion

53. En conclusion, l’Autorité constate que les engagements proposés sont donc très insuffisants pour compenser les effets de renchérissement des prix résultant de l’instauration de nouvelles taxes de régulation de marché au niveau demandé, sans compter le risque d’augmentation des prix associé au renforcement de la position dominante des sociétés ESQ et Plastinord.
54. Néanmoins, en l’absence de toutes mesures de régulation de marché, si le contexte économique actuel perdure, il serait économiquement rationnel que les sociétés ESQ et Plastinord cessent leur activité de production pour se concentrer uniquement sur leur activité principale, le négoce, ce qui pourrait conduire à la suppression de 12 emplois, en l’absence de mesures de reclassement.
55. Il appartient donc au gouvernement d’apprécier le bilan coût / avantages de l’octroi de tout ou partie des mesures de régulation tarifaire sollicitées par les sociétés ESQ et Plastinord au regard des objectifs prévus à l’article Lp. 413-1 du code de commerce.
56. S’il estime qu’il est dans l’intérêt de la Nouvelle-Calédonie de soutenir les sociétés ESQ et Plastinord, l’Autorité recommande à nouveau de :
- réserver la protection aux seuls produits placés sous le tarif douanier 3917.23.91, pour lesquels il est démontré que la compétitivité-coût de la production locale est structurellement négative par rapport aux produits importés ;
 - privilégier l’application d’un taux de TRM dont le niveau devra être révisé sur la base de coûts clairement identifiés à travers la mise en place d’une comptabilité analytique dans les deux sociétés d’ici un an ;

– renforcer les engagements proposés par un objectif de création d’emplois et l’établissement de conditions générales et particulières de vente transparentes, définissant des conditions de remises sur le fondement de critères objectifs et non discriminatoires.

Pour le surplus, l’Autorité invite le gouvernement à se reporter à son avis n° 2021-A-02 du 7 avril 2021.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Charlotte Ivami, rapporteure, par Mme Aurélie Zoude-Le Berre, présidente, M. Jean-Michel Stoltz, vice-président, M. Robin Simpson, M. Walid Chaiehloudj et Mme Nadège Meyer, membres.

La secrétaire de séance

La présidente

Flavienne Haluatr



Aurélié Zoude-Le Berre