



Autorité de la Concurrence
de la Nouvelle-Calédonie

AVIS n° 2018-A-09 du 9 novembre 2018

**portant sur cinq demandes de protections de marché individuelles et divers
projets de délibérations et d'arrêtés y afférant**

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

Vu la décision de saisine d'office n° 2018-SO-02 du 11 juin 2018, enregistrée sous le numéro 18/0007 A, par laquelle l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « l'Autorité ») s'est saisie d'office, sur le fondement de l'article Lp. 462-4 du code de commerce applicable à la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « code de commerce »), sur l'opportunité de moderniser la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie ;

Vu les saisines du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « le gouvernement ») par lesquelles ce dernier sollicite l'avis de l'Autorité, sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce, sur les avis du Comité du commerce Extérieur (ci-après, le « COMEX ») réuni le 28 juin 2018, concernant les nouvelles demandes de protections de marché déposées respectivement par la SARL Métal Industries sur les fers à béton (saisine 18/0010 A), la société SARL Aedes System sur les procédés de filtration pour gouttière anti-moustiques (saisine 18/0011 A), la SARL Boniface Acma sur les sangles et élingues (saisine 18/0012 A), la demande de modification de la protection de marché sur les produits laitiers frais déposée par les sociétés Socalait SA et Tennessee Farm Laiterie SARL (saisine 18/0013 A) ; la demande de mesure de protection de marché sur les lambris PVC déposée par la société Pacific Plastic Profile (ci-après la « société 3P ») (saisine 18/0019 A) ; et la saisine complémentaire du gouvernement enregistrée sous le numéro 18/0020 A, sur divers projets de texte ;

Vu les décisions de jonction de la rapporteure générale de l'ensemble de ses saisines et de l'auto-saisine en date du 9 août et du 9 octobre 2018 ;

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, les rapporteurs, les commissaires du gouvernement, les représentants du syndicat des importateurs et distributeurs de la Nouvelle-Calédonie (SIDNC) entendus lors de la séance de l'Autorité du 31 octobre 2018, la Fédération des industries de la Nouvelle-Calédonie (FINC) ayant été régulièrement convoquée ;

Après en avoir délibéré le 31 octobre 2018, adopte l'avis suivant sur les saisines enregistrées sous les numéros 18/0010 A, 18/0011 A, 18/0012 A, 18/0013 A, 18/0019 A et 18/0020 A :

Table des matières

I.	LA METHODE D'ANALYSE CONCURRENTIELLE DES DEMANDES DE PROTECTION DE MARCHE SUIVIE PAR L'AUTORITE	5
II.	L'AVIS SUR LA PROTECTION DE MARCHE ENVISAGEE AU BENEFICE DE LA SOCIETE METAL INDUSTRIES (SAISINES 18/0010A ET 18/0020 A)	7
A.	<i>Présentation</i>	8
1.	<i>Présentation de la société Métal Industries</i>	8
2.	<i>Les demandes de protection de marché formulées par Métal Industries</i>	9
3.	<i>Les avis du COMEX</i>	11
4.	<i>Les projets de texte adoptés par le gouvernement</i>	11
B.	<i>Définition du marché pertinent</i>	11
C.	<i>Analyse des critères d'exemption</i>	13
1.	<i>Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique</i>	13
2.	<i>Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs</i>	14
3.	<i>Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence</i>	15
4.	<i>Sur le caractère indispensable de la mesure de protection</i>	16
D.	<i>L'avis de l'Autorité</i>	17
III.	L'AVIS SUR LA PROTECTION DE MARCHE ENVISAGEE AU BENEFICE DE LA SOCIETE AEDES SYSTEM (SAISINES 18/0011A ET 18/0020A)	18
A.	<i>Présentation</i>	18
1.	<i>Présentation de la société AEDES system</i>	18
2.	<i>La demande de protection de marché formulée par AEDES System</i>	19
3.	<i>Les avis consultatifs et l'avis du COMEX</i>	19
4.	<i>Les projets de texte adoptés par le gouvernement</i>	20
B.	<i>Définition du marché pertinent</i>	21
C.	<i>Analyse des critères d'exemption</i>	21
1.	<i>Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique</i>	21
2.	<i>Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs</i>	22
3.	<i>Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence</i>	22
4.	<i>Sur le caractère indispensable de la mesure de protection</i>	22
D.	<i>L'avis de l'Autorité</i>	22
IV.	L'AVIS SUR LES PROTECTIONS DE MARCHE ENVISAGEES AU BENEFICE DE LA SOCIETE BONIFACE ACMA SYSTEM (SAISINES 18/0012A ET 18/0020A).....	23
A.	<i>Présentation</i>	23
1.	<i>Présentation de la société Boniface</i>	23
2.	<i>La demande de protection de marché formulée par Boniface</i>	24
3.	<i>L'avis des chambres consulaires et du COMEX</i>	24
4.	<i>Les projets de texte adoptés par le gouvernement</i>	25
B.	<i>Définition des marchés pertinents</i>	26

C.	Analyse des critères d'exemption.....	27
1.	Sur la contribution des mesures de protection au progrès économique	27
2.	Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs	28
3.	Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence	28
4.	Sur le caractère indispensable des mesures de protection	29
D.	L'avis de l'Autorité	29

V. L'AVIS SUR LES PROTECTIONS DE MARCHÉ ENVISAGÉES AU BENEFICE DE LA SOCIÉTÉ SOCALAIT/TFL (SAISINES 18/0013A ET 18/0020A)..... 30

A.	Présentation.....	30
1.	Présentation des sociétés Socalait/TFL	30
2.	Les demandes de protection de marché formulées par Socalait/TFL	31
3.	L'avis des chambres consulaires et du COMEX.....	31
4.	Les projets de texte adoptés par le gouvernement.....	33
B.	Définition du marché pertinent.....	35
1.	La définition des marchés dans le secteur des produits laitiers par les autorités de concurrence et les textes métropolitains	35
2.	Le secteur des produits laitiers frais et des crèmes desserts UHT en Nouvelle-Calédonie	36
C.	Analyse des critères d'exemption.....	41
1.	Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique	41
2.	Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs	43
3.	Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence	44
4.	Sur le caractère indispensable de la mesure de protection	45
D.	L'avis de l'Autorité	45

VI. L'AVIS SUR LA PROTECTION DE MARCHÉ ENVISAGÉE AU BENEFICE DE LA SOCIÉTÉ 3P (SAISINES 19/0013A ET 18/0020A)..... 46

A.	Présentation.....	46
1.	Présentation de la société 3P.....	46
2.	La demande de protection de marché formulée par 3P.....	47
3.	L'avis du COMEX.....	48
4.	Les projets de texte adoptés par le gouvernement.....	48
B.	Définition du marché pertinent.....	49
C.	Analyse des critères d'exemption.....	50
1.	Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique	50
2.	Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs	51
3.	Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence	51
4.	Sur le caractère indispensable de la mesure de protection	52
D.	L'avis de l'Autorité	52

VII. L'AVIS SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DES PROJETS D'ARRÊTÉ RELATIF AU PAI ET DE DÉLIBÉRATION FIXANT LA LISTE DES PRODUITS SOUMIS À LA TCPPL (SAISINE 18/0020A)..... 53

1. Par décision n° 2018-SO-02 du 11 juin 2018, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « l'Autorité ») s'est saisie d'office, sur le fondement de l'article Lp. 462-4 du code de commerce applicable à la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « code de commerce »), sur l'opportunité de moderniser la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie.
2. Puis, le 7 août 2018, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi l'Autorité, sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce, de quatre demandes d'avis portant « *sur les avis du Comité du commerce Extérieur* (ci-après « COMEX ») *réuni le 28 juin (2018)* » concernant :
 - la demande de protections de marché sur les fers à béton déposée par la SARL Métal Industries (saisine 18/0010 A) ;
 - la demande de protections de marché sur les procédés de filtration pour gouttière anti-moustiques déposée par la SARL Aedes System (saisine 18/0011 A) ;
 - la demande de protections de marché sur les sangles et élingues déposée par la SARL Boniface Acma (saisine 18/0012 A) ;
 - la demande de modification de la protection de marché sur les produits laitiers frais déposée par les sociétés Socalait SA et Tennessee Farm Laiterie SARL (saisine 18/0013 A).
3. Par décision du 9 août 2018, la rapporteure générale a procédé à la jonction de l'instruction de ces quatre demandes d'avis¹ et du dossier d'auto-saisine².
4. Puis, par courrier du 19 septembre 2018, le gouvernement a saisi l'Autorité d'un premier projet d'arrêté portant modification de l'arrêté n° 2017-2491/GNC du 6 décembre 2017 relatif au Programme Annuel d'importation pour l'année 2018, sur les fers à béton d'un diamètre inférieur ou égal à 16 mm.
5. Une cinquième demande d'avis, enregistrée sous le numéro 18/0019A, portant sur la demande de mesure de protections sur les lambris PVC de la société Pacific Plastic Profile (ci-après désigné « la société 3P ») a été déposée à l'Autorité, par le gouvernement, le 21 septembre 2018.
6. Par courriel du 5 octobre 2018, le gouvernement a finalement saisi l'Autorité sur divers projets de texte tendant à mettre en œuvre les demandes de protection de marché, à savoir :
 - le projet d'arrêté relatif au programme annuel des importations pour l'année 2019 ;
 - le projet d'arrêté fixant la liste des produits soumis à la taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale ;
 - le projet de délibération portant application de la taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale ;
 - le projet de délibération portant création de sous-positions tarifaires dans le tarif des douanes ;
 - le projet de délibération portant création de deux sous-positions tarifaires dans le tarif des douanes (société 3P)³.

L'ensemble de ces textes ont fait l'objet d'une seule et même saisine enregistrée le 8 octobre 2018 sous le numéro 18/0020A.

¹ Demandes enregistrées sous les numéros 18/0010A, 18/0011 A, 18/0012 A et 18/0013 A.

² Référéncé sous le n° 18/0007A.

³ Voir courriel de la DRDNC en date du 5 octobre 2018 accompagné de ses annexes.

7. L'article Lp. 462-2 et en particulier le 1°, dispose que : « *L'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie est obligatoirement consultée [...] 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 : de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives* ».
8. L'ensemble des saisines du gouvernement étant rattachées à des projets de textes ayant directement pour effet de soumettre l'accès à un marché à des restrictions quantitatives, l'Autorité est compétente, sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce, pour répondre aux différentes demandes d'avis du gouvernement enregistrées sous les numéros 18/0010 A, 18/0011 A, 18/12 A, 118/0013 A, 18/0019 A et 18/0020 A ayant fait l'objet de décisions de jonction avec la saisine d'office n° 18/007A.
9. Par ailleurs, l'Autorité s'est prononcée sur l'opportunité de moderniser la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie, objet de son auto-saisine enregistrée sous le numéro 18/0007 dont l'instruction a été menée en parallèle de l'instruction des saisines du gouvernement, dans sa Recommandation n° 2018-R-02 du 9 novembre 2018.
10. Après avoir rappelé rapidement les principes posés par l'Autorité dans la Recommandation n° 2018-R-02 précitée pour conduire l'analyse concurrentielle d'une demande de protection de marché (I), l'Autorité examinera successivement chacune des demandes de protection de marché envisagées à l'égard des sociétés Métal Industries (II), Boniface Acma (III), AEDES System (IV), TFL/Socalait (V) et 3P (VI) ainsi que les projets de textes y afférant. Enfin, l'Autorité analysera les autres dispositions du projet d'arrêté relatif au PAI et du projet d'arrêté fixant la liste des produits soumis à TCPPL pour 2019 pour proposer, le cas échéant, des mesures de substitution ou des recommandations pour atténuer leurs effets anticoncurrentiels (VII).

I. La méthode d'analyse concurrentielle des demandes de protection de marché suivie par l'Autorité

11. La délibération n° 252 du 28 décembre 2006 *relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie* (ci-après, la « délibération n° 252 ») autorise le gouvernement, sous certaines conditions et selon une procédure spécifique, à instaurer soit des mesures quantitatives soit des mesures tarifaires sur des produits fabriqués ou transformés en Nouvelle-Calédonie identifiés par leur position (ou sous-position) douanière dans le système de désignation et de codification des marchandises douanier⁴, afin de promouvoir la production locale par des mesures restreignant la concurrence des produits importés.
12. Les mesures quantitatives peuvent prendre la forme de mesures de suspension ou de contingentement. Les mesures de suspension peuvent également être modulées, dans certains cas, selon l'origine du produit : Suspendu Hors Union Européenne (SHUE) ou Suspendu Toutes Origines et Provenances (STOP). Les quotas d'importation peuvent également être modulés, dans certains cas, selon l'origine du produit : Quota Hors Union Européenne (QHUE), Quota Union Européenne (QUE)⁵ ou Quota Toutes Origines et Provenances (QTOP). L'ensemble de

⁴ Ce système recense les tarifs douaniers (TD) <https://douane.gouv.nc/>

⁵ Cette mesure est exceptionnelle en raison des relations commerciales privilégiées de la Nouvelle-Calédonie avec l'Union européenne (voir *infra*).

ces mesures quantitatives figure dans le Programme annuel des importations (PAI) fixé par un arrêté du gouvernement et publié au Journal Officiel de la Nouvelle-Calédonie.

13. Les mesures tarifaires sont des taxes applicables aux produits importés. A ce jour, la Nouvelle-Calédonie considère que seule la taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale (TCPPL) entre dans le champ des protections de marché au sens de la délibération n° 252, à l'inverse de la taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA) ou des droits de douanes. Chaque année, le gouvernement fixe, par arrêté, une liste des produits soumis à la TCPPL et le congrès adopte une délibération fixant les taux pour chaque produit.
14. Dans le cadre de sa Recommandation n° 2018-R-02 du 9 novembre 2018 visant à la modernisation de cette réglementation, l'Autorité a précisé les raisons pour lesquelles elle considère que les protections de marché portent naturellement atteinte à la concurrence et les risques anticoncurrentiels qui y sont associés en fonction de la nature de la mesure de protection demandée et de l'intensité du jeu de la concurrence sur le marché local. L'Autorité considère que : *« les mesures de suspension (STOP ou SHUE) sont les plus attentatoires à la concurrence, suivies des mesures de contingentements (QTOP, QUE, QHUE), et des barrières tarifaires (...). Les effets anticoncurrentiels de ces mesures sont d'autant plus importants que le marché local est concentré et peu contestable. En effet, sur un marché monopolistique par exemple, l'introduction d'une mesure de suspension de type STOP, conduit à l'élimination totale de la concurrence alors que sur un marché local atomisé, la même mesure n'aurait pas le même impact en raison de la concurrence existante entre les opérateurs locaux. Dans le premier cas, les clients – intermédiaires ou finaux – sont susceptibles de se trouver placés en situation de dépendance économique par rapport à l'opérateur en monopole, n'ayant plus d'autre alternative pour s'approvisionner, alors que dans le second cas, ces opérateurs peuvent faire jouer la concurrence entre les différentes entreprises locales »*.
15. L'Autorité rappelle que l'article 1^{er} de la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 *relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie* vise plusieurs objectifs de politique économique et prévoit un test pour apprécier l'opportunité de mettre en place une protection de marché à travers une mise en balance du *« supplément de valeur ajoutée apporté par la fabrication locale de biens par rapport à l'importation de biens identiques ou similaires »* *« au regard de l'atteinte portée au droit et au bien-être du consommateur »*.
16. Comme elle l'avait déjà suggéré dans son avis n° 2018-A-04 relatif à l'organisation de la filière fruits et légumes, l'Autorité a considéré dans sa Recommandation n° 2018-R-02 que ce test se rapproche fortement de la grille d'analyse mentionnée à l'article Lp. 421-4 du code de commerce qui permet à des opérateurs ayant mis en œuvre des pratiques anticoncurrentielles d'échapper à toute sanction 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 »*.
17. Dans la mesure où une protection de marché renforce nécessairement le pouvoir de marché des opérateurs locaux en réduisant ou en supprimant la concurrence des produits importés, l'Autorité estime légitime d'analyser une demande de protection de marché de la même manière qu'une pratique anticoncurrentielle qui atténue ou élimine la pression concurrentielle sur un marché donné et que son avis se fonde sur les mêmes critères d'exemption. La méthode d'analyse concurrentielle des cinq demandes de protection de marché et des textes réglementaires y afférant consistera donc à vérifier, pour chaque cas, si les quatre critères d'exemption suivants sont cumulativement réunis :

– **la mesure de protection de marché contribue directement au « progrès économique »**, lequel recouvre bien évidemment le supplément de valeur ajoutée apporté par la fabrication ou la transformation locale, la création d’emplois, la valorisation de la filière locale mais également d’autres champs (gains d’efficacité quantitatifs ou qualitatifs résultant de la mesure de protection). Il devrait donc être établi que le progrès économique allégué est la conséquence directe de la mesure en cause, sans qu’il puisse être obtenu par d’autres méthodes moins attentatoires à la concurrence⁶ ;

– **la mesure de protection de marché réserve aux utilisateurs une part équitable du profit qui en résulte**, étant précisé que « *la notion « d’utilisateur » englobe tous les acteurs, directs ou indirects, des produits couverts par l’accord, y compris les transformateurs, les grossistes, les détaillants, mais surtout, dans le cas de biens destinés à être largement commercialisés, les consommateurs finals* »⁷. La notion de « *partie équitable* » suppose que les avantages obtenus par les utilisateurs compensent les inconvénients qui en résultent. Par exemple, si une mesure de protection de marché est susceptible d’entraîner une hausse des prix, il faut pouvoir constater un relèvement conséquent de la qualité des produits ou obtenir un engagement de la part du demandeur sur les prix de vente ;

– **la mesure de protection de marché ne permet pas aux entreprises du secteur protégé d’avoir la possibilité d’éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits concernés**. Ce critère ne pourrait donc être rempli si la protection de marché accordée aboutit à la création d’un monopole sur le marché pertinent ;

– enfin, **la mesure de protection de marché est indispensable pour parvenir à l’objectif poursuivi**. Cela suppose de vérifier s’il n’existe pas d’autres moyens moins attentatoires à la concurrence que la protection de marché demandée pour parvenir aux objectifs de progrès économique poursuivis.

II. L’Avis sur la protection de marché envisagée au bénéfice de la société Métal Industries (saisines 18/0010A et 18/0020 A)

18. Après une présentation de la société Métal Industries et de la réponse du gouvernement à ses demandes de protection de marché (A), il conviendra de définir le marché pertinent (B) pour pouvoir évaluer de quelle manière la protection envisagée porte atteinte à la concurrence et vérifier si les quatre critères permettant de compenser cette atteinte sont réunis au regard de la contribution de la mesure de protection au progrès économique (C) afin de répondre aux demandes d’avis du gouvernement (D).

⁶ Voir l’Avis n° 99-A-17 du 17 novembre 1999 du Conseil de la concurrence métropolitain relatif à la mise en œuvre des remboursements différenciés en matière d’optique et à la question de la communication des conventions signées entre mutuelles et opticiens.

⁷ Idem.

A. Présentation

1. Présentation de la société Métal Industries

19. Fondée en 1996 (suite à l'opération de scission des activités de production et de négoce de la SARL Fabical créé en 1971)⁸, la société Métal Industries est rattachée au groupe familial Halbedel qui détient des participations dans plusieurs sociétés actives dans le secteur des matériaux de construction. A la tête du groupe, on trouve la holding Arbor Gestion SARL, qui assure les fonctions administratives, logistiques, RH et comptables pour l'ensemble du groupe.
20. Les activités s'organisent autour de deux grands pôles :
 - le pôle industrie acier porté par la société de production Métal Industries ;
 - le pôle négoce regroupant les sociétés Matériaux Center⁹ (Enseigne implantée sur trois sites : Nouméa, Païta et Pouembout) et la quincaillerie Les Briconautes Païta.
21. Le secteur d'activité de la société Métal Industries est celui des produits aciers pour la construction qui sont destinés à l'armement du béton. Ces produits correspondent à une nomenclature technique strictement définie et doivent présenter des propriétés mécaniques de résistance à la traction. Par grandes familles d'emploi, on distingue les produits crénelés ou nervurés (barres, couronnes et fils), les treillis soudés, les treillis raidisseurs, les armatures, les fibres en acier, les fils et torons de précontrainte.
22. L'activité de transformation de la société Métal Industries repose principalement sur du mono-produit et consiste en la fabrication et le façonnage de l'acier (barres droites, éléments façonnés et d'armature, treillis soudés), et, de manière plus marginale, sur les produits de clôture (grillages et barbelés). Sur ces derniers, la société dispose de mesures de contingentement exprimées en valeur¹⁰. En termes de répartition, les produits aciers concentrent plus de 80 % de son chiffre d'affaires¹¹, le reste correspondant aux produits de clôture.
23. Le chiffre d'affaires de Métal Industries a chuté de près de 25 % entre 2014 et 2018, principalement en raison de la baisse d'activité sur les treillis soudés et les fers à béton alors que les ventes de grillages et barbelés se maintiennent. Les comptes de la société présentent des résultats négatifs avec une situation déficitaire depuis décembre 2017.
24. Pour ce qui concerne spécifiquement l'activité de tréfilerie du demandeur¹², il convient d'opérer une première distinction des produits selon qu'il s'agit de fers à béton droits ou d'éléments d'armature. Dans le premier cas, les barres droites de fer à béton, obtenues par un procédé de redressage des bobines, sont soit coupées en longueurs standards de 6 et 12 mètres, soit à la longueur souhaitée, et destinées à être introduites, en l'état, pour le renforcement du béton. Dans le second cas, les barres droites subissent un second niveau de transformation, sont façonnées en éléments et ensuite assemblées par ligature ou par soudage.

⁸ Voir le procès-verbal d'audition du gérant de Métal Industries pour une présentation du contexte en p. 2-3 qui indique « *L'activité débute dès les années 1971 sous une seule et même entité : FABICAL qui produit et vend des aciers de construction (fers à béton et treillis soudés)* ».

⁹ La société Matériaux Center est née en 2014 de la fusion des sociétés de négoce Fabical/Batibois (fusionnées en 2005) et Decobat (Ex Socabois) toutes deux propriétés du groupe Halbedel.

¹⁰ TD 7313.00.10 = QTOP de 2 000 000 F.CFP, TD 7314.41.10 = QTOP de 1 200 000 F.CFP, TD 7314.41.32 = QTOP de 3 300 000 F.CFP, TD 7314.42.10 = QTOP de 5 100 000 F.CFP.

¹¹ Exercice clos au 30/06/2018

¹² Le tréfilage est la réduction de la section d'un fil en métal par traction mécanique sur une machine à tréfiler.

25. En l'espèce, les bobines de fil machine importées qui constituent la matière première utilisée par la société Métal Industries pénètrent sur le marché sous le TD 7213.10.00 qui donnent une fois redressées par cette entreprise des barres droites répertoriées au TD 7214.20.00.
26. Le procédé de redressage qui consiste (à partir d'une matière première déjà laminée) à dérouler, redresser et couper des ronds à béton en barres droites est considéré, par la société Métal Industries comme suffisant pour entrer dans le champ d'une activité de transformation au sens de l'article 7 de la délibération n° 252. Pour autant, le taux de valeur ajoutée dégagée par l'entreprise apparaît relativement faible et en régression constante, au regard du faible écart de prix entre le prix de revient import des bobines de fil et des barres droites importées directement sur le territoire calédonien. A ce jour, le prix de vente de la société Métal Industries à ses revendeurs serait même supérieur à celui des produits importés par ses mêmes revendeurs.

Graphique présentant l'évolution comparée du prix de revient import TTC (en F.CFP/T) du fil machine (TD 7213.10.00) et des barres droites (TD 7214.20.00) (2006-2018)



27. La société Métal Industries importe sa matière première principalement de Métropole et d'Espagne, avec un reliquat de Nouvelle-Zélande. Pour sa fabrication, cette entreprise dispose d'un agrément délivré par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. De plus, la société dispose d'un laboratoire de tests et réalise régulièrement sur des échantillons des tests de traction et de résistance sur les fers à béton et sur la soudure des treillis soudés, conditions *sine qua non* au maintien de l'agrément.
28. La société Métal Industries emploie 12 personnes (directeur compris) à temps plein dont 7 affectées au département tréfilerie, 2 au département clôture et 2 au service technique. Toutefois, sa santé financière déclinante l'a conduite au dépôt d'un licenciement économique collectif pour sept de ses salariés.

2. Les demandes de protection de marché formulées par Métal Industries

29. Dès 2009, la société Métal Industries avait demandé une mesure de contingentement (QTOP) de 4 400 tonnes sur les fers à béton importés mais les discussions n'avaient pas abouti, faute de consensus entre les acteurs locaux, d'une démonstration insuffisante des pertes de parts de marché du fait de la concurrence de produits chinois, et du fait que la santé financière de l'entreprise était bonne.
30. La présente demande de protection de marché soumise à l'avis de l'Autorité a beaucoup évolué. Initiée par courrier du 6 avril 2016 pour faire face à une augmentation des importations de barres droites, entrant directement en concurrence avec les produits locaux, dans le contexte de crise mondiale du prix de l'acier qui induit un alignement du prix de revient du producteur sur

le prix de l'importation, la demande visait à obtenir « *la création d'une sous-position douanière protégée par un STOP pour la fabrication de fer à béton des diamètres 6,8,10,12,14,16* »¹³.

31. Par courrier du 16 juin 2016, la société Métal Industries a reformulé sa demande de protection de marché en faveur d'un contingent global de 2.500 tonnes à appliquer sur les TD 7214.20.00 et 7214.99.00.
32. Il s'est ensuite écoulé un délai de deux ans sans réponse en retour de la part du gouvernement. Ce rallongement du délai de mise en œuvre ne semble pas lié à l'instruction proprement dite mais aux nombreux aller-retours entre le gouvernement et le congrès sur la demande du 16 juin 2016 de la société, ce qui a généré une incompréhension voire un sentiment de frustration chez les représentants de la société Métal Industries¹⁴.
33. Par un courrier du 25 juillet 2018, adressé au président du gouvernement, la société Métal Industries a relancé le gouvernement et souhaité que sa demande de quota pour 2019 soit reconsidérée à la baisse (1.500 tonnes au lieu des 2.500 tonnes) en raison d'une contraction du marché. Les données justifiant cette demande n'ont toutefois pas été réactualisées par rapport au dossier transmis en 2016.
34. Le gouvernement a réagi et proposé également d'introduire, en urgence, un STOP entre le 1^{er} août et le 1^{er} octobre et un QTOP de 625 tonnes entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2018, correspondant au prorata d'un volume d'importation annuel calculé sur une base de 2500 tonnes.
35. Par courriel du vendredi 7 septembre 2018, le gouvernement a informé l'Autorité qu'il souhaitait la saisir en urgence sur ce projet d'arrêté pour qu'elle lui rende un avis avant le mardi 11 septembre 2018, laquelle lui a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de se prononcer en quelques jours sur cette demande et l'a invité à adopter l'arrêté si l'urgence est constatée, quitte à le modifier à la suite de l'avis qu'elle serait amenée à rendre au mois de novembre 2018¹⁵. L'Autorité a été officiellement saisie pour avis sur cette procédure d'urgence par courrier du Président du gouvernement le 17 septembre 2018. Finalement, par courrier du 16 octobre 2018, ce dernier lui a indiqué que « *les mesures de protection de marché qui seront proposées au gouvernement, après publication de votre avis, porteront uniquement sur le PAI 2019* ».
36. Pour sa part, dans un courrier adressé au président du gouvernement le 8 octobre 2018, la société Métal Industries a informé ce dernier de la situation alarmante de son activité et de la nécessité de revoir à la baisse le quota pour l'année 2019, en l'abaissant à 1.000 tonnes, voire d'instaurer une mesure STOP¹⁶.

¹³ Voir la demande de protection de marché de la société Métal Industries en date du 6 avril 2016. Les fers à béton (20, 25, 32, 40 mm) d'un diamètre > 16 mm non produits localement restaient libres à l'importation.

¹⁴ Voir les courriers adressés par Métal Industries au Président du Gouvernement en date du 25 avril, 25 juillet, 29 août et 8 octobre 2016.

¹⁵ Voir les échanges de mail entre la Présidente de l'Autorité et le service des douanes des 7 et 8 septembre 2018.

¹⁶ Voir le courrier de la société Métal Industries du 8 octobre 2018 dans lequel elle précise : « *Notre demande à 2 500 tonnes a été initiée en 2016 au moment où l'importation annuelle du marché du fer à béton était d'environ 5 660 tonnes (TD 7214.20.00 et 7214.99.00) et qu'en 2018 nous serons à une importation annuelle estimée à environ 2 340 tonnes, soit une baisse de 58%* » en conséquence « *notre demande de QTOP de 2 500 tonnes se trouve ainsi supérieure à l'importation annuelle estimée en 2018, ce qui, vous le conviendrez, n'a aucun sens* » (soulignement ajouté). En l'état actuel, il est donc sollicité que « *le montant du QTOP soit revu à la baisse à 1 000 tonnes annuelles pour les tarifs douaniers précités, ou qu'un STOP soit désormais appliqué* ».

3. Les avis du COMEX

37. Le COMEX s'était réuni le 21 juillet 2016 et s'était prononcé favorablement sur la demande de Métal Industries (5 voix contre 3 et aucune abstention).
38. En séance du 28 juin 2018, le COMEX a été appelé à se prononcer sur la demande de Métal Industries réactualisée ainsi que sur la procédure d'urgence proposée par le gouvernement qui leur a été annoncée. Ce comité a donné un avis favorable à toutes ces demandes :
- 4 voix contre 2 et 4 abstentions pour la mise en place d'un QTOP de 1.500 tonnes sur le TD 7214.20.00¹⁷;
 - 7 voix contre 2 et 1 abstention pour la mise en place sur le TD 7214.20.00 d'un STOP du 1^{er} août au 1^{er} octobre 2018 ;
 - 7 voix contre 2 et 1 abstention pour la mise en place d'un QTOP calculé au prorata des mois restants pour l'année 2018 sur la base d'un QTOP de 2 500 tonnes, soit un quota de 625 tonnes.
39. L'Autorité a été saisie pour avis par le gouvernement sur l'avis du COMEX du 28 juin 2018 relatif à la demande de protection de la société Métal Industries par courrier enregistré le 7 août 2018.

4. Les projets de texte adoptés par le gouvernement

40. S'agissant des fers à béton, à l'annexe 1 du projet d'arrêté relatif au PAI pour l'année 2019, il est prévu :

7214.20.10	Fers à béton – <i>autres que de section transversale</i> d'un diamètre ≤ à seize (16) millimètres.	QTOP	2500 tonnes
------------	--	------	-------------

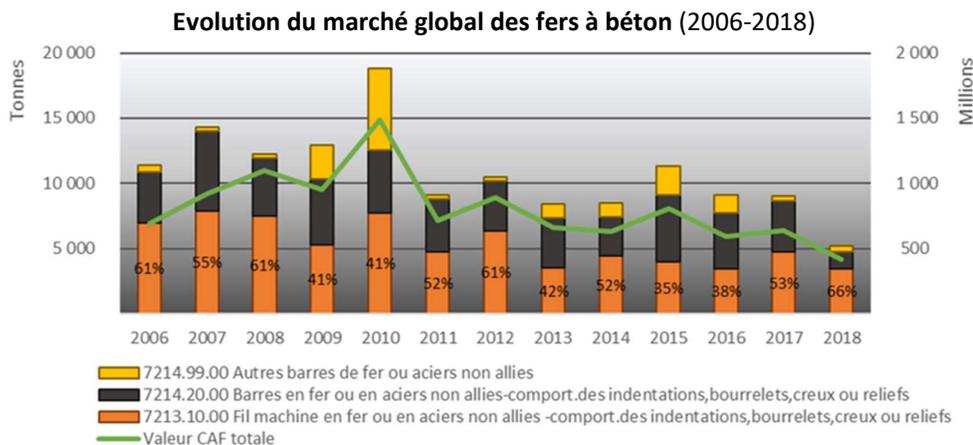
41. Pour ce qui concerne la mesure ci-dessus, il y a lieu de préciser que figurent en rouge les modifications apportées par les différents textes transmis à l'Autorité, dont le dernier date du 23 octobre 2018.
42. En premier lieu, l'Autorité observe qu'elle n'a pas été destinataire d'un projet de délibération du congrès visant à créer cette sous-position tarifaire. Actuellement, en effet, la nomenclature douanière ne prévoit que la position 7214.20.00 : « *Comportant des indentations, bourrelets, creux ou reliefs obtenus au cours du laminage ou ayant subi une torsion après laminage* », et non la sous-position 7214.20.10 mentionnée dans le projet d'arrêté.
43. En second lieu, l'Autorité déduit du projet de PAI que le gouvernement n'envisage pas d'abaisser le QTOP à 1.000 tonnes ni d'accorder un STOP en 2019 malgré les arguments avancés par la société Métal Industries dans son courrier du 8 octobre 2018 selon lesquels 2500 tonnes est un niveau supérieur au volume d'importation attendu pour l'année 2019.
44. L'Autorité a été saisie pour avis par le gouvernement sur ce projet d'arrêté par courrier enregistré le 8 octobre 2018.

B. Définition du marché pertinent

45. Le marché des fers à bétons, objet de la présente demande de protection, regroupe deux catégories d'acteurs : les transformateurs opérant sur le marché des ronds à béton et les importateurs de tiges droites de fer à béton.

¹⁷ Voir compte-rendu de la séance du Comex du 28 juin 2018.

46. Le marché calédonien recense plusieurs acteurs locaux opérant sur le marché des ronds à béton, soit au titre d'une activité de type mono-produit (comme c'est le cas pour la société Métal Industries), soit combinée à une activité de gros œuvre du BTP à l'instar des sociétés Aparisi et Gurrera notamment. Ces sociétés sont équipées en amont d'ateliers de ferrailage leur permettant de dérouler les bobines de fils machine indentés pour ensuite les façonner en éléments d'armature qu'elles intégreront par la suite dans leurs propres chantiers.
47. Les tiges droites de fer à béton sont importées et peuvent être introduites, en l'état, en renfort de béton, ou subir un second niveau de transformation : tréfilage, écrouissage, profilage par cintrage, puis assemblage par ligatures et/ou soudures. Ainsi, façonnées et assemblées, les barres de fer servent d'armatures, longrines, semelles, poteaux ou poutrelles, destinées à la construction et entrent notamment dans la réalisation d'éléments préfabriqués.
48. Il en résulte que la société Métal Industries, qui se présente comme le seul producteur/transformateur de barres droites sur le marché calédonien, est concurrencée à deux niveaux :
 – potentiellement sur le marché local, du fait de la présence d'acteurs équipés pour dérouler eux-mêmes des bobines de fils d'un diamètre \leq à 16 mm en barres droites, bien qu'actuellement ils n'exercent pas d'activité de revente de ces produits mais les utilisent dans le cadre de leur propre processus de transformation¹⁸ ;
 – réellement sur le marché international du fait de l'importation des diamètres variables compris entre 6 et 50 mm (sans possibilité d'en distinguer les volumes), avec un réseau de revendeurs ou d'opérateurs du BTP important sur le territoire.
49. Comme l'illustre le graphique infra, le marché calédonien des fers à béton s'apprécie au regard des volumes de bobine de fils importés (intranant constituant la matière première des sociétés de transformation susvisées) additionnés des importations de barres droites déjà redressées, étant précisé que les produits du TD 7214.99.00 ne comportent pas d'indentations et s'apparentent en conséquence à des produits lisses.



Source : ISEE-statistiques douanières, ACNC

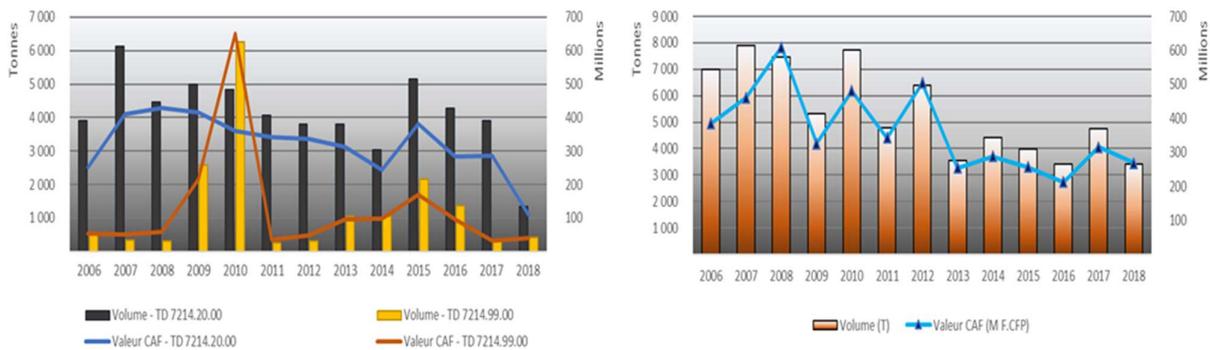
50. Il faut ici souligner que l'identification précise des volumes entrant en concurrence directe avec les fers à béton fabriqués par la société Métal industries est impossible en l'état actuel de la nomenclature des douanes. En effet, les barres droites pénètrent sur le territoire sans distinction de diamètre sous les TD :

¹⁸ Les sociétés de productions locales bénéficiaient, à l'instar de Métal Industries, d'un agrément au régime fiscal privilégié au titre de leur activité de façonnage.

- 7214.20.00 – Barres de fer ou en aciers non alliés comportant des indentations, bourrelets, creux ou reliefs obtenus au cours du laminage ou ayant subi une torsion après laminage ;
- 7214.99.00 – Autres barres de fer ou en aciers non alliés.

51. Le marché global des fers à béton a connu une période charnière de forte consommation, de 2004 à 2012, dynamisée par la réalisation de plusieurs grands chantiers et la construction des deux usines métallurgiques de Vale et KNS avec un volume moyen de 11.500 tonnes par an. En 2013, le ralentissement observé dans le secteur du BTP a eu pour conséquence d’orienter à la baisse la consommation de fers à béton, inversant la répartition du marché en faveur des importations. A partir de 2017, la tendance s’est inversée, à nouveau, et la production locale est repassée devant les importations ce qui a conforté son poids sur l’année 2018 en représentant 66 % des volumes importés alors que les importations de barres droites ont accusé une baisse de 59 %, passant de 4.249 à 1.755 tonnes.

**Evolution des importations de barres droites (à gauche)
et de bobines de fil machine (à droite) (2006-2018)**



Source : ISEE – statistiques douanières, ACNC

52. Les importations de bobines de fil sont réalisées par une poignée d’opérateurs locaux au sein desquels les sociétés Métal Industries et NC PREFEA représentent 92 % du total. Toutefois, NC PREFEA n’est pas un concurrent direct de la société Métal Industries car elle si elle achète bien des bobines de fil machine, elle ne les transforme pas pour fabriquer des barres droites en vue de la revente mais pour les intégrer à la préfabrication de poutres et prédalles en béton précontraint destinés aux grands chantiers.

53. Depuis 2013, les volumes de bobines ont marqué une nette régression, la consommation moyenne observée sur la période 2013-2018 (extrapolation sur 12 mois) s’élève à 4.111 tonnes par an.

C. Analyse des critères d’exemption

1. Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique

54. Les demandes de mesures de protections de marché présentées par le producteur constituent avant tout un ultime levier pour maintenir son activité, son outil industriel et ses emplois. Le gérant de la société a ainsi expliqué lors de son audition « qu’en 2017, nous sommes à 10% de nos capacités de production et depuis deux mois nous ne produisons plus »¹⁹.

¹⁹ Voir le procès-verbal de la société Métal Industries réalisé en date du 21 août 2018.

55. Comme dans beaucoup d'autres industries, il apparaît en effet que l'appareil productif est surdimensionné par rapport à la demande intérieure. Dans le cas présent, l'équipement industriel a été renouvelé en 2004 lors d'une opération d'investissement financée par la double défiscalisation et visait à absorber les volumes générés par les besoins des constructions des usines métallurgiques.
56. Dans son courrier du 25 avril 2018, adressé au président du gouvernement, le gérant de la société a incriminé l'importation et indiqué notamment que : « *Le manque de réactivité dans la mise en place de notre demande a eu pour conséquences un grand boulevard laissé ouvert pour les importateurs et la baisse régulière de notre production* ».
57. Toutefois, l'Autorité considère que cette observation n'est pas vérifiée au regard de la baisse croissante des importations de barres droites observée depuis le dépôt de la demande de la société en 2016 alors que les importations de bobines de fil machine se maintiennent (voir graphiques *supra*).
58. Il n'en demeure pas moins que les mesures quantitatives demandées (STOP, QTOP de 1.000 ou 1.500 tonnes) visent à sauver les sept emplois affectés au département tréfilerie pour lesquels l'entreprise a déposé un plan social économique. Si la sauvegarde de ces emplois ne contribue pas positivement au progrès économique, elle éviterait néanmoins de le dégrader par rapport à la situation actuelle. Il conviendrait toutefois que l'entreprise s'engage formellement à conserver ces emplois pendant la durée de la protection demandée pour que cette condition soit remplie.

2. Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs

59. Du point de vue de la société Métal Industries et de ses salariés, il est acquis que la mesure quantitative leur sera profitable.
60. Toutefois, la mesure quantitative demandée pourrait porter atteinte à plusieurs catégories d'acteurs économiques en Nouvelle-Calédonie.
61. En premier lieu, d'autres opérateurs locaux, non directement concurrents de la société Métal Industries s'approvisionnent en fers à béton importés pour réaliser leur activité de transformation. Ainsi, la société NC Prefa pourrait, par exemple, se trouver impactée par une restriction des importations de barres droites pour poursuivre son activité, à des conditions d'achat équivalentes, sur un marché connexe local.
62. En deuxième lieu, comme l'a également souligné la SCET, l'instauration d'un QTOP, et plus encore d'un STOP, conduirait non seulement à restreindre l'activité des importateurs-grossistes mais surtout à réduire les choix des clients alors qu'ils recherchent souvent des produits non substituables à ceux produits localement, notamment des barres droites aux normes NF.
63. En troisième lieu, l'instauration d'un QTOP, et plus encore d'un STOP, conduirait à renforcer la position dominante de la société Métal Industries sur le marché des fers à béton en Nouvelle-Calédonie, ce qui serait susceptible de lui donner la possibilité d'augmenter ses prix de vente par rapport aux produits importés, comme elle a déjà tenté de le faire. Ainsi, la FCBTP s'inquiète de la mesure de protection envisagée alors que par le jeu de la concurrence, à travers un groupement d'achat des professionnels du BTP, il a été possible de faire considérablement baisser les prix : « *MÉTAL INDUSTRIES nous annonçait un prix de [...] F.CFP/tonne. Le poste acier représentant [x]% du prix de la construction finie, il nous est impossible de répercuter cette augmentation de prix pendant un chantier qui plus est si un engagement signé a déjà été*

conclu avec le client. Nous avons constitué un groupement de plusieurs entrepreneurs en vue de réaliser une commande groupée de fers à béton (500 tonnes) sur la Métropole ce qui nous a permis de toucher le produit à [...] F.CFP/tonne, soit 100.000 F.CFP de moins la tonne que le fabricant local qui importe sa matière première de Nouvelle-Zélande. »²⁰.

64. Sur ce point, il faut néanmoins préciser que la société Métal Industries n'a pas relevé ses prix depuis 4 ans et s'est engagée dans la rédaction d'un contrat de performance qui prévoit, à la date de rédaction du présent avis :
- la répercussion dans son prix de vente des variations, à la hausse ou à la baisse, du prix d'achat de sa matière première dès que celle-ci est supérieure ou égale à 10 % ;
 - la révision de sa politique tarifaire par la mise en place d'une grille de tarifs et de services liée au segment clients et au volume annuel²¹.
65. L'Autorité considère, pour sa part, que cet engagement ne serait pas suffisant pour compenser le risque d'augmentation des prix au détriment des clients et des consommateurs puisqu'une hausse jusqu'à 10 % est toujours possible. En outre, elle serait d'autant plus préjudiciable que cette augmentation pourrait contribuer à renchérir le coût global des aciers de construction risquant une incidence sur l'index BT21 et le coût des loyers, lesquels sont revalorisés sur la base de ce dernier.
66. L'Autorité relève cependant qu'au cours de son audition, le gérant de la société Métal Industries était prêt à s'engager davantage sur une stabilisation de ses prix de vente : « *Depuis 4 ans nous sommes restés à 115.000 F.CFP et nous allons rester sur ce prix, quitte à absorber les fluctuations de prix* »²².
67. L'impact d'une mesure de protection sur les fers à béton à l'égard des autres utilisateurs que la société Métal Industries et ses salariés s'avère probablement négatif, en particulier si le niveau de protection accordé est maximal (STOP) ou très fort (QTOP de 1.000 tonnes). Or, les engagements sur les prix de la société Métal Industries ne sont pas, en l'état, suffisants pour compenser cet impact négatif, et il paraît peu probable qu'il puisse s'engager davantage dans la mesure où, comme son gérant le reconnaît lui-même, son coût de revient est supérieur au produit fini importé : « *La problématique c'est que notre matière première en provenance de France est plus chère que le produit fini en barre de nos concurrents* »²³.

3. Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence

68. Comme elle l'a mis en évidence dans sa Recommandation n° 2018-A-02 précitée, « *l'intensité de[s] effets sur le jeu de la concurrence [d'une protection de marché] dépend principalement de la nature de la mesure envisagée et du fonctionnement concurrentiel ou non du marché local qu'elle vise à protéger* »²⁴.
69. A ce jour, le QTOP de 2.500 tonnes, proposé dans le projet d'arrêté relatif au PAI pour l'année 2019, devrait avoir un impact limité, voire nul, sur les concurrents de la société Métal Industries puisque le niveau attendu des importations globales de barres droites (tous diamètres confondus) serait inférieur ou égal à ce volume.

²⁰ Voir le procès-verbal de la FCBTP réalisé en date du 27 juillet 2018.

²¹ Voir le projet de contrat de performance de la société METAL INDUSTRIES

²² Voir le procès-verbal de la société Métal Industries réalisé en date du 21 août 2018 p.5.

²³ Idem, p.3.

²⁴ ACNC, Recommandation n° 2018-R-02 du 9 novembre 2018 visant à la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie.

70. En revanche, si le quota était fixé à 1.500 voire 1.000 tonnes ou que la mesure de suspension (STOP) venait à être privilégiée, ils conduiraient à renforcer à deux niveaux une position déjà dominante : d'une part au détriment des structures de moindre taille, et d'autre part en limitant l'accès au marché aux revendeurs (SCET, Soprobat) par ailleurs revendeurs des produits Métal Industries et concurrents directs de Matériaux Center (également filiale du groupe Halbedel). Ainsi, pour les représentants de la FCBTP : « *La mesure actée récemment en COMEX va considérablement impacter l'activité de gros œuvre du BTP et en particulier celle des ateliers de ferrailage* »²⁵.
71. L'instauration d'un QTOP de 1.000 ou 1.500 tonnes pourrait conduire à réduire de près de 50 % à 60 % la concurrence des produits finis importés actuellement moins chers que les produits vendus localement. Dans la mesure où la société de négoce Matériaux Center, qui appartient au même groupe que la société Métal Industries, serait susceptible d'être attributaire de quotas, il en résulterait une restriction encore plus élevée de la concurrence. La société Matériaux Center a d'ailleurs importé pour la première fois des barres droites en 2018²⁶.
72. Enfin, l'Autorité souligne qu'un STOP sur les barres droites importées supprimerait toute forme de concurrence de la part des produits d'importation, affectant en cela l'activité des grossistes-importateurs, y compris ceux qui s'approvisionnent principalement auprès de la société Métal Industrie (comme la SCET par exemple). Il n'en resterait pas moins une concurrence potentielle sur le marché local de la part de sociétés de gros œuvre telles que les sociétés Aparisi et Gurrera notamment, même s'il est peu probable qu'elles s'engagent sur une activité de redressement de bobines de fil pour vendre directement des barres droites étant donné leur domaine d'activité actuel.

4. Sur le caractère indispensable de la mesure de protection

73. L'Autorité ne peut que constater que la situation financière de la société Métal Industries s'est considérablement détériorée au fil de ces cinq dernières années, en raison d'une forte contraction de ses volumes de production et de coûts unitaires de production élevés.
74. Se pose dès lors la question de savoir si la mesure de protection accordée est indispensable pour rétablir sa situation financière en lui permettant de gagner des parts de marché suffisantes pour sauver ses emplois.
75. Sur ce point, il ressort de l'instruction que les perspectives de reconquête de parts de marché escomptées par la société Métal Industries paraissent « surestimées » au regard de la convergence de plusieurs critères :
- depuis, 2017, les importations de barres droites accusent elles-mêmes un fort repli si bien que l'accroissement de la production de tels produits au niveau local pour répondre à la demande n'est pas garanti ²⁷;
 - sur le volume d'importation de barres droites, doivent être retranchées les importations effectuées par les opérateurs locaux au titre de leur activité de transformation qui, d'après la note réactualisée de la DAE, représenteraient « *en 2017, 65% des volumes importés sous le code 7214.20.00 (soit 2 544 tonnes) et opérées en exonération de TGI en tant que matières premières* »²⁸. Les importateurs-revendeurs, directement concurrents des sociétés Métal Industries/Matériaux Center, se partagent les 35%

²⁵ Voir le procès-verbal de la FCBTP du 27 juillet 2018.

²⁶ Voir le procès-verbal de la société Métal Industries réalisé en date du 21 août 2018 p.6.

²⁷ En septembre 2018 le volume cumulé de barres droites depuis le début de l'année est de 1 755 tonnes (-59% par rapport à 2017)

²⁸ Voir la note de la DAE

restants (1.369 tonnes). Si l'on applique la même répartition sur les volumes importés de 2018 avec une extrapolation sur une année pleine, Métal Industries peut escompter capter 819 tonnes à l'importation. Or, il n'est pas assuré que ce volume supplémentaire soit suffisant pour lui assurer une reprise d'activité ;

- la relance de l'activité de la société Métal Industries reste, comme pour beaucoup d'industries, conditionnée à celle du secteur du BTP, qui constitue la variable la plus déterminante pour rééquilibrer sur le long terme les comptes de la société.

76. En outre, le gérant de la société a conclu son audition en indiquant : « *Aujourd'hui nous voulons un QTOP mais ça ne sert à rien de museler l'importation si la compétitivité des entreprises locales (HTGI) n'est pas conservée* »²⁹. Il s'ensuit que la mesure de protection demandée, même si elle était accordée, ne pourrait pas nécessairement répondre aux besoins de la société Métal Industries pour redresser ses comptes.

D. L'avis de l'Autorité

77. Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que :

– selon les informations communiquées à l'Autorité, il n'existe pas de sous-position tarifaire correspondant à celle mentionnée dans le projet d'arrêté fixant le PAI pour 2019 et distinguant les fers à béton d'un diamètre inférieur ou égal ou directement supérieur à 16 mm des autres fers à béton ;

– quelle que soit la mesure de protection de marché accordée à la société Métal Industries, elle ne contribuerait pas positivement au progrès économique mais pourrait éviter de le détériorer si elle était assortie d'un engagement contraignant de la société de conserver les sept emplois dédiés à l'activité de tréfilerie et si les autres conditions étaient remplies ;

– compte tenu des prévisions des volumes d'importation de fers à béton pour 2019 (environ 2.500 tonnes), la mesure de protection de marché proposée dans le projet d'arrêté fixant le PAI pour l'année 2019 (QTOP 2.500 tonnes) aura un faible impact sur les « utilisateurs » et sur le jeu de la concurrence alors que les autres mesures envisagées par la société Métal industrie (QTOP 1.500, 1.000 ou STOP) conduiront à une élimination substantielle de la concurrence sans transférer aux utilisateurs une part substantielle du progrès économique attendu (impact négatif à l'égard d'autres producteurs locaux sur des marchés connexes et à l'égard des clients en termes de choix et de prix) ;

– si la mesure de protection de marché proposée dans le projet d'arrêté fixant le PAI pour l'année 2019 (QTOP 2.500 tonnes) ne permettra pas d'améliorer la situation de la société Métal industrie, il n'est pas acquis que toute autre mesure de protection, y compris un STOP, soit adaptée et suffisante pour aider cette entreprise à redresser sa situation économique.

78. L'Autorité invite donc le gouvernement, s'il souhaite soutenir le marché des fers à béton et en particulier la société Métal industrie, à envisager d'autres moyens de soutien que l'octroi d'une protection de marché quantitative compte tenu de son impact sur le fonctionnement concurrentiel du marché des fers à béton lui-même et d'autres marchés connexes où sont actifs des acteurs de la production locale.

79. Elle considère qu'une barrière tarifaire adaptée pourrait remplir les quatre critères permettant de justifier sa contribution au progrès économique car elle ne conduirait pas nécessairement à une élimination substantielle de la concurrence (les importations resteraient envisageables) et

²⁹ Voir le procès-verbal de la société Métal Industries réalisé en date du 21 août 2018, dernière page.

pourrait réserver aux utilisateurs une part du profit qui en résulte à travers l'accroissement des recettes fiscales de la collectivité. Pour ce faire, l'Autorité recommande au gouvernement de créer la sous-position tarifaire adéquate à la protection de la société Métal Industries par délibération du congrès. Dans cette hypothèse, les engagements de maintien des prix de la société Métal Industries devraient être rendus contraignants.

80. A défaut, si le gouvernement choisit de maintenir une protection quantitative sur les fers à béton, l'Autorité recommande d'attendre, six mois, avant de déterminer le niveau du quota susceptible de protéger correctement cette entreprise, une fois la sous position tarifaire créée.

III. L'Avis sur la protection de marché envisagée au bénéfice de la société AEDES System (saisines 18/0011A et 18/0020A)

81. Après une présentation de la société AEDES System et de la réponse du gouvernement à sa demande de protection de marché (A), il conviendra de définir le marché pertinent (B) pour pouvoir évaluer de quelle manière la protection envisagée porte atteinte à la concurrence et vérifier si les quatre critères permettant de compenser cette atteinte sont réunis au regard de la contribution de la mesure de protection au progrès économique (C) afin de répondre à la demande d'avis du gouvernement (D).

A. Présentation

1. Présentation de la société AEDES system

82. La SARL AEDES SYSTEM (ci-après la société « AEDES ») est une jeune société innovante, créée en 2014 en Nouvelle-Calédonie, qui a développé un procédé de filtrage des gouttières ayant une action contre les gîtes larvaires (« l'Aglostic ») afin de lutter notamment contre le virus de la dingue³⁰. Ce produit n'est pas vendu en magasin mais par l'intermédiaire de son partenaire local, la société Bluescope Steel. Cette invention est brevetée dans 40 pays du monde.
83. Pour la fabrication de son produit, la société AEDES utilise de la mousse en polyuréthane (billes de pneus recyclés) importée qui est recensée dans le tarif des douanes sous la position tarifaire 3921.13.90 « Plaques, feuilles, pellicules, bandes et lames, en matière plastique, polyuréthane autrement présenté ». Actuellement, les importations sous ce TD sont interdites afin de protéger un autre producteur local de mousse en polyuréthane qui sert à la fabrication de matelas en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, ce producteur local accorde chaque année de nombreuses dérogations en faveur de l'importation de cette matière première qui sert à de nombreux usages et qu'elle ne peut fournir (rouleaux « compriband » pour la construction, mousse pour coussins de bateaux...).
84. La société AEDES a bénéficié d'aides publiques importantes à son démarrage³¹. Elle bénéficie également de l'accompagnement de la cellule export du Service de coopération régionale et des relations extérieures (SCRRE) du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour vendre des

³⁰ La société développe et exploite des procédés de filtrations à gouttières dont le rôle principal est d'être une « barrière » permettant d'empêcher l'entrée des moustiques femelles adultes à l'intérieur des gouttières, et donc la nidification tout en laissant passer l'eau.

³¹ Voir la note de la DAE du 26 juin 2018.

licences sur son produit à l'étranger. La SEM Promosud vient par ailleurs d'entrer au capital de la société, ce qui conforte ses projections de croissance pour les cinq prochaines années³².

85. Depuis sa création, le chiffre d'affaires de l'entreprise progresse régulièrement. Il pourrait être multiplié par six entre 2016 et 2018 si les prévisions se maintiennent
86. La société AEDES emploie 1 salarié en plus de ses deux co-gérants.

2. La demande de protection de marché formulée par AEDES System

87. Le 8 décembre 2017, la société AEDES a formulé une demande³³ de mesure de protections de marché sous la forme d'un STOP pour une durée de trois ans sur les filtres à gouttières antimoustiques qu'elle fabrique et qui concerne les tarifs douaniers suivants :
- TD 3921.13.90 « *Plaques, feuilles, pellicules, bandes et lames, en matière plastique, polyuréthane autrement présenté* » (déjà sous STOP depuis 1996) et pour lequel la demande de la société AEDES s'envisage sous l'angle d'une clarification en raison de dérogations à l'importation accordées sous ce code douanier ;
 - TD 9603.90.00 « *Balais et brosses, même constituant des parties de machines, d'appareils ou véhicules ; balais mécanique... ; pinceaux et plumeaux ; tête préparée pour article de broserie ; tampons et rouleaux à peindre ; raclettes en caoutchouc ou en matière souples et analogues ; autres* » pour lequel la mise en place d'une mesure STOP est sollicitée.
88. Le 27 février 2018, la société AEDES a circonscrit le champ de sa demande de protections de marché en abandonnant sa demande sur le TD 9603.90.00 et en la ciblant sur le TD 3921.13.90.
89. Elle vise ainsi à obtenir l'arrêt des dérogations accordées sur les importations de mousse à gouttières en polyuréthane avec action antimoustiques sur le tarif douanier à l'importation accordées sous ce code douanier (déjà soumis à un STOP) qui viennent concurrencer ses produits alors que, selon le demandeur, leur efficacité n'est pas prouvée. Il s'agirait, selon la société AEDES, d'une concurrence « *déloyale d'importations de produits à usage similaire mais non brevetés et à un niveau de prix juste inférieur à celui qu'elle pratique* »³⁴.

3. Les avis consultatifs et l'avis du COMEX

90. La demande du 27 février 2018 a été transmise pour avis aux chambres consulaires et à la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales de la Nouvelle-Calédonie (DASS-NC). Le 3 avril 2018, la DASS-NC a rendu un avis favorable en mettant en avant le fait que la protection de marché permettrait d'augmenter la production et, par ce biais, de faire baisser le prix des produits à protéger. Cette baisse des prix devrait inciter les particuliers et les collectivités à davantage équiper leurs bâtis et favoriser la lutte antivectorielle³⁵.
91. La Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) a émis un avis réservé motifs pris des doutes qu'elle a sur la capacité de la société AEDES à fournir la totalité du marché. Elle a fait valoir que la création d'une sous-position tarifaire préalable à l'application d'une mesure STOP lui paraissait plus appropriée.

³² Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la société AEDES.

³³ Une première demande de protection de marché a été déposée par la société AEDES auprès de la DAE le 1^{er} septembre 2017 avec un récépissé en date du 21 septembre 2017. Ceci a été confirmé par le gérant de la société AEDES lors de son audition, voir le procès-verbal.

³⁴ Voir la note de la DAE du 26 juin 2018.

³⁵ Voir l'avis de la DASS-NC en date du 3 avril 2018.

92. Pour sa part, la CCI a émis, le 13 avril 2018, un avis défavorable³⁶ au motif qu'il s'agirait en l'espèce de « *stopper l'introduction d'un produit uniquement en raison d'une finalité d'usage concurrentielle, de qualifier une dérogation par rapport à une fonction et non à un produit, et ce sans garantie d'applicabilité de la mesure, les contrôles douaniers étant fondés sur des critères techniques et objectifs* »³⁷.
93. La DRDNC qui avait reçu le dossier pour information a confirmé « *que les mesures de protection de marché ne sont efficaces qu'à la condition de reposer sur des règles claires et des mécanismes de mise en œuvre simples fondés sur des critères objectifs* »³⁸.
94. La DAE a ajouté que : « *La réglementation douanière ne permet pas de reconnaître spécifiquement le produit concurrent lors de son entrée sur le territoire (la mousse en polyuréthane à cellules ouvertes pouvant être utilisée pour d'autres usages)* »³⁹.
95. Lors du COMEX du 29 mai 2018, la question de l'élaboration d'un projet de contrat de performance a notamment été évoquée⁴⁰ ainsi que la préparation d'une note de la DAE en vue de la séance du COMEX du 28 juin 2018. Puis, lors de la séance du 28 juin 2018, cinq membres se sont prononcés en faveur de l'instauration de la protection de marché et cinq s'y sont opposés (y inclus la DAE)⁴¹.

4. Les projets de texte adoptés par le gouvernement

96. L'annexe 1 du projet d'arrêté relatif au PAI pour l'année 2019 reconduit le STOP sur la position tarifaire 3921.13.90. au bénéfice du producteur local de matelas en mousse, la société Calmousse.

3921.13.90	Autres plaques, feuilles,...en matière plastique : Produits alvéolaires en polyuréthane autrement présentés	STOP	
------------	--	------	--

97. La demande de la société AEDES est en effet transparente dans le projet d'arrêté puisque sa mise en œuvre dépendra essentiellement des dérogations qui seront accordées ou non par le producteur local de matelas en mousse, ce qui démontre le caractère totalement arbitraire de cette procédure dérogatoire, déjà souligné par l'Autorité dans le cadre de sa Recommandation n° 2018-R-02 du 9 novembre 2018 portant sur la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché⁴².
98. Le gouvernement n'aura donc pas d'outil réglementaire pour faire droit ou non à la demande de la société AEDES, à laquelle la DAE s'est opposée lors du COMEX. L'Autorité ayant été saisie par le gouvernement sur l'avis du COMEX, elle poursuit néanmoins son analyse.

³⁶ Le dossier de demande a également été transmis pour information à la Direction régionale des Douanes de Nouvelle-Calédonie (DRDNC). Note de la DAE à l'attention du président du GNC en date du 26/06/2018.

³⁷ Voir l'avis de la CCI du 13 avril 2008.

³⁸ Voir la note de la DAE du 26 juin 2018.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Voir le compte-rendu de la DAE sur la séance du COMEX du 29 mai 2018.

⁴¹ Voir le compte-rendu de la DAE sur la séance du COMEX du 28 juin 2018.

⁴² En l'espèce, la demande d'AEDES SYSTEM est transparente dans le projet d'arrêté relatif au PAI de l'année 2019, qui vise à reconduire la mesure STOP sur le TD susvisé, mais soulève néanmoins la question de savoir par quel(s) moyen(s) l'interdiction de délivrer les demandes de dérogation sera appliquée, d'autant plus que les usages réservés aux blocs de mousse importés par LSM CONCEPT diffèrent de ceux de CALMOUSSE.

B. Définition du marché pertinent

99. La plupart des systèmes de protection de gouttière ciblent les débris végétaux mais ne sont pas conçus pour avoir une action de lutte contre les gîtes larvaires⁴³. Bien que situés dans le même emplacement (gouttières), ces systèmes (par exemple grille hérisson) n'ont pas le même objectif. En l'état, et pour les besoins de la présente analyse, la délimitation exacte des marchés pertinents peut demeurer ouverte⁴⁴ et, pour les besoins de l'analyse, celle-ci sera circonscrite aux systèmes de protection des gouttières, objet de la demande.
100. Les principaux concurrents de la société AEDES sont les importateurs parmi lesquels la société LSM Concept. Sur le secteur des solutions de protection de gouttières, l'entreprise demanderesse domine avec une part de marché de 50 à 60 % en valeur et volume⁴⁵. Plus spécifiquement, sur l'activité de commercialisation des filtres à gouttières ayant une action de lutte anti-moustique (hors hérisson), la part de la société AEDES atteint quasiment 80% en valeur et en volume⁴⁶.
101. Le marché potentiel est important puisque la couverture actuelle du marché calédonien est très faible et pourrait tripler en cinq ans⁴⁷.
102. L'examen de l'historique des prix pratiqués par la société AEDES depuis octobre 2015 montre que lors de la mise sur le marché de son produit, le prix de vente s'établissait à 4.000 F.CFP le mètre linéaire. Depuis mars 2017, ce prix est de l'ordre de 2.950 F.CFP le mètre linéaire. Il apparaît qu'avec ce prix réduit, il existe toujours un différentiel de prix de l'ordre de 11 à 12 % par rapport aux produits importés⁴⁸.
103. La société AEDES a indiqué, lors de son audition, qu'une mesure de protections de marché lui permettrait d'augmenter ses volumes de vente et de baisser son prix de vente « *au niveau de la concurrence* », soit à 2.500 F/CFP le mètre linéaire. Cependant, et avant même que la mesure de protections de marché lui soit accordée, la société AEDES envisage déjà de réduire ses tarifs. En effet, d'après les services de la DAE, le demandeur « *viserait une nouvelle réduction de tarif à la fin de l'année 2018, ce dernier deviendrait inférieur au prix de la mousse importée* »⁴⁹.
104. La pression concurrentielle des produits importés a donc conduit la société AEDES à baisser ses prix pour demeurer compétitive sans remettre en cause ses perspectives de développement très importantes étant donné la faible couverture du marché calédonien à ce jour.

C. Analyse des critères d'exemption

1. Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique

105. Les produits de la société AEDES semblent présenter une réelle valeur ajoutée à travers son innovation brevetée. Comme indiqué par la CMA dans son avis du 6 avril 2018⁵⁰, la société AEDES « *propose pour un prix équivalent un produit ayant la même destination que son*

⁴³ Voir le document intitulé « *Analyse de la concurrence - Concurrence directe et indirecte* » transmis par la société AEDES.

⁴⁴ La pratique décisionnelle des autorités de concurrence ne s'est pas prononcée sur la définition pertinente de ces marchés de produits.

⁴⁵ Voir la note de la DAE du 26 juin 2018.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Voir la demande de protection de marché de la société AEDES en date du 13 décembre 2017.

⁴⁸ Voir la note de la DAE du 26 juin 2018.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Voir l'avis de la CMA du 6 avril 2018.

concurrent importateur mais présentant des garanties supplémentaires », l'institut Pasteur ayant validé le « *rôle de barrière physique contre les moustiques adultes d'Ae. Aegypti* » qui sont les vecteurs principaux de la dengue.

106. La société AEDES met, d'ailleurs, en avant le fait qu'après d'importants investissements en R&D, elle a développé un produit particulièrement adapté aux contraintes climatiques de la Nouvelle-Calédonie (résistance aux UV et durabilité). Dans le contexte calédonien de lutte contre la prolifération de la dengue, le produit développé semble présenter un réel apport pour le territoire et pourrait connaître de nouvelles innovations.
107. L'Autorité observe néanmoins que la protection de marché sollicitée n'est pour rien dans cette contribution au progrès économique. A cet égard, la société AEDES a simplement indiqué, lors de son audition, qu'une protection de marché lui permettrait d'augmenter ses volumes de vente et de baisser son prix de vente « au niveau de la concurrence ».
108. En l'absence d'engagements sur la politique d'investissement, d'innovation ou de création d'emplois qui pourraient être mis en œuvre grâce au bénéfice de la protection de marché, la première condition n'apparaît pas suffisamment démontrée.

2. Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs

109. L'objectif de la protection demandée étant de conférer une situation de monopole à la société AEDES pour développer ses ventes, il présente un risque d'accroissement des prix ou de moindre innovation de fait de la suppression de toute pression concurrentielle extérieure et de l'absence de concurrent sur le marché intérieur.
110. En l'absence d'engagement de l'entreprise AEDES et compte tenu du rapprochement progressif de ses prix vers les prix des produits importés moins chers, l'Autorité considère que la constitution d'un monopole pourrait porter une atteinte disproportionnée à la concurrence sans réserver aux utilisateurs une part du profit qui en résulte.
111. Au surplus, la suppression de toute dérogation à l'interdiction d'importer de la mousse polyuréthane portera une atteinte injustifiée à l'activité d'autres producteurs locaux qui en ont besoin.

3. Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence

112. La demande de protection de marché ayant précisément pour objet de constituer un monopole au bénéfice de la société AEDES, elle conduira nécessairement à l'élimination de toute forme de concurrence sur le marché local comme à l'international.

4. Sur le caractère indispensable de la mesure de protection

113. Compte tenu de la qualité des produits de la société AEDES qui semble faire consensus, sa forte part de marché, le soutien public dont il bénéficie déjà, son potentiel de développement et sa capacité à exercer une concurrence par les prix tout en poursuivant une dynamique de croissance, l'Autorité considère que la mesure de protection demandée n'est pas indispensable.

D. L'avis de l'Autorité

114. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les quatre conditions justifiant une mesure de protection de marché ne sont pas en l'état réunies. En tout état de cause, la demande de protection de marché de la société AEDES n'en est pas vraiment une, car elle repose sur le bon vouloir d'un autre opérateur local d'accorder ou non une dérogation à un STOP.

IV. L'Avis sur les protections de marché envisagées au bénéfice de la société Boniface ACMA System (saisines 18/0012A et 18/0020A)

115. Après une présentation de la société Boniface ACMA (ci-après : « la société Boniface ») et de la réponse du gouvernement à sa demande de protection de marché (A), il conviendra de définir le marché pertinent (B) pour pouvoir évaluer de quelle manière la protection envisagée porte atteinte à la concurrence et vérifier si les quatre critères permettant de compenser cette atteinte sont réunis au regard de la contribution de la mesure de protection au progrès économique (C) afin de répondre aux demandes d'avis du gouvernement (D).

A. Présentation

1. Présentation de la société Boniface

116. La société Boniface est une entreprise familiale spécialisée dans la fabrication et la commercialisation de matériels de manutention et de levage pour les secteurs de la marine, du BTP et de l'agriculture notamment. Créée en 1974, cette société a également développé une activité de détaillant et de grossiste notamment d'accessoires pouvant découler de matières premières ou provenir en l'état de l'importation (manilles, palans, treuils...) ⁵¹. Elle n'a jamais demandé ni bénéficié de protection de marché.
117. Elle s'adresse principalement à une clientèle de professionnels et de particuliers et commercialise ses produits à travers un réseau de distribution mixte alliant un ensemble de revendeurs principalement constitué de quincailleries (Ducos Quincaillerie, Nouméa Quincaillerie) et de commerces spécialisés (Soprotec et Accastillage République⁵²), et un point de vente directe jouxtant l'unité de production.
118. Cette entreprise fabrique une gamme étendue de produits que sont les élingues (en sangle, chaîne, câble, corde et « Dyneema ») et les sangles (d'arrimage et de treuil). En complément, la société Boniface a développé une activité de négoce.
119. Le chiffre d'affaires de la société Boniface en 2017 est réparti réparti pour moitié entre l'activité de production (en régression) et l'activité de négoce (en augmentation). Globalement, la société a vu son chiffre d'affaires diminuer de 12 % depuis 2013, dû en grande partie à la contraction des ventes d'élingues en câble et de cordages. S'agissant des volumes de production, les produits en sangle représentent les trois-quarts des produits fabriqués, le reste étant réparti entre les produits en câble, en corde et en chaîne, étant précisé que les sangles constituent le produit principal d'utilisation courante acheté par le particulier avec un positionnement prix bas. À l'opposé, les chaînes ne génèrent que peu de volume mais s'adressent principalement à des professionnels et présentent un prix de vente élevé.
120. La société Boniface emploie 18 salariés et son gérant.

⁵¹ La société a également développée des services annexes tels que la location de matériels, la réparation et la mise à disposition d'un banc d'essais acquis en 2005 pour la réalisation de tests d'épreuves et de ruptures.

⁵² Le gérant de la société BONIFACE a indiqué lors de son audition être également propriétaire de la société ACCASTILLAGE REPUBLIC, commerce spécialisé dans la vente de matériels pour bateau. Voir p. 2 du procès-verbal d'audition.

2. La demande de protection de marché formulée par Boniface

121. La demande initiale de la société Boniface date du 22 juin 2016 et est formulée comme suit :
« la présente demande porte sur les codes douaniers suivants 5609.00.00, 6307.90.00, 7312.90.00 et 7315.89.00 sur lesquels nous sollicitons la mise en place d'un SHUE »⁵³.
122. Il ressort de l'instruction que l'identification des produits de la société Boniface n'est pas aisée car il existe une juxtaposition des positions douanières entre les matières premières et les produits finis. De plus, la ventilation actuelle du tarif des douanes et la classification des produits en cause font référence à une très grande diversité de produits.
123. Cette difficulté a été soulignée par de nombreux acteurs (DAE, CCI, CMA, DRDNC) qui s'accordent à dire que les codifications douanières sous lesquelles sont classifiés les produits en cause sont trop larges pour permettre une juste appréciation du marché et de la menace potentielle générée par les importations.
124. Les chambres consulaires (CCI-NC et CMA) ont engagé des discussions avec le demandeur pour pallier cette difficulté et identifier davantage les produits importés concurrents de ceux fabriqués localement afin d'éviter que le SHUE n'empêche d'autres professionnels de s'approvisionner en produits relevant des tarifs douaniers visés par la demande de protection.
125. Les chambres ont regretté de ne pas disposer d'informations relatives à la part de marché du producteur local sur chacun des marchés de produits à protéger ni d'informations relatives à la part de marché des importations, ce qui leur aurait permis d'en mesurer la criticité (volumétrie, écart de prix)⁵⁴.
126. Ces discussions ont conduit le demandeur à réviser sa demande de protections de marché comme suit :
 - Création de quatre nouvelles positions tarifaires sous les TD 5609.00.00, 6307.90.00, 7312.90.00 et 7315.89.00 en vue d'identifier sous chaque composante (sangle, corde, câble et chaîne) les produits fabriqués localement ;
 - Mise en place d'une mesure SHUE sur les sous-positions tarifaires créées.
127. Le demandeur a également proposé des engagements dans un projet de contrat de performance transmis au gouvernement.

3. L'avis des chambres consulaires et du COMEX

128. Une étude sur le marché des élingues et arrimages, réalisée par la DAE, a été transmise aux membres du COMEX, le 26 juin 2018, pour un examen lors de la séance du 28 juin 2018, étant précisé qu'une présentation avait été faite de cette demande pendant la séance du COMEX du 29 mai 2018.
129. A l'issue de la séance, les membres se sont prononcés favorablement à 8 voix contre 2 pour la création de quatre sous-position douanières sur les TD 5609.00.00, 6307.90.00, 7312.90.00 et 7315.89.00 et à 5 voix contre 3 (et 2 abstentions) pour la mise en place d'un SHUE sur chacune

⁵³ Le dossier de demande de protections de la société BONIFACE du 22 juin 2016.

⁵⁴ Voir procès-verbal du Comex du 28 juin 2018.

des sous-positions créées. Ainsi, le COMEX a rendu un avis favorable à la demande de protection de marché de la société Boniface.⁵⁵

4. Les projets de texte adoptés par le gouvernement

130. Le projet de délibération du congrès portant création de sous positions douanières dans le tarif des douanes de la Nouvelle-Calédonie du 5 octobre 2018 propose d'éclater en deux sous-positions douanières, quatre positions douanières afin de mieux identifier les produits importés concurrents de ceux de la société Boniface en ajoutant systématiquement, après les 6 premiers chiffres du code douanier les chiffres « .10 » pour les produits censés être concurrents et « .90 » pour les autres.
131. En premier lieu, il est créé, à l'article 4, deux sous-positions tarifaires à la position tarifaire **5609.00** du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie, relative aux :
« *Articles en fils, lames ou formes similaires, ficelles, cordes ou cordages* » libellée « *Articles en fils, lames ou formes similaires des n°54.04 ou 54.05, ficelles, cordes ou cordages, non dénommés ni compris ailleurs* », ainsi libellées :
« « 5609.00 *Articles en fils, lames ou formes similaires des n°54.04 ou 54.05, ficelles, cordes ou cordages, non dénommés ni compris ailleurs*
- *Élingue en sangle plate, en tissus de fibres synthétiques (100% polyester) dont les deux extrémités se terminent par une boucle de sangle cousue et supportant une charge maximale d'utilisation de 1.000 à 10.000 Kg (Note : une sangle de 3 cm de largeur a une résistance de 1 tonne)* 5609.00.10
- *Autres* 5609.00.90 »⁵⁶ (soulignement ajouté).
132. En second lieu, il est créé, à l'article 5, deux sous-positions tarifaires à la position tarifaire **7312.90** du TD, relative aux :
« - *Autres - Torons, câbles, tresses, élingues et articles similaires en fer ou en acier, non isolés pour l'électricité* », ainsi libellées :
« 7312.90 - *Autres*
-- *Elingue composée d'un câble en acier et d'une âme métallique d'un diamètre de 3 à 36 mm dont les deux extrémités se terminent par une boucle* 7312.90.10
-- autres 7312.90.90 »⁵⁷ (soulignement ajouté).
133. En troisième lieu, il est créé, à l'article 6, deux sous-positions tarifaires à la position tarifaire **7315.89** du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie, relative aux :
« -- *Autres - Autres chaînes et chaînettes* » ainsi libellées :
« 7315.89 -- *Autres*
A - *Chaîne d'arrimage composée de maillons d'un diamètre de 8 à 13 mm, comportant des accessoires d'accroche ou de tension à ses extrémités* 7315.89.10
B - *autres* 7315.89.90 »⁵⁸. (soulignement ajouté).
134. En dernier lieu, il est créé, à l'article 7, deux sous-positions tarifaires à la position **8479.89** du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie, relative aux :

⁵⁵ Voir le compte rendu du COMEX du 28 juin 2018.

⁵⁶ Les sous-positions 5609.00.10 et 5609.00.90 sont soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la sous-position 5609.00.00 à savoir un droit de douane de 10% et une TGC à 11%. (Voir article 4).

⁵⁷ Les sous-positions 7312.90.10 et 7312.90.90 sont soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la sous-position 7312.90.00 à savoir une TGC à 11%.

⁵⁸ Les sous-positions 7315.89.10 et 7315.89.90 sont soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la sous-position 7315.89.00 à savoir une TGC à 11%

« -- Autres – appareils mécaniques ayant une fonction propre », ainsi libellés

« 8479.89 -- Autres

A - Sangle d'arrimage à cliquet, en une ou deux parties, en tissu de fibres synthétiques d'une largeur de 20 à 80 mm 8479.89.10

B – Autres 8479.89.90 »⁵⁹ (soulignement ajouté).

135. L'Autorité relève que l'ensemble de ces sous-positions et leurs libellés n'ont pas été soumis à l'avis du COMEX avant adoption du présent projet de délibération.
136. L'annexe 1 du projet d'arrêté fixant le PAI pour l'année 2019 propose de créer un SHUE sur chacune de ces positions douanières, étant précisé qu'une erreur semble d'être glissée dans le tableau qui vise la position « 5659.00.10 » au lieu de la position « 5609.00.10 ».

5659.00.10	Élingue en sangle plate, en tissus de fibres synthétiques (100% polyester) dont les deux extrémités sont cousues ensemble pour former deux boucles dont les deux extrémités se terminent par une boucle de sangle cousue et supportant une charge maximale d'utilisation de 1 000 à 10 000 Kg (largeur de 3 cm par tonne)	SHUE	
------------	--	------	--

7312.90.10	Elingue composée d'un câble en acier et d'une âme métallique d'un diamètre de 3 à 36 mm dont les deux extrémités forment deux boucles	SHUE	
------------	---	------	--

7315.89.10	Chaîne d'arrimage <u>composée de maillons</u> d'un diamètre de 8 à 13 mm, comportant des accessoires d'accroche ou de tension à ses extrémités	SHUE	
------------	--	------	--

8479.89.10	Sangle d'arrimage à cliquet, en une ou deux parties, en tissu de fibres synthétiques d'une largeur de 20 à 80 mm	SHUE	
------------	--	------	--

B. Définition des marchés pertinents

137. L'Autorité considère que, pour les besoins de la présente analyse, le marché des accessoires de manutention⁶⁰ peut être segmenté en quatre marchés de produits distincts selon leur composante principale : corde, sangle, câble et chaîne étant précisé que les petites sangles et cordages sont destinés à des usages courants alors que les chaînes et câbles sont destinés à supporter une charge de levage plus importante approvisionnant *de facto* les acteurs et chantiers les plus significatifs (comme ceux des industriels miniers ou ceux des opérations de levage sur l'émissaire marin de l'usine du sud ou sur le « Kea Trader »⁶¹).
138. L'instruction a permis d'apprécier l'organisation en quatre départements de l'unité de production et les différentes étapes de fabrication en vue de l'obtention des produits finis, en particulier l'atelier de couture. Les processus de fabrication des produits en corde, chaîne et câble requièrent encore pour un certain nombre d'étapes la main de l'homme. En revanche, la fabrication des produits en sangle, bien que nécessitant une formation de couturière dispensée

⁵⁹ Les sous-positions 8479.89.10 et 8479.89.90 sont soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la position 8479.89 du TD à savoir un droit de douane de 10% et une TGC à 11%.

⁶⁰ La pratique décisionnelle des autorités de concurrence ne s'est pas prononcée sur la définition pertinente de ces marchés de produits.

⁶¹ D'après le gérant de la société Boniface, ces opérateurs et opérations spécifiques sont caractérisés par des demandes ponctuelles mais exigeantes en volumes et délais de fabrication. Pour le cas de l'émissaire marin, la société a dû livrer dans de très courts délais une production conséquente allant jusqu'à 50 élingues/semaine.

en interne⁶², présente les signes d'une automatisation plus avancée caractéristique comme l'a indiqué le gérant « *d'une production en série et c'est pourquoi d'ailleurs nous sommes majoritairement concurrencés par les sangles d'importation. 90 à 95% du temps de travail des couturières relève des sangles standards, le reste étant réalisé sur-mesure* »⁶³. Les produits fabriqués par la société Boniface sont réalisés et testés⁶⁴ sous les standards normatifs appliqués au matériel de manutention⁶⁵.

139. La société Boniface est le seul fabricant de corde, sangle, câble et chaîne en Nouvelle-Calédonie. Elle importe sa matière première d'Asie et d'Europe.
140. Les produits concurrents de ceux de la société Boniface sont importés soit par des grossistes soit par des professionnels directement. Selon les chiffres de la DAE, sur chacun des marchés pertinents concernés, la répartition des parts de marché entre la société Boniface et les produits d'importation sont les suivants :
 - cordes, fil, lames : 66 % Boniface ; 34 % imports (dont 74 % d'origine européenne) ;
 - sangles en textile : 94 % Boniface ; 6 % imports (dont 44 % d'origine européenne) ;
 - torons, câbles, tresse, élingues en fer ou en acier : 78 % Boniface ; 22 % imports (dont 60 % d'origine européenne) ;
 - chaînes, chaînettes et leur partie en fonte, fer ou acier : 38 % Boniface ; 62 % imports (dont 48 % d'origine européenne et 65 % sont réalisées directement par les industriels miniers).
141. Selon la DAE, les prix de la société Boniface sont stables sur la période 2015-2017 (voire en légère baisse s'agissant des chaînes) et il n'y a pas de tendance à l'augmentation des importations sur les 5 dernières années.

C. Analyse des critères d'exemption

1. Sur la contribution des mesures de protection au progrès économique

142. Il ressort de l'instruction que la société a déjà procédé à un certain nombre d'investissements. Ainsi, le projet de contrat de performance fait état d'un programme d'investissements de près de [...] millions de F.CFP s'échelonnant sur une période de cinq ans (de 2017 à 2021). Il vise à renforcer la productivité de l'appareil productif par le doublement de certaines capacités de production et à améliorer la logistique par la diminution des temps de préparation, le développement d'une plateforme de stockage et l'ergonomie des postes de manutention.
143. Le demandeur s'est également engagé avec le soutien du cluster NCTI, dans une démarche de prospection à l'export avec de « forts *potentiels* » décelés dans la région Pacifique Sud et en particulier en Papouasie Nouvelle-Guinée. Il ambitionne de conclure des partenariats de distribution dans la zone Asie-Pacifique dans les cinq ans.
144. Dans l'immédiat, la mesure de protections de marché (SHUE) permettrait, selon le demandeur, de maintenir les emplois actuels (6 cadres, 12 employés dont la moitié affectée à la force de vente l'autre moitié aux départements logistique et production).

⁶² Voir le procès-verbal d'audition du gérant de la société Boniface : « *Les emplois de couturières constituent un élément important. Lorsque nous recrutons une couturière nous la formons en interne. Il faut au minimum deux mois pour qu'elle soit autonome pour une personne ne disposant pas d'expérience de couture mais nous avons l'une de nos couturières arrivées il y a 2-3 ans qui est encore en apprentissage* ».

⁶³ Idem

⁶⁴ Contrôle interne réalisé par les bancs d'essais de manière à mesurer sur un échantillon la résistance à la traction.

⁶⁵ EN-1492-1 pour les élingues en sangle, NF EN 12195 pour les arrimages en sangle, EN 818 / EN-10204-2.1 pour les élingues en chaîne et NF EN 13414 pour les élingues en câble

145. A terme, si les perspectives de développement annoncées se confortaient, l'entreprise procéderait à l'embauche de 3 à 5 personnes supplémentaires, le gérant ayant précisé mettre l'accent sur le volet des ressources humaines en renforçant le développement des compétences par le biais de la formation professionnelle et des entretiens annuels d'évaluation et en favorisant de bonnes conditions de travail (conclusion d'une négociation annuelle obligatoire, participation des salariés au résultat de l'entreprise, ergonomie des postes).
146. L'Autorité en conclut que les mesures de protection de marché demandées pourraient, sur la base des perspectives de volumes présentées par la société Boniface, contribuer au progrès économique en Nouvelle-Calédonie, et notamment à l'emploi.

2. Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs

147. Du point de vue des clients professionnels et des consommateurs, il faut souligner que dans sa proposition de contrat de performance, la société s'est notamment engagée à baisser ses tarifs de l'ordre de 10 % d'ici 2 à 3 ans sur les produits de sangles de consommation courante. Sur les gammes intermédiaire et premium, l'objectif annoncé par la société Boniface est le maintien des prix, ce qu'elle justifie par « *la qualité des produits et services proposés* »⁶⁶.
148. L'Autorité observe que l'engagement présenté par la société est vraisemblablement corrélé à un effet volume qui demeure incertain (le producteur ambitionne de doubler ses volumes de production sur les élingues en sangles). De plus, la baisse tarifaire annoncée demeure relativement faible (222 F.CFP), limitée aux seuls produits de sangles de consommation courante, et lointaine (« *d'ici deux ou trois ans* »). En l'absence d'engagements plus contraignants, l'Autorité considère que le profit transféré aux clients et consommateurs du fait de la protection serait insuffisant.
149. Du point de vue des autres professionnels, en particulier les fabricants locaux qui utilisent les mêmes matières premières que la société Boniface, notamment en provenance d'Asie, pourraient être impactés défavorablement dans leur activité étant donné le champ des sous-positions douanières créées qui pourrait s'avérer trop large, par rapport aux besoins de protection de la société Boniface. A cet égard, la représentante de la DRDNC a précisé que : « *à l'heure actuelle, les définitions données par la société BONIFACE ne sont pas suffisamment précises* ».

3. Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence

150. En l'espèce, les mesures de protection de marché sollicitées par le producteur visent la création de quatre sous-positions tarifaires, d'une part, et, la mise en place de mesures de suspension hors UE sur chacune des sous-positions créées, d'autre part. Il ne s'agit donc pas de STOP mais de SHUE. Une protection de marché de type SHUE permet l'entrée sur le territoire de marchandises en provenance de l'Union Européenne mais restreint néanmoins la liberté de choix du consommateur pour tous les produits ayant une origine autre que l'UE.
151. Du point de vue des importateurs, les mesures SHUE restreindraient donc leurs capacités d'importation de produits en provenance d'Asie ou d'Amérique, qui représentent actuellement environ 50 % des importations toute catégorie confondue. Toutefois, les importateurs auront la

⁶⁶ A titre d'information, les prix de vente moyens observés sur ces 5 dernières années se présentent comme suit par type de produit : 2 226 F.CFP pour une élingue en sangle (76% des volumes produits en 2017), 14 495 F.CFP pour une élingue en câble (14% des volumes produits en 2017), 20 242 F.CFP pour une élingue en corde (7% des volumes produits en 2017) et 45 014 F.CFP pour une élingue en chaîne (3% des volumes produits en 2017).

possibilité de reporter leurs volumes sur les produits d'origine européenne. Les distributeurs pourraient également reporter leur activité sur les produits UE ou les produits locaux.

4. Sur le caractère indispensable des mesures de protection

152. La société Boniface justifie sa demande par le fait qu'elle s'estime concurrencée de manière déloyale par des importations asiatiques présentant des exigences normatives moins fortes pour un prix de revient moindre.
153. Il apparaît, cependant, dans la note de la DAE⁶⁷ confortée par les statistiques douanières de l'ISEE, que les importations asiatiques susceptibles de concurrencer les produits de la société Boniface ne sont véritablement importantes que sur le tarif douanier « textiles – autres articles confectionnés (sangles) » (43 %) et restent bien moindre sur les tarifs douaniers des produits en cordes (19 %), câbles, élingues et tresse (3 %) et chaînes (13 %).
154. Or, cette évaluation repose sur un volume d'importation correspondant actuellement à une grande diversité de produits, en particulier s'agissant des « textiles » puisque le tarif douanier actuel inclut les produits suivants : Hamac, tissu, tapis, housse de fauteuil, banderole, harnais, gilet de sauvetage, housse de coussins, masque médical, housse de barbecue, sangle à cliquet, élingue, moustiquaire, chiffons, habillages d'avion, gilet de protection balistique, sacs à poussières...
155. S'il n'est pas contestable que la société Boniface soit sous la pression concurrentielle de produits asiatiques à prix moindre que les siens, il n'est pas possible aujourd'hui d'en évaluer l'impact négatif sur son activité ce qui rend contestable le caractère indispensable de la mesure SHUE. En tout état de cause, si la problématique est tarifaire, l'instauration d'une taxe sur les produits d'origine hors Union européenne devrait permettre de répondre au besoin de protection de la société Boniface tout en accroissant les recettes fiscales de la collectivité au bénéfice de tous.

D. L'avis de l'Autorité

156. Outre le fait qu'il s'avère particulièrement complexe de définir des sous-positions tarifaires correspondant aux caractéristiques des produits fabriqués par la société Boniface, en situation de monopole sur le marché local, et qu'il n'existe à ce jour aucune donnée permettant d'apprécier l'impact de la pression concurrentielle des produits importés hors UE sur l'activité et la stratégie commerciale de la société, il ressort de l'ensemble des éléments précités que l'instauration d'une mesure SHUE, si elle n'annihilerait pas toute forme de concurrence, en restreindrait largement le champ, alors qu'il n'est pas démontré que cette mesure soit indispensable ni même efficace pour parvenir au progrès économique attendu et réserver une part substantielle du profit qui en résulte aux utilisateurs en Nouvelle-Calédonie.
157. L'Autorité recommande donc au gouvernement de tester, pendant six mois à un an, la pertinence des sous-positions douanières demandées par la société Boniface pour apprécier le volume réel des importations susceptibles de concurrencer ses produits avant d'envisager l'octroi d'une quelconque mesure de protections de marché. Pendant cette période, l'Autorité recommande de soutenir le développement à l'export de l'ensemble des entreprises du secteur, de façon non discriminatoire, afin d'élargir les perspectives de marché de la société Boniface.
158. L'Autorité considère qu'à l'issue de cette période, la société comme le gouvernement, seront davantage informés pour apprécier la pertinence ou non d'introduire des mesures de protection

⁶⁷ Voir la note de la DAE N° CI18-3151-272 du 26 juin 2018 adressé au président du gouvernement.

de marché et en définir leur champ (sangles, cordes, câbles, chaîne) et leur nature (taxe, quota ou SHUE). A cet égard, la problématique soulevée par la société Boniface étant essentiellement liée aux prix de vente de produits asiatiques de moindre qualité, l'Autorité considère qu'une barrière tarifaire serait certainement la mesure la plus adéquate et la moins attentatoire à la concurrence pour défendre l'industrie locale. Dans cette hypothèse, il conviendrait de renforcer les engagements proposés par la société Boniface, en particulier s'agissant de sa propre politique tarifaire, en vue du maintien ou de la baisse le prix des produits protégés qu'il s'agisse de produits de consommation courante ou non, et en tout état de cause que cet engagement soit mis en œuvre dès la première année de la protection. S'agissant de ses engagements en matière de création d'emplois, un délai plus long pourrait être accordé sans toutefois dépasser 2 ans pour être suffisamment rapides à mettre en œuvre.

V. L'Avis sur les protections de marché envisagées au bénéfice de la société Socalait/TFL (saisines 18/0013A et 18/0020A)

159. Après une présentation des sociétés Socalait/ Tennessee Farm Laiterie (TFL) et de la réponse du gouvernement à leurs demandes de protection de marché (A), il conviendra de définir le marché pertinent (B) pour pouvoir évaluer de quelle manière les protections envisagées portent atteinte à la concurrence et vérifier si les quatre critères permettant de compenser cette atteinte sont réunis au regard de la contribution des mesures de protection au progrès économique (C) afin de répondre aux demandes d'avis du gouvernement (D).

A. Présentation

1. Présentation des sociétés Socalait/TFL

160. Les sociétés TFL et Socalait font partie d'un groupe d'entreprises qui s'articule autour de la holding CAFF Investissements SAS qui détient entre autres participations⁶⁸, 90% de la société Socalait. Cette société regroupe en Nouvelle-Calédonie trois pôles principaux.
161. Le pôle production est constitué de la SARL Tennessee Farm Laiterie (TFL) rachetée en 2004⁶⁹, de la société Mikonos (fabrication des glaces Miko) et de la société Le Grand Large⁷⁰ (fabrication de saumon fumé). La société TFL est spécialisée dans la fabrication de produits laitiers frais et de chocolaterie. Elle emploie environ 40 personnes.

⁶⁸ Parmi les filiales que contrôle, majoritairement ou non, CAFF Investissements on notera : Industrial design for foods cups SAS (concept de conditionnement de machine basée à Evry - 35%), Western Dairy LTD (unité de production basée à Fidji, en cours de cession - 20%), OBA SARL (Organisme de formation en partenariat avec HEC - 30%) et DPL SARL (société de services de merchandising pour l'ensemble du groupe - 61%).

⁶⁹ En 2004, la société SOCALAIT a racheté la société Tennessee Farm Laiterie à un exploitant alors propriétaire d'un cheptel de vaches laitières en vue de développer un pôle laitier local et enraciner cette entreprise sur la commune de Bourail (avec des produits commercialisés sous marque « Tennessee Farm » et « Le Broussard » pour le fromage). En définitive, la ferme a disparu et les sociétés Socalait/TFL ont mutualisé leur outil de production avec celui de la société Nestlé NC SAS permettant des gains de compétitivité et de mutualisation aboutissant quelques années plus tard au rachat de l'usine Nestlé de yaourts, si bien que la société TFL s'est trouvée en situation de quasi-monopole (voir *infra*).

⁷⁰ <http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdwebe.nsf/ioncentry?openpage&ap=2017&page=15828>.

162. Le pôle logistique est composé de deux sociétés⁷¹ chargées d'assurer les activités de logistique pour l'ensemble du groupe et le pôle négoce est composé principalement de la société Socalait mais également des sociétés Gastronomie Import et CDI SAS⁷².
163. S'agissant plus spécifiquement de l'activité de négoce, le portefeuille d'activité de la société Socalait s'est étoffé ces dernières années avec la distribution de produits laitiers frais⁷³ issus de grands groupes internationaux⁷⁴.
164. Sur le marché des produits laitiers frais, la société TFL est déjà protégée par :
 – un STOP sur les yaourts naturels et les yaourts naturels sucrés visés par le TD 0403.10.90 ;
 – un QTOP de 125 tonnes sur les yaourts aromatisés ou additionnés de fruits visés par le TD 0403.10.20.

2. Les demandes de protection de marché formulées par Socalait/TFL

165. Par un courrier du 21 juillet 2016⁷⁵, les sociétés Socalait/TFL ont déposé conjointement une première demande de protections de marché sur le secteur des produits laitiers frais consistant :
 – au rétablissement d'un STOP (devenu QTOP en 2011) sur les yaourts aux fruits (TD 0403.10.20)
 – à l'introduction d'un STOP sur les « babeurre, lait et crèmes caillés, képhir...sucrés ou aromatisés » (TD 0403.90.00)
 – à l'introduction d'un STOP sur les fromages frais non affinés (TD 0406.90.00)
 – à l'introduction d'un QTOP maximum de 125 tonnes sur les spécialités laitières et les desserts laitiers UHT⁷⁶ justifiant la création de deux nouvelles sous positions tarifaires dans le tarif douanier de la Nouvelle-Calédonie (TD 1901.90.90)
166. A la suite de l'avis négatif de la CCI-NC sur cette première demande concernant les mesures quantitatives demandées (cf *infra*), la société Socalait/TFL a partiellement révisé sa demande en visant désormais à introduire un QTOP de 300 tonnes sur les spécialités laitières, en lieu et place des 125 tonnes initiales (TD 1901.90.90), mais en conditionnant certaines à des remaniements réglementaires, tant sur le plan économique (par la mise en application de réglementations relatives aux doubles dates et à la commercialisation en rayons réfrigérés des crèmes desserts UHT, pratique qui, selon la société TFL, induirait le consommateur en erreur), que sur le plan douanier (par la création de sous-positions tarifaires).

3. L'avis des chambres consulaires et du COMEX

167. La première demande de protection des sociétés Socalait/TFL a été transmise le 8 août 2016, aux différentes chambres consulaires (CCI, CMA et CANC) pour avis. Sur les trois chambres

⁷¹ Ruiz Abdelkader transports SARL (49%) et Loginord SAS (100%).

⁷² Arrêté n° 2015-2467/GNC du 17 novembre 2015 relatif à la prise de contrôle exclusif de la société Gastronomie Import par les sociétés CAFF INVESTISSEMENTS et SOCALAIT (groupe CALONNE) dans le secteur de la distribution en gros de produits alimentaires.

Arrêté n° 2017-2219/GNC du 17 octobre 2017 relatif à la prise de contrôle de la société CDI SAS par la société SOCALAIT SA.

⁷³ Une large gamme de glaces, beurres et fromages frais.

⁷⁴ Tels que : UNILEVER (Magnum, Carte d'Or, Solero, Ben&Jerry's, Flora, Fruit D'Or, Planta Fin), LACTALIS (Président, Société, Rondelé, Lactel), BEL (Vache qui rit, Babybel, Kiri, Apéricubes, Leerdammer), ALPRO (large variété de produits laitiers : crèmes fraîches, glaces, laits, desserts, fabriqués exclusivement à partir de laits végétaux : soja, amande, noisette).

⁷⁵ Dossier réputé complet et donnant lieu à la délivrance d'un récépissé de dépôt par la direction des affaires économiques référencé sous le N° CS16-3151-979 du 27 juillet 2016.

⁷⁶ Voir la demande de protection de marché des sociétés TFL/SOCALAIT de juin 2016.

consulaires, la CANC et la CMA n'ont pas fait parvenir leurs avis, et, seule la CCI-NC s'est prononcée de la manière suivante⁷⁷ :

- *Avis défavorable* concernant le renforcement de la protection de marché par la mise en place d'une mesure STOP sur le TD 0403.10.20 – yaourts aromatisés ou additionnés de fruits ;
- *Avis défavorable* concernant la mise en place d'une mesure STOP sur les TD 0403.90.00 – Autres laits fermentés et 0406.10.90 - Fromages frais fabriqués à partir de laits autres que de chèvre ;
- *Avis favorable* concernant la création d'une sous-position tarifaire au TD 1901.90.90 – spécialités laitières – afin d'identifier précisément les volumes d'importation entrant en concurrence avec les produits fabriqués localement, « indépendamment de la position que la CCI-NC serait amenée à exprimer sur l'instauration de ce contingent de 125 tonnes ».

168. Par ailleurs, les discussions engagées au titre des réunions menées par la CCI-NC ont permis de faire émerger de part et d'autre des solutions moins attentatoires à la concurrence pour améliorer l'information des consommateurs sur les qualités particulières des produits ultra-frais par rapport aux produits UHT longue conservation⁷⁸. Selon les sociétés TFL/Socalait, ces mesures n'ont pas été réellement mises en œuvre.

169. La proposition remaniée de la société TFL/Socalait a été examinée lors de la séance du 28 juin 2018⁷⁹, les membres du COMEX se sont prononcés sur la demande des sociétés TFL/SOCALAIT comme suit :

- *Avis défavorable* sur la mise en place d'un STOP sur le TD 0403.10.20 yaourts aux fruits, 5 voix contre et 4 voix pour (et 1 abstention) ;
- *Avis défavorable* sur la mise en place d'un STOP sur le TD 0403.90.00 – Autres laits fermentés, 5 voix contre et 3 pour (et 1 abstention) ;
- *Avis défavorable* sur la mise en place d'une loi interdisant des doubles dates sur les produits frais : 5 voix contre et 3 pour (et 1 abstention) ;
- *Avis défavorable* sur la mise en place d'un STOP, puis SHUE sur le TD 0406.10.90 Fromages frais, blancs et à tartiner, 5 voix contre et 3 pour (et 1 abstention) ;
- *Avis « partagé »* sur une proposition alternative sur le TD 0406.10.90 consistant en la mise en place d'un QTOP (non spécifié), 4 voix contre et 4 pour (et 2 abstentions dont le gouvernement qui a voix prépondérante) ;
- *Avis favorable* sur la création d'une sous-position tarifaire au TD 1901.90.90 – crèmes desserts et spécialités UHT, 4 voix contre et 5 pour (et 1 abstention) ;
- *Avis favorable* sur la mise en place d'une loi interdisant le positionnement au rayon frais des produits UHT et des produits ne portant pas la mention de la température précédée de « à conserver à », suivi de la mise en place d'un QTOP de 500 tonnes sur le TD 1901.90.90 crèmes dessert et spécialités UHT.

170. Ainsi, **seule la demande relative à la mise en place d'un QTOP (non spécifié) sur le TD 0406.10.90 Fromages frais, blancs et à tartiner (malgré l'abstention du gouvernement) et celle relative à la création d'une sous-position tarifaire au TD 1901.90.90 crèmes desserts et spécialités UHT suivie de l'instauration d'une loi interdisant le placement en rayon frais**

⁷⁷ Voir l'avis de la CCI-NC référencé sous le N° OPS/VM/RM/UP/348-2016 en date du 6 décembre 2016.

⁷⁸ 1) Aménagement de zone de déstockage réservées aux produits à courte durée de consommation dont la date de retrait est proche, permettant le maintien en rayon et la baisse du prix de vente aux consommateurs ; 2) Amélioration de la communication auprès des consommateurs sur les produits ultra-frais et leurs qualités nutritionnelles et sur les spécialités UHT qui peuvent être en concurrence dans les rayons ; 3) Développement de la relation commerciale entre SOCALAIT/TFL et le petit commerce ; 4) D'une manière générale, amélioration de la coopération entre producteurs et distributeurs pour la définition du bon prix, un meilleur approvisionnement, la confection de gammes innovantes, etc.

⁷⁹ Voir le compte-rendu du COMEX du 28 juin 2018.

de ces produits, suivie d'un QTOP de 500 tonnes à la promulgation de la loi ont été validées par le COMEX.

4. Les projets de texte adoptés par le gouvernement

171. Le projet de délibération du congrès du 5 octobre 2018 introduit six nouvelles sous-positions tarifaires dans le tarif des douanes de la Nouvelle-Calédonie :
172. En premier lieu, il est créé, à l'article 1er, deux sous-positions tarifaires à la position tarifaire **0403.90** du TD relative aux :
« - *Autres*⁸⁰ - Baveures, lait et crème caillés, képhir et autres lait et crème caillés ou acidifiés, même concentrés ou additionnés de sucre ou d'autres édulcorants ou aromatisés ou additionnés de fruits ou de cacao » libellée ainsi libellées :
« 0403.90 - Autres
A – Lait fermenté de vache incorporant d'autres ferments (bifidus, etc..) que les "streptococcus thermophilus" et "lactobacillus bulgaricus", sans matière grasse, nature ou sucré, aromatisé ou additionné de fruits 0403.90.10
B - autres 0403.90.90 »⁸¹ (soulignement ajouté).
173. En deuxième lieu, il est également créé, à l'article 2, deux sous-positions tarifaires à la sous-position tarifaire **0406.10.90** relative au :
« B) *Autres*⁸² - Fromages frais (non affinés) y compris le fromage de lactosérum et caillebotte », ainsi libellées :
« 0406.10.90 B) autres
a) Fromage frais non affiné lissé contenant un taux de matière grasse, inférieur ou égal à 4% sur le poids total, inférieur ou égal à 20% sur extrait sec, nature ou sucré, aromatisé ou additionné de fruits 0406.10.91
b) *Autres* 0406.10.99 »⁸³ (soulignement ajouté).
174. En troisième lieu, il est créé, à l'article 3, deux sous-positions tarifaires à la sous-position tarifaire 1901.90.90 relative aux :
« B – *Autres* - Extraits de malt; préparations alimentaires de farines, gruaux, semoules, amidons, féculés ou extraits de malt, ne contenant pas de cacao ou contenant moins de 40% en poids de cacao calculés sur une base entièrement dégraissée, non dénommées ni comprises ailleurs; préparations alimentaires de produits des n° 04.01 à 04.04, ne contenant pas de cacao ou contenant moins de 5% en poids de cacao calculés sur une base entièrement dégraissée, non dénommées ni comprises ailleurs », ainsi libellées :
« 1901.90.90 B - Autres
a) Crème dessert, dessert aux laits gélifiés, à la vanille, au chocolat, au caramel, dessert foisonné contenant du cacao, supportant une conservation supérieure ou égale à 40 jours, d'un poids net inférieur ou égal à 130g 1901.90.91
b) *autres* 1901.90.99 »⁸⁴ (soulignement ajouté).

⁸⁰ En rouge comme cela figure dans le dernier projet de délibération transmis le 23 octobre 2018.

⁸¹ Les sous-positions 0403.90.10 et 0403.90.90 sont soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la sous-position 0403.90.00 du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie à savoir une TGC à 3%, une TSPA à 3%.

⁸² En rouge comme cela figure dans le dernier projet de Délibération transmis le 23 octobre 2018.

⁸³ Les sous-positions 0406.10.92 et 0406.10.95 sont soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la sous-position 0406.10.90 du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie à savoir une TGC à 3% et une TSPA à 6%.

⁸⁴ Les sous-positions 1901.90.91 et 1901.90.99 sont soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la sous-position 1901.90.90 à savoir un droit de douane de 5%, une TCPPL de 12%, une TGC à 3% et une TSPA à 6%.

175. Le projet d'arrêté fixant le PAI pour l'année 2019 est libellé comme suit⁸⁵:

0403.10.20	Yogourts aromatisés ou additionnés de fruits	STOP
0403.10.90	Autres yogourts	STOP
0403.90.10	Lait fermenté de vache incorporant d'autres ferments (bifidus, etc..) que les "streptococcus thermophilus" et "lactobacillus bulgaricus", sans matière grasse, nature ou sucré, aromatisé ou additionné de fruits	STOP
0406.10.91	Fromage frais non affiné lissé contenant un taux de matière grasse, inférieur ou égal à 4% sur le poids total, inférieur ou égal à 20% sur extrait sec, nature ou sucré, aromatisé ou additionné de fruits	STOP

N° TD	MARCHANDISES	MESURES	OBSERVATIONS
1901.90.91	Crème dessert, dessert aux laits gélifiés, à la vanille, au chocolat, au caramel, dessert foisonné contenant du cacao, ayant subi un traitement thermique de stérilisation supérieur ou égal à 100°C ou supportant une conservation de 3 à 6 mois, supportant une conservation supérieur ou égale à 40 jours, d'un poids net inférieur ou égal à 130g	QTOP	300 tonnes

176. Le STOP visé par le TD 0403.10.90 est reconduit (yaourt blancs, natures ou sucrés) tandis que la protection est renforcée sur le TD 0403.10.20 (yaourts aux fruits ou aromatisés aux fruits) puisque le QTOP disparaît au profit d'un STOP et deux nouveaux STOP apparaissent alors qu'ils n'ont pas été soumis à l'avis du COMEX de juin 2018 (yaourts au bifidus, fromages frais non affinés).

177. Il est néanmoins précisé dans le rapport du gouvernement qu'il envisage « *de mettre en place les protections demandées, sous réserve pour les trois dernières mesures, de créer des sous-positions tarifaires « 0403.90.10 », « 0406.10.91 » et « 1901.90.91 », qui doivent reposer sur une définition claire et objective des caractéristiques des produits à protéger* »⁸⁶.

178. L'Autorité ne peut que constater sur ce point précis que **les définitions retenues** pour les yogourts aromatisés ou additionnés de fruits, le fromage frais et la crème dessert **ne correspondent pas à celles retenues par les textes législatifs en vigueur ni par la pratique décisionnelle des autorités de concurrence sur les marchés pertinents dans le secteur des produits laitiers (cf infra), écartant ainsi toute définition claire et objective des produits à protéger**⁸⁷.

179. Par ailleurs, il y a lieu de relever que **le gouvernement s'est prononcé en faveur de l'ensemble de ces demandes sans tenir compte de l'Avis défavorable du COMEX concernant les yogourts aromatisés ou additionnés de fruits (TD 0403.10.20)**. Si les mesures STOP sur les TD 0403.90.00 et 0406.10.90 ayant reçu un avis défavorable du COMEX, le 28 juin 2018, n'ont pas été inscrites, en revanche, **deux nouvelles mesures STOP supplémentaires portant sur de nouvelles sous-positions tarifaires relevant des TD 0403.90.00 et 0406.10.90, figurent dans le projet de PAI sans que le COMEX ait été consulté.**

180. En outre, **l'Autorité s'étonne de l'introduction d'un QTOP sur les crèmes desserts UHT (1901.90.91) dans la mesure où il n'existe pas de production locale de crème dessert correspondant à ce TD** qui puisse être protégée de produits importés concurrents. Cette mesure

⁸⁵ Voir dernier projet de PAI transmis le 23 octobre 2018.

⁸⁶ Voir le dernier rapport au gouvernement transmis le 23 octobre 2018.

⁸⁷ Voir notamment la Décision n°15-D-03 précitée de l'Autorité de la concurrence métropolitaine du 11 mars 2015 relatives à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des produits laitiers frais (points 12 à 14)

apparaît donc **contraire aux dispositions de l'article 7 de la délibération n° 252 qui exigent que « la production et la commercialisation soient effectives » avant de pouvoir bénéficier d'une éventuelle protection de marché.** De la même manière, il semble assez curieux que les demandes de protection émanent conjointement d'un producteur local et d'une société de négoce appartenant au même groupe au regard des conditions fixées par cette même délibération.

181. Enfin, étant donné la mise en place d'un QTOP de 300 tonnes sur les crèmes dessert sous la position 1901.90.91, le gouvernement propose de modifier l'arrêté fixant la liste des produits soumis à TCPPL afin de respecter le principe de non-cumul de barrière tarifaire et quantitative, en fixant un taux de 0 % sur le TD 1901.90.91.

B. Définition du marché pertinent

1. La définition des marchés dans le secteur des produits laitiers par les autorités de concurrence et les textes métropolitains

182. La pratique décisionnelle est intervenue à plusieurs reprises pour définir les marchés pertinents dans le secteur des produits laitiers frais ou ultra-frais.
183. Ainsi, dans sa décision du 11 mars 2015, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a précisé que la première transformation du lait donne lieu à la fabrication de deux types de produits, les produits de consommation courante, d'une part, et les ingrédients laitiers utilisés par l'industrie agroalimentaire (beurre en vrac, poudre de lait, etc.), d'autre part⁸⁸.
184. Parmi les produits laitiers frais ou ultra-frais destinés à la consommation grand public, la législation métropolitaine opère une distinction selon des caractéristiques physiques précises ou des processus de fabrication et réserve ainsi les appellations « yaourts » et « fromages frais » à des produits répondant à des critères spécifiques qui permettent de les distinguer⁸⁹.
185. L'article 2 du décret du 30 décembre 1988 relatif aux laits fermentés et au yaourt ou yoghourt dispose ainsi que : « *La dénomination « yaourt » ou « yoghourt » est réservée au lait fermenté obtenu, selon les usages loyaux et constants, par le développement des seules bactéries lactiques thermophiles spécifiques dites Lacto-bacillus bulgaricus et Streptococcus thermophilus* »⁹⁰.
186. De même, l'article 2 du décret du 27 avril 2007 relatif aux fromages et spécialités fromagères précise que : « *[l]a dénomination "fromage blanc" est réservée à un fromage non affiné qui, lorsqu'il est fermenté, a subi une fermentation principalement lactique* » et que : « *[l]es fromages blancs fermentés et commercialisés avec le qualificatif "frais" ou sous la dénomination "fromage frais" doivent renfermer une flore vivante au moment de la vente au consommateur* »⁹¹.
187. Enfin, d'autres produits laitiers frais pour lesquels le risque de confusion par le consommateur est moindre sont néanmoins soumis à des normes précises. Ainsi, l'article 8 du décret du 23 avril 1980 précise que la crème fraîche « *ne doit pas avoir subi de traitement thermique*

⁸⁸ Voir la Décision n°15-D-03 du 11 mars 2015 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des produits laitiers frais, point, <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/15d03.pdf>.

⁸⁹ Ibid., point 11.

⁹⁰ Ibid., point 12.

⁹¹ Ibid., point 13.

d'assainissement autre que celui de la pasteurisation et avoir été conditionnée sur le lieu de production dans les vingt-quatre heures suivant celle-ci »⁹².

188. La pratique décisionnelle européenne est également intervenue pour définir à des niveaux plus fins le secteur des produits laitiers frais ou ultra-frais, la segmentation des marchés reposant sur des critères tels que le type de produit concerné (le marché des yaourts ou laits fermentés, le marché des fromages frais, le marché de la crème liquide laitière et le marché des desserts lactés ultra-frais), le canal de distribution emprunté et le positionnement commercial choisi⁹³.
189. On entend ainsi par « produits laitiers », les produits dérivés exclusivement du lait, étant précisé que des substances peuvent être incorporées lors de la fabrication, pourvu que ces dernières ne soient pas utilisées en vue de remplacer, en tout ou partie, l'un quelconque constituant du lait. Une différenciation peut également s'opérer en fonction de la texture du produit : yaourt ferme, brassé ou liquide type yaourt à boire.

2. Le secteur des produits laitiers frais et des crèmes desserts UHT en Nouvelle-Calédonie

a) Le marché global

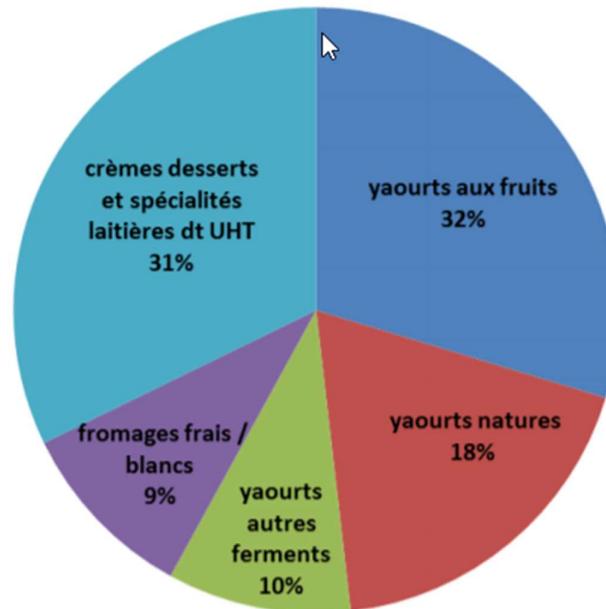
190. Au cours de ces dernières années, le secteur des produits laitiers en Nouvelle-Calédonie a été marqué par deux événements quasi concomitants : l'ouverture, en 2012, d'un quota de 125 tonnes sur les yaourts aux fruits (à la place d'un STOP), d'une part, et l'implantation d'un nouveau producteur local, en 2014, avec l'entrée sur le marché de la société Les Délices Du Caillou, d'autre part. Ces mouvements d'ouverture n'ont eu, cependant, qu'un impact modéré sur les équilibres concurrentiels du secteur, la fabrication locale des produits laitiers restant concentrée au sein des sociétés TFL/Socalait, les deux autres opérateurs (que sont les sociétés Les Délices Du Caillou Et La Ferme Laitière De Sarraméa) ayant une activité artisanale.
191. La société Les Délices Du Caillou, implantée récemment, enregistre une progression importante de son chiffre d'affaires entre 2015 et 2018. Cette forte croissance s'explique notamment par le transfert de l'activité de la société sur le site de Ducos qui a permis de développer de nouvelles gammes de produits (yaourts, fromages blancs, faisselles), d'accroître les capacités de production et ainsi de capter de nouveaux marchés sans pour autant s'inscrire dans un processus industriel.
192. Créée en 1980, la société Ferme Laitière De Sarraméa est un opérateur historique mais a conservé une dimension artisanale et familiale. Initialement implanté sur la fromagerie, le producteur local s'attache à diversifier sa production depuis 2010, sur les marchés concernés sa gamme de produits reste toutefois limitée aux fromages blancs (faisselles) et yaourts.
193. La concurrence des producteurs locaux émanent des grossistes-importateurs et des centrales d'achat des grandes et moyennes surfaces (GMS) qui importent des produits laitiers frais et des crèmes dessert (dont UHT).

⁹² Ibid., point 14.

⁹³ Voir notamment la décision de la Commission n° COMP/M.4344, *Lactalis/Nestlé/JV* (II) du 19 septembre 2006, la décision de la Commission n° COMP/M.5046, *Friesland Foods/Campina* du 17 décembre 2008, et la décision de la Commission n° COMP/M.6441, *Senoble/Agrial/Senagral/JV* du 9 mars 2012.

194. Selon les chiffres de la DAE, le marché des produits laitiers frais et crèmes dessert UHT représenterait 3.160 tonnes d'une valeur de 1,5 milliards FCFP en Nouvelle-Calédonie en 2017 : 66 % du marché est détenu par la production locale (dont 90 % par TFL seul) et 34 % du marché est couvert par l'importation⁹⁴.

Répartition du marché en volume par type de produits en 2017



Volume : 3 157 tonnes

Source : DAE

195. Selon les statistiques douanières de l'ISEE et des données transmises par les sociétés TFL/Socalait, le marché global serait plutôt de 2.849 tonnes en 2017. L'analyse ci-après de l'Autorité repose sur ces données.

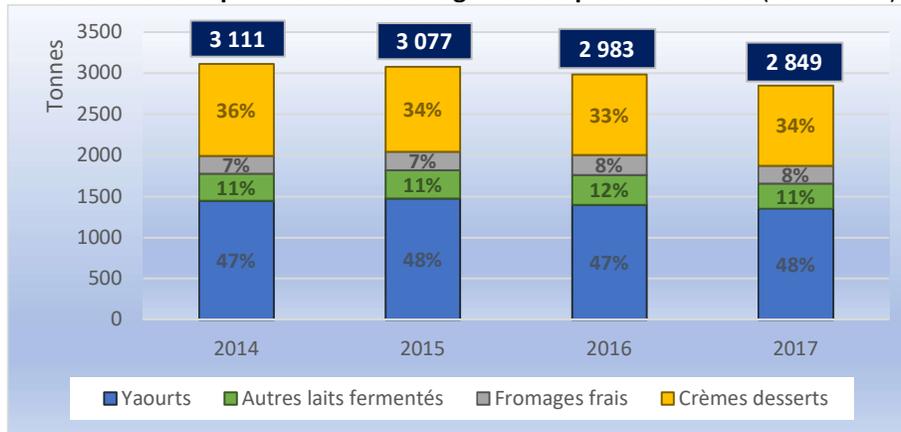
196. En Nouvelle-Calédonie, la consommation de ces produits est d'environ 10 kg/an par habitant, soit trois fois moins qu'en métropole. Les prix de vente consommateur sont à 300 F.CFP les 500g en moyenne pour les produits « entrée de gamme » et 1.000 F.CFP les 500g pour les produits « premium ».

a) Les différents segments de marchés

197. A titre liminaire, et avant de procéder à l'analyse de la demande de mesures de protection de marché, il y a lieu de présenter les différents marchés de produits concernés, l'évolution et la répartition de chacun entre importation et production locale ainsi que les différents acteurs y opérant.

⁹⁴ Voir la présentation de la DAE lors du COMEX du 28 juin 2018.

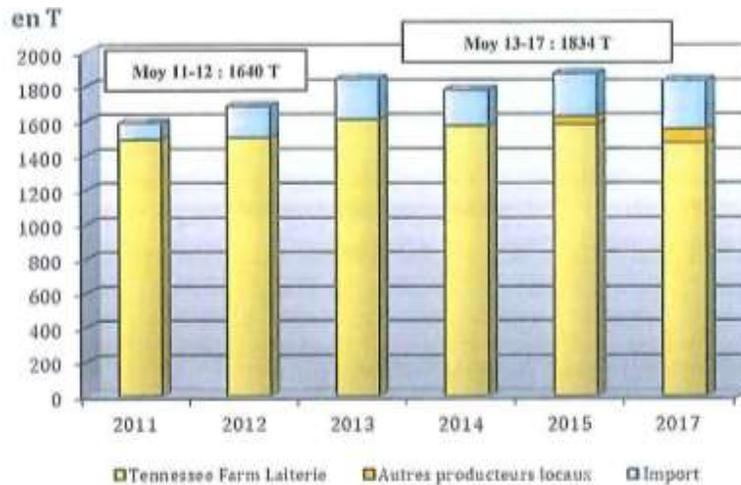
Evolution et la répartition du marché global des produits laitiers (2014-2017)



Source : ISEE – statistiques douanières, données SOCALAIT/TFL

198. Le graphique ci-dessus retrace l'évolution du marché global des produits laitiers et présente une répartition entre les différents marchés de produits stable, dominée par les yaourts qui concentrent, à eux seuls, 50 % de la production, suivis des crèmes desserts et spécialités UHT pour un peu plus de 30%.
199. *S'agissant du marché des yaourts et des autres laits fermentés*, il représente 1.830 tonnes en 2017 (soit 60 % du marché global). Il est approvisionné à 85 % par la production locale. Sur les cinq dernières années, son volume moyen est de 1.834 tonnes avec une répartition largement en faveur des acteurs locaux, la société TFL détenant plus de 80 % de ce segment de marché.
200. Le graphique *infra* permet d'observer un accroissement des importations entre 2012 et 2013 suite à l'ouverture, par la mise en place d'un QTOP de 125 tonnes, du segment des yaourts aux fruits, d'une part, et l'arrivée d'un nouvel opérateur local en 2014 (la société Les Délices Du Caillou), d'autre part.

Evolution et la répartition du marché des laits fermentés (dont les yaourts) (2011-2017)



Source : Note de la DAE

201. Le segment des yaourts blancs naturels et sucrés (TD 0403.10.90) protégé par une mesure STOP, représente 30 % du marché en 2017, soit 584 tonnes. Il est dominé par l'industriel TFL (75-90 %), suivi des Délices Du Caillou (10-15%) et de manière très résiduelle de la Ferme Laitière De Sarraméa.

202. Le segment des yaourts aromatisés ou additionnés de fruits (TD 0403.10.20) concentre 53 % des volumes du marché en 2017, soit 936 tonnes, réparti à hauteur de 9,9 % pour les importations et 90,1 % pour la production locale. Les produits locaux présents en linéaire sont commercialisés sous les marques « Lait Délice », « Yoplait »⁹⁵ et « Tennessee Farm »⁹⁶ et présentent un positionnement prix moyen de gamme.
203. Il convient de souligner que le QTOP de 125 tonnes n'est pas consommé dans son intégralité, bien qu'entièrement attribué. Ainsi, sur les cinq dernières années, le taux d'utilisation moyen observé est de 78 %. Cette sous-utilisation des quotas, qui engendre pour les opérateurs les moins bien lotis une insuffisance, est régulièrement dénoncée et résulterait des modalités d'attribution des quotas, qui n'empêchent pas une société de négoce appartenant à un groupe dans lequel le producteur local est protégé de bénéficier de quotas sur des produits concurrents, comme l'a rappelé l'Autorité dans le cadre de sa Recommandation n° 2018-R-02 du 9 novembre 2018 portant sur la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché.
204. Enfin, le marché des autres laits fermentés fait référence à des produits spécifiques incluant d'autres bactéries que celles admises pour les yaourts. On retrouve ainsi dans cette catégorie les produits minceurs, au bifidus, au soja ou encore à l'Aloe Vera. Seul l'opérateur TFL, pour la production locale, est actif sur ce créneau par le biais des produits « Bioplait » et « Silhouette » représentant 38 % du marché, les 62 % restants étant couverts par l'importation. La part de la société TFL sur ce segment a accusé un net repli depuis 2014 alors que, dans le même temps, celle de l'import a quasiment doublé, ce qui explique certainement le nouveau STOP proposé à l'année 1 du PAI par le gouvernement.
205. Les produits importés le sont soit par les GMS via leurs centrales d'achats, soit par des opérateurs spécialisés dans le commerce de produits frais (comme le sont notamment les Etablissements Bargibant, Sopli, Serdis, et Socalait) et proviennent d'Europe pour 67 %⁹⁷ et des pays anglo-saxons voisins pour 33 %⁹⁸.
206. *S'agissant du marché des fromages frais*, il représente 310 tonnes en 2017 et est largement dominé par les opérateurs locaux qui en détiennent 72 % contre 28 % pour l'importation. Cette part doit cependant être nuancée, le TD considéré dans l'analyse regroupant en plus des fromages blancs, toute une variété d'autres fromages⁹⁹.
207. Les produits issus de la production locale¹⁰⁰ présentent un positionnement prix moyen de gamme avec une politique d'alignement, les prix médians observés sont aux alentours de 385-486 F.CFP. L'importation présente un positionnement de prix plus hétérogène lié à la diversité des marques¹⁰¹.

⁹⁵ Paniers de Yoplait, Frulos, Yop

⁹⁶ Les Pulpés ou fermes

⁹⁷ « La Ferme du Manège », « Malo », « Moven », « Symbio ».

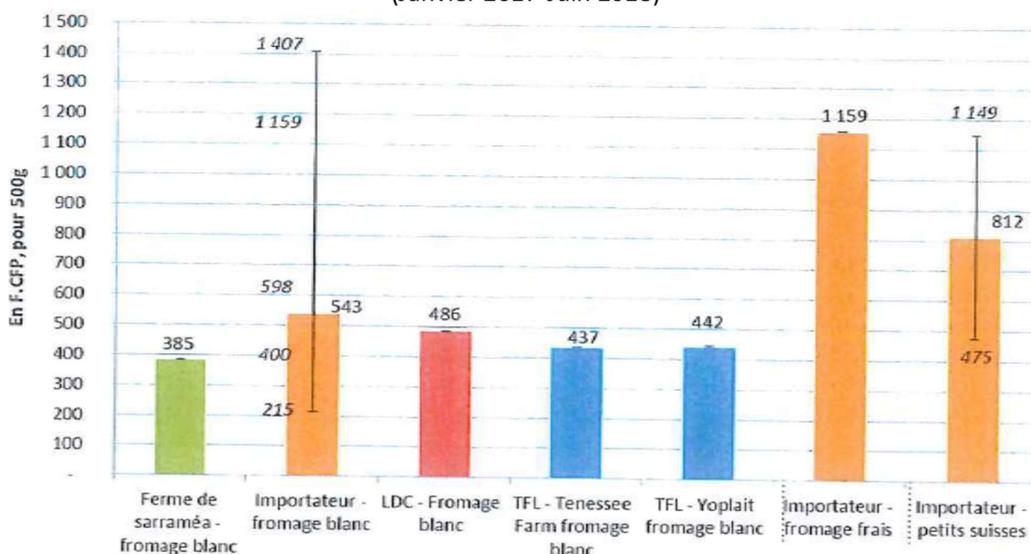
⁹⁸ « Meadow Fresh », « Fresh 'n Fruity », « The Collective ».

⁹⁹ A tartiner et de consistance onctueuse type mascarpone et ricotta.

¹⁰⁰ Faisselles, « Câlin », « Petits Filous », « Tennekid ».

¹⁰¹ Campagne de France, Maître Laitiers du Cotentin, Rians, Danone/Gervais, MDD Auchan/Carrefour

Graphique présentant les prix médians et écart de prix des fromages blancs et frais
(Janvier 2017-Juin 2018)



Source : Note de la DAE, Observatoire des prix de NC

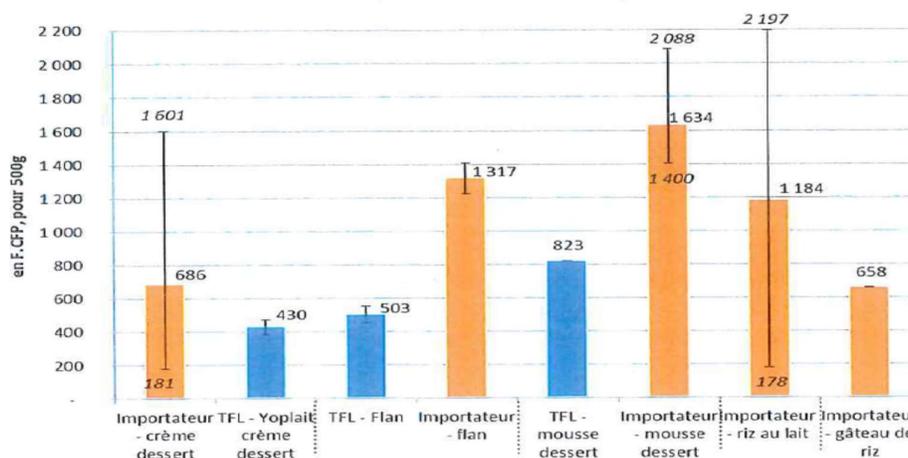
208. S'agissant du marché des crèmes desserts, il représente 1.017 tonnes en 2017. Il est majoritairement couvert par l'importation. Le législateur n'est pas intervenu pour définir ce marché de produits qui « s'autorégule » selon un code de déontologie de la profession qui consiste à dire que les desserts lactés doivent être composés au minimum de 50 % de matières premières laitières auxquelles peuvent être ajoutés d'autres ingrédients et additifs tels que des œufs, des céréales, du caramel, du chocolat, des géliifiants...
209. Cette famille inclut une grande diversité de produits regroupant des desserts lactés ultra-frais (conservation entre 0 et 6°C), des préparations dites longue conservation, cette dernière ayant été rallongée par un traitement thermique (UHT).
210. En 2017, le marché des crèmes desserts, en repli continu depuis 2011 (-18 %), est estimé à 975 tonnes et principalement couvert par l'importation qui en représente 74 %. Cette part doit toutefois être interprétée avec précaution car la position douanière TD 1901.90.90 libellée sous « *Autres préparations alimentaires à base de...* » admet un large éventail de produits¹⁰².
211. Au niveau de la production locale, seule la société TFL est présente sur ce marché et commercialise sous marque « Yoplait » et « Tennessee Farm », les flans chocolat et caramel, les crèmes desserts « Dolce Vita » (vanille, caramel et chocolat) ainsi qu'une référence de mousse au chocolat « Dolce Vita ». Ces produits se retrouvent en concurrence avec des produits d'importation présentant des caractéristiques proches en termes de goût et de consistance tels que les crèmes desserts « Danette », « Mamie Nova » et « Elle et Vire » ainsi que les desserts foisonnés comme les mousses au chocolat et liégeoises de « La Laitière » ou des « MDD ».
212. Les produits UHT font appel à un processus industriel dont la société TFL n'est pas équipée et s'adressent à des cibles de clientèles spécifiques présentant une élasticité de prix élevée :

¹⁰² Elle comprend les produits laitiers en tant que desserts à proprement parler, au sein desquels une distinction peut être opérée entre le frais (crème aux œufs, riz au lait, gâteau de semoule, flan, île flottante, mousse au chocolat et mousse liégeoise) et l'UHT (segment principalement détenu par les produits « Elle et Vire »), mais également les produits que l'on peut qualifier d'« intermédiaires » nécessitant une étape de transformation telles que les bases desserts (préparations pour panacotta, crème brûlée, crème fraîche UHT).

ménages à faible revenu ou disposant d'un taux d'équipement faible comme une partie de la population mélanésienne en tribu, collectivités soumises à des cahiers des charges spécifiques...¹⁰³.

213. Par les qualités intrinsèques qui leur sont rattachées, ces produits présentent des avantages indéniables en termes de logistique (pas de chaîne du froid à respecter), de conservation (en particulier pour les ménages présentant un taux d'équipement faible ou éloignées comme sur les îles Loyauté) et de coût (jusqu'à 30 % moins cher qu'un yaourt nature premier prix¹⁰⁴).

Graphique présentant les prix médians et écarts de prix des crèmes desserts et des spécialités laitières
(Janvier 2017-Juin 2018)



Source : Note de la DAE, Observatoire des prix de NC

C. Analyse des critères d'exemption

1. Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique

214. Les protections de marché envisagées par le gouvernement répondent à la volonté affichée des sociétés TFL/Socalait de capter l'essentiel des parts de marché sur les marchés des yaourts aux fruits, fromages blancs et crèmes desserts, et yaourts bifidus, où les importations sont concurrentielles et attractives, sur le plan des prix et de la diversité des produits offerts, pour le consommateur.
215. L'Autorité s'interroge donc sur la contribution au progrès économique de cette protection de marché qui, à elle seule, aura pour effet de renforcer la position déjà très dominante de TFL sur les différents segments de marché et de réduire les gammes des produits et marques actuellement proposées aux consommateurs, à des prix compétitifs sur le territoire calédonien.
216. Dans leur projet de contrat de performance présenté, les sociétés TFL/Socalait soutiennent poursuivre des objectifs en matière d'innovation qui contribuent au progrès économique. Ce sont les suivants :

¹⁰³ La restauration Française (rachetée par Newrest) a fait part à la DAE de ses craintes émanant de la demande de protection de marché de SOCALAIT/TFL et indique être soumise à des contraintes tarifaires importantes, les tarifs de repas étant généralement fixés annuellement à des tarifs très bas. Le budget moyen consacré aux denrées alimentaires est de 346 F.CFP pour un repas adulte et de 190 F.CFP pour un repas enfant.

¹⁰⁴ Voir la note de la DAE N° CI18-3151-360 réalisé en date du 21 septembre 2018 adressée au président du gouvernement.

- accroissement de la vitesse de renouvellement des gammes¹⁰⁵ et développement de nouveaux projets sur les spécialités laitières (notamment les produits foisonnés), les fromages frais et yaourts d'aspect et de consistance différents de ceux des gammes actuelles ;
 - recherche d'alternatives au lait de vache par une étude de faisabilité de produits à base de protéine végétale ;
 - démarche de prospection initiée en vue de développer les ventes à l'export (notamment étendre la licence de commercialisation des produits « Yoplait » sur l'ensemble de la zone Asie-Pacifique).
217. Il y a lieu d'observer que les nouvelles références ne constituent pas une innovation produit en tant que telle mais s'apparentent davantage à des variantes de produits déjà existants sur le marché par l'introduction de nouveaux parfums. Par ailleurs, les renouvellements de gammes susvisés concernent principalement le segment des yaourts aux fruits et aucune action ne paraît concerner les autres laits fermentés et fromages blancs dont la profondeur de gamme souffre d'une « hypotrophie ». En effet, comme exposé *supra*, l'offre de la société TFL sur les autres laits fermentés se limite à deux produits¹⁰⁶ et sur les fromages blancs à trois produits déclinés en cinq références¹⁰⁷. L'Autorité en déduit que la condition relative au progrès économique n'est pas satisfaite sur ce plan.
218. Considérant qu'elles sont en situation de sureffectifs, les sociétés Socalait/TFL s'engagent au maintien de l'emploi « *sur les productions de produits laitiers* », au maintien d'une protection sociale en place qui dépasse les critères règlementaires et à la montée en compétences de ses équipes.
219. L'Autorité observe que le nombre d'emplois à maintenir n'est pas précisé ni la durée sur laquelle cet engagement serait tenu. En outre, les résultats comptables de la société TFL montrent que cette dernière est en bonne santé de sorte que ses emplois ne sont pas menacés pour des raisons financières : son résultat comptable a augmenté d'environ 20 % entre 2015 et 2017 tandis que son bénéfice distribuable a augmenté de 25 % entre 2016 et 2017. Cette progression doit être soulignée car elle résulte d'un effort de gestion sur la période puisque le chiffre d'affaires de la société a diminué de 7 % sur la période 2015-2017¹⁰⁸. Dans ces conditions, l'engagement de la société en termes de création d'emplois mériterait d'être renforcé pour être considéré comme contribuant au progrès économique.
220. Les sociétés s'engagent également dans la modernisation et l'accroissement des capacités de leur outil industriel sur la période 2016-2020 qui permettrait de financer 25 projets d'investissements distincts sur diverses thématiques (économies d'énergie, pénibilité, productivité, qualité des produits, sécurisation de la production et sécurité). L'Autorité observe que dans un environnement concurrentiel – c'est-à-dire dans l'hypothèse où les protections de marché ne seraient pas accordées – les sociétés TFL/Socalait auraient tout intérêt à engager ces investissements pour maintenir leur position sur le marché. Il est néanmoins évident qu'en se trouvant en situation de quasi-monopole sur la plupart des segments de marché des produits laitiers frais et en diminuant très sensiblement l'entrée des crèmes dessert UHT qui viennent les concurrencer, le retour sur investissement sera certainement plus important. L'Autorité

¹⁰⁵ Le producteur local a indiqué avoir mis sur le marché depuis mi-2016 les références suivantes : gamme yaourts à boire (Yop caramel, fraise/banane et tropical), gamme yaourts à la grecque (biscuit, citron et coco), gamme des crèmes desserts (Dolce Vita vanille, caramel et mousse au chocolat), gamme yaourts Pulpés (fraise/pêche et framboise/fruits exotiques).

¹⁰⁶ Sur les marques : « Bioplait » et « Silhouette ».

¹⁰⁷ Une référence de la marque « Câlin », deux de la marque « Tennekid » et deux de la marque « Petits Filous ».

¹⁰⁸ Voir les comptes sociaux de la société TFL sur infogreffe.nc

souligne en outre qu'il existe d'autres dispositifs de soutien à l'investissement que les protections de marché en Nouvelle-Calédonie comme elle l'a mis en évidence dans sa Recommandation n° 2018-A-02 du 9 novembre 2018 portant sur la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie.

221. L'Autorité en déduit que les protections de marché envisagées à l'égard des sociétés TFL/Socalait ne contribueraient pas au progrès économique, autrement que par le renforcement d'une position déjà très dominante de la société TFL sur les segments de marché concernés, susceptibles de la conduire à commettre des pratiques anticoncurrentielles du fait de la responsabilité particulière qui lui incomberait¹⁰⁹.

2. Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs

222. Actuellement, la société TFL comme les autres producteurs de yaourts, est soumise au régime de la liberté contrôlée au stade de la fabrication. Elle est de ce fait soumise à un encadrement du prix de ces produits.
223. Il ressort cependant de l'instruction que cette réglementation n'est pas particulièrement contraignante pour les sociétés Socalait/TFL. En effet, si le prix des produits fabriqués par la société TFL est soumis au régime de la liberté contrôlée, sa société mère Socalait est demeurée libre d'appliquer la marge qu'elle souhaitait en tant que distributeur jusqu'au 30 septembre 2018. Depuis l'entrée en vigueur de la TGC, les marges des distributeurs sont encadrées pendant une période de 18 mois, si bien qu'associée au régime de liberté contrôlée, la réglementation des prix sur les yaourts devrait permettre d'éviter une dérive du fait du renforcement de la position dominante de TFL.
224. Pour autant, cela ne signifie pas que les mesures de protection de marché réservent aux utilisateurs, en particulier aux consommateurs qui sont les premiers concernés s'agissant de produits de première nécessité, une part substantielle du profit qui en résulte.
225. Le projet de contrat de performance prévoit des actions en matière de baisses tarifaires. Cependant, l'Autorité constate que les objectifs présentés sont peu engageants pour les demandeurs qui non seulement conditionnent une baisse de prix à un effet volume « *dont les gains liés seront redistribués sous forme de réduction de prix* » mais en restreignent le champ d'application à la seule gamme des produits naturels « Yoplait » (soit cinq références) à hauteur de 20 %, lesquels sont déjà les moins chers du marché. Enfin, il est précisé que « *TFL prend l'engagement d'absorber les fluctuations des cours pour toute variation des prix de l'ensemble des matières premières jusqu'à 5 % par rapport aux prix des produits sur le marché mondial jusqu'au 31 décembre 2016* ». Il s'ensuit que cet engagement n'est pas pérenne et, s'il était reconduit, demeurerait incertain.
226. Par ailleurs, les sociétés Socalait/TFL ont pris l'engagement d'étudier la faisabilité de mettre en place une structure dite de « banque alimentaire » visant à mettre à disposition des associations caritatives, et ce à titre gracieux, les produits proches de la date limite de consommation et retirés des surfaces de vente. Or, il faut saluer l'émergence d'un nouveau circuit de valorisation et de redistribution de ces produits en Nouvelle-Calédonie ces derniers

¹⁰⁹ Sur ce point, voir les développements relatifs au risque d'abus d'exploitation dans la Recommandation de l'ACNC n° 2018-A-02 du 9 novembre 2018 portant sur la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie.

jours¹¹⁰ qui pourrait permettre aux sociétés Socolait/TFL de redistribuer leurs produits proches de la date limite de vente par cette voie sans investissement supplémentaire.

227. A l'inverse, l'extension du quasi-monopole de la société TFL sur plusieurs segments de marché ainsi que la réduction des volumes d'importation de crèmes desserts UHT, qui présentent des qualités indéniables du point de vue des consommateurs calédoniens (longue conservation, hors de la chaîne du froid, prix bas) ne permettent pas de considérer que les mesures de protection de marché demandées améliorent le bien-être des consommateurs.
228. Au surplus, la société TFL s'approvisionnant exclusivement à l'international pour ses matières premières, les mesures de protection de marché ne bénéficieront pas non plus à la création de valeur ajoutée sur le territoire calédonien.
229. Par ailleurs, du point de vue des distributeurs locaux, l'accroissement des capacités de production de la société TFL ne conduira pas à accroître leurs volumes de vente puisqu'elle passe exclusivement par la société Socolait, appartenant au même groupe, pour la distribution de ses produits sur la grande terre.
230. Enfin, dès lors que 300 tonnes de crèmes dessert UHT seront sous QTOP alors que précédemment elles étaient soumises à une TCPPL de 12 %, il est possible de calculer la perte de rendement fiscal de cette mesure de protection au détriment de la collectivité. Sachant que 720 tonnes de produits sous le TD 1901.90.90 ont été importées en 2017 d'une valeur CAF de 296 M. FCFP, la perte fiscale peut être estimée à 15 millions de F. CFP/an.

3. Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence

231. Les quatre mesures STOP accordées conduiraient à renforcer de manière très substantielle la position déjà très dominante de la société TFL sur les segments de marché des produits laitiers frais concernés alors que la concurrence des produits importés est naturellement contrainte par la caractéristique même de ces produits (date limite de consommation courte, coût du fret étant précisé que certains produits arrivent de métropole par voie aérienne tandis que les autres sont importés par bateau depuis l'Australie ou la Nouvelle-Zélande). Il s'ensuit que ces mesures de protection de marché conduisent à une élimination totale de la concurrence des produits importés alors que, sur le marché calédonien, les deux producteurs artisanaux n'ont pas les moyens de s'y substituer. La société TFL ne subira donc aucune concurrence potentielle de la part des opérateurs locaux.
232. La question est plus complexe, s'agissant des spécialités laitières et crèmes desserts UHT qui s'adressent à deux segments de clientèle très différents : les spécialités laitières fraîches sont des produits de niche au positionnement haut de gamme visant principalement les ménages aisés contrairement aux desserts lactés UHT. Pour autant, les sociétés demanderesse estiment que « *la substituabilité est quasi-totale (90-95%) entre les crèmes desserts fraîches et UHT* » qui présentent par ailleurs des coûts d'approche moins onéreux que les produits laitiers frais engendrant, selon elles, une concurrence déloyale et une information erronée du consommateur par son placement en rayon réfrigéré.
233. L'Autorité ne partage pas l'analyse des sociétés demanderesse s'agissant de la substituabilité des crèmes dessert UHT par rapport aux yaourts frais pour les raisons déjà exposées (produits longue conservation, prix bas, coût de fret inférieur, réponse à une demande spécifique de

¹¹⁰ Création de la banque SOLIDARITE le 7 novembre 2018 : <https://www.lnc.nc/article/grand-noumea/noumea/ils-lancent-une-banque-alimentaire-un-moyen-de-lutter-contre-le-gaspillage>

population à faible revenu ou ne disposant pas de réfrigérateur, produits répondant aux cahiers des charges des collectivités publiques...). Elle relève d'ailleurs que la société TFL n'envisage pas de produire elle-même ces produits car elle ne dispose pas de l'outil de production adéquat. Il s'ensuit que, sur ce segment de marché, l'introduction d'un QTOP de 300 tonnes conduirait à réduire substantiellement la diversité des produits offerts aux consommateurs à des prix bas.

234. En revanche, l'Autorité considère qu'une meilleure information du consommateur ainsi qu'un dispositif réglementaire interdisant la vente des crèmes dessert UHT dans les rayons frais des magasins de détail est parfaitement justifiée et conduirait à accentuer également la concurrence entre les producteurs locaux sur les produits laitiers frais puisque les distributeurs seraient ainsi contraints de libérer de l'espace et d'augmenter, en conséquence, les volumes proposés aux trois producteurs locaux.
235. Enfin, il y a lieu de relever que les sociétés TFL/Soclait se sont engagées, dans le contrat de performance, à accepter les demandes de dérogation à l'importation formulées par les opérateurs uniquement pour des produits entrant sous les codes douaniers 0403.10.20 et 0403.90.00 mais dans des cas limitativement énumérés : produits manufacturés à base d'autres laits que du lait de vache ; produits d'appellation d'origine contrôlée ; produits issus de l'agriculture biologique. Dans le cadre de sa Recommandation n° 2018-R-02 du 9 novembre 2018, l'Autorité a relevé le caractère arbitraire de cet exercice qui dépend de la bonne volonté du producteur local. En tout état de cause, il apparaît que les critères qualitatifs dont il est question pour ces dérogations sont difficilement vérifiables par les services des douanes¹¹¹.

4. Sur le caractère indispensable de la mesure de protection

236. Dès lors qu'il n'est pas démontré que les protections de marché demandées contribuent au progrès économique, elles ne peuvent avoir un caractère indispensable.

D. L'avis de l'Autorité

237. L'Autorité recommande au gouvernement de refuser les différentes demandes de protections de marché sollicitées par les sociétés TFL/Soclait car elles renforceront la position déjà très dominante de ces deux sociétés sur les marchés de la production et de la distribution de yaourts et autres spécialités laitières sans que les engagements proposés soient susceptibles de compenser l'atteinte à la concurrence vis-à-vis des consommateurs, des importateurs et des distributeurs. S'agissant de produits de première nécessité, elle ne recommande pas non plus de substituer aux mesures quantitatives demandées des mesures tarifaires qui conduiraient inmanquablement à augmenter le prix des produits qui sont aujourd'hui librement importés. Elle observe en revanche que l'instauration d'un QTOP de 300 tonnes sur les crèmes desserts UHT conduira à une perte de recettes fiscales de la collectivité de 15 M. FCFP par an, la Nouvelle-Calédonie n'ayant pas le droit de cumuler barrière tarifaire et barrière fiscale¹¹².
238. En revanche, l'Autorité soutient la demande visant à adopter un dispositif réglementaire interdisant la vente des crèmes dessert UHT dans les rayons réfrigérés des magasins de détail et améliorant l'information des consommateurs.

¹¹¹ Ainsi, la notion de « produits bio » n'existe pas dans le lexique douanier et pour ce qui relève des produits à base d'autres laits (lait végétal), il n'est pas certain que la société TFL accepte de délivrer des attestations de non production locale.

¹¹² Voir sur ce point, les développements relatifs à l'application à la Nouvelle-Calédonie des accords GATT/OMC et UE/PTOM dans la Recommandation de l'ACNC n° 2018-A-02 du 9 novembre 2018 portant sur la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie.

VI. L'Avis sur la protection de marché envisagée au bénéfice de la société 3P (saisines 19/0013A et 18/0020A)

239. Après une présentation de la société SA Pacific Plastic & Profilés (3P) et de la réponse du gouvernement à sa demande de protection de marché (A), il conviendra de définir le marché pertinent (B) pour pouvoir évaluer de quelle manière la protection envisagée porte atteinte à la concurrence et vérifier si les quatre critères permettant de compenser cette atteinte sont réunis au regard de la contribution de la mesure de protection au progrès économique (C) afin de répondre aux demandes d'avis du gouvernement (D).

A. Présentation

1. Présentation de la société 3P

240. La société 3 P est une entreprise installée en Nouvelle-Calédonie depuis 2001. Seul fabricant de profilés lambris PVC présent en Nouvelle-Calédonie, cette société est spécialisée dans la conception, la fabrication et la fourniture de profilés PVC destinés au marché de l'habitat et de son environnement. Son activité est divisée en deux secteurs, répartis sur deux lignes de productions :
- la fabrication de lambris et profilés secondaires (bardage, habillage...)
 - la fabrication de profilés pour portail.
241. La société 3 P fabrique également de bâtis de porte intérieure et des plinthes murales en composite et importe les accessoires nécessaires à la finition des profilés de clôtures (bouchons en PVC).
242. Elle emploie 8 salariés dont 6 personnes en production, une secrétaire et son gérant.
243. Le chiffre d'affaire de la société 3P a beaucoup progressé sur la période 2003-2006 en raison de gains de part de marché sur l'importation. Entre 2006 et 2013, son chiffre d'affaires s'est stabilisé puis a redécliné sur la période 2013-2016 pour atteindre celui réalisé en 2006 malgré un investissement pour l'acquisition d'une nouvelle ligne de production de produits composites afin de diversifier sa production et dans la construction/extension de son bâtiment pour le stockage de ses produits finis. Sur l'exercice 2016/2017, son chiffre d'affaires a augmenté de 10 %.
244. Pour le gérant de la société 3P, la baisse d'activité de sa société est en partie due à la baisse générale de l'activité du bâtiment mais s'explique principalement, par la concurrence « déloyale » qu'exercent les produits importés de qualité moindre sur sa production.
245. Toutefois, il ressort de la note de la DAE qu'entre 2013/2014 et 2016/2017, les importations ont enregistré une baisse en valeur de 30 % alors que la production locale est restée globalement stable. Pour la DAE, « *c'est le marché global des profilés PVC dans sa globalité qui s'est rétréci* »¹¹³.
246. L'on constate que les prix de la société 3 P sont globalement restés stables sur la période 2011-2017 sur l'ensemble de ses produits à l'exception des huisseries qui ont connu une forte

¹¹³ Voir la note de la DAE en date du 16 août 2018.

volatilité. Les produits composites ont par ailleurs enregistré une baisse de 24 % entre 2014/2015 et 2016/2017.

247. La société 3P est donc une entreprise relativement ancienne disposant d'un ancrage territorial solide. Si elle est le seul producteur local de lambris en PVC, elle est fortement concurrencée par les produits importés ce qui a contribué à maintenir ses prix stables. Elle ne semble pas être en situation de péril financier immédiat même si la conjoncture économique est défavorable et qu'elle souffre d'un taux de sous-utilisation de ses lignes de production problématique à moyen terme.

2. La demande de protection de marché formulée par 3P

248. Pour mémoire, une première demande de STOP assortie de la création d'une sous position tarifaire sur les lambris PVC a été formulée par la société 3P le 4 mars 2010 pour faire face à une augmentation significative des importations de lambris PVC mais elle n'avait pas été accordée « au regard de la complexité à isoler les lambris PVC au sein du tarif douanier et à différencier le produit sur des critères objectifs pour la direction régionale des douanes »¹¹⁴.

249. Il avait néanmoins été recommandé à la société 3P de mettre en place une norme qualitative, qui aurait permis de défendre la production locale en tant que barrières techniques non tarifaire à l'importation. La société 3 P a donc fait certifier sa gamme « lambris PVC » par un organisme privé indépendant en Nouvelle-Zélande.

250. Le 12 février 2015, la société 3P a reformulé la même demande de protection de marché pour faire face à une nouvelle hausse des importations d'origine européennes et asiatiques impactant son activité.

251. Le 19 juillet 2016, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a arrêté un projet de délibération portant création de deux sous-positions douanières qui a été examiné par la Commission de la législation et de la réglementation économiques et fiscales (CLERF) du congrès le 9 août 2016. A cette occasion, cette commission a demandé qu'un contrat de performance lui soit transmis par la société 3P.

252. La société 3P a signé un contrat de performance, non daté, couvrant la période 2016-2020 avec le gouvernement pour une mise à exécution à compter de 2019, qui a été transmis à la CLERF le 21 septembre 2017. Le gérant de la Société 3P a indiqué lors de son audition que « *La société 3P s'acquitte déjà des engagements souscrits qui ne sont pas extraordinaires. On n'a pas attendu le contrat de performance pour s'engager sur des niveaux de prix raisonnables* »¹¹⁵.

253. Soumis à un nouvel examen, le 16 août 2018, la CLERF a rendu un avis favorable sans observations sur le rapport du gouvernement datant du « 16 juillet 2016 »¹¹⁶.

¹¹⁴ Voir la note de DAE du 16 août 2018.

¹¹⁵ Le gérant de la Société 3P a indiqué lors de son audition que « *La société 3P s'acquitte déjà des engagements souscrits qui ne sont pas extraordinaires. On n'a pas attendu le contrat de performance pour s'engager sur des niveaux de prix raisonnables* ».

¹¹⁶ Voir le rapport n°156 du jeudi 16 août 2018 de la CLERF.

3. L'avis du COMEX

254. Le COMEX a été saisi sur la demande de la société 3 P du 12 février 2015 et s'est prononcé le 5 novembre 2015. Il a validé le fait d'isoler le produit lambris PVC¹¹⁷ en créant, une sous-position douanière au tarif douanier (TD) 3916.20.00 relative aux profilés en PVC mais a invité le gouvernement à n'appliquer une mesure de STOP¹¹⁸ que dans un second temps après avoir pu évaluer le volume réel d'importation des produits concurrents de ceux de la société 3P.
255. Selon les informations mise à la disposition de l'Autorité, le COMEX n'a pas été ressaisi pour se prononcer sur le renouvellement de la demande du 16 août 2018.

4. Les projets de texte adoptés par le gouvernement

256. Le projet de délibération du congrès adopté par la CLERF le 16 août 2016 propose de créer deux sous positions tarifaires au sein du tarif douanier 3916.20 « *profilés en polymères de chlorure de vinyle* », la première visant ceux « *d'une épaisseur de parois inférieure ou égale à 1,2 mm et d'une largeur inférieure ou égale à 215 mm, non ouvrés en surface* » (3916.20.10) qui correspondrait aux lambris PVC fabriqués par la société 3P, la deuxième visant les « *autres* » produits de ce tarif douanier (3916.20.90)¹¹⁹.
257. Par courrier en date du 25 septembre 2018, la société 3P a confirmé sa demande de la manière suivante¹²⁰ : « *la création d'une sous-position douanière correspondant à sa production : lambris PVC d'une longueur comprise entre 0 et 250 mm ; la mise en place d'un STOP sur cette sous-position douanière* »¹²¹ (soulignement ajoutés).
258. Or, l'annexe 1 du projet d'arrêté relatif au PAI pour l'année 2019 reprend les termes du projet de délibération du congrès qui vise les produits d'une largeur inférieure ou égal à 215 mm (et non ceux inférieurs ou égaux à 250 mm¹²²) et prévoit un STOP.

N° TD	MARCHANDISES	MESURES	OBSERVATIONS
3916.20.10	Profilés en polymère de chlorure de vinyle d'une épaisseur de parois ≤ à 1,2 mm et d'une largeur ≤ à 215 mm, non ouvrés en surface	STOP	

259. L'Autorité a été saisie pour avis sur ces projets de textes et la demande de la société 3P par courrier du Président du gouvernement le 28 septembre 2018.

¹¹⁷ Les lambris sont un revêtement en lattes utilisé pour couvrir le plafond ou les murs. Le lambris existe notamment en PVC, en stuc en marbre ou en bois.

¹¹⁸ Il ressort des décomptes de voix figurant dans le compte-rendu du COMEX du 5 novembre 2015 que les 8 membres présents se sont prononcés en faveur de la création d'une sous-position tarifaire correspondant aux produits de la société 3P et 5 membres du COMEX se sont prononcés en faveur de la mise en place d'un STOP sur la nouvelle position tarifaire. 3 membres (le SCNC, l'UFC-Que choisir et la CCI) ont voté contre. Il ressort du compte-rendu que le SIDNC s'est opposé à la demande de protection de marché de la société 3 P dans son avis mais qu'il n'en a pas été tenu compte car le représentant du SIDNC n'était pas présent physiquement au COMEX.

¹¹⁹ Dans ce cadre, il est prévu que les sous-positions 3916.20.10 et 3916.20.90 soient soumises aux mêmes taux de droits et taxes que ceux actuellement en vigueur sur la position 3916.20.00 du tarif des douanes de Nouvelle-Calédonie à savoir un droit de douane de 5% et une TGC à 11%.

¹²⁰ Voir le courrier de la société 3P à la DAE en date du 25 septembre 2018.

¹²¹ Voir la demande de protection de marché du 12 février 2015 de la société 3P (page 9).

¹²² L'Autorité ne connaît pas les raisons de ce décalage.

B. Définition du marché pertinent

260. S'agissant de l'approvisionnement en matériaux de construction, la pratique décisionnelle des autorités de concurrence distingue autant de marchés qu'il existe de familles de produits. La structure de l'offre, la dynamique tarifaire ou encore les contraintes de fabrication peuvent, en effet, varier sensiblement d'une famille de produits à l'autre.
261. L'Autorité de la concurrence métropolitaine a notamment identifié la famille des produits de « couverture et étanchéité »¹²³ qui comprend la fourniture de matériaux de toiture et notamment des profilés en PVC pour toiture et bardage à laquelle pourraient se rattacher les produits en cause¹²⁴.
262. La société 3P fabrique des lambris et des profilés par procédé d'extrusion, technique de mise en forme continue de pièces en plastique de grande longueur. Les granulés plastiques de PVC entrent dans un tube chauffé muni d'une vis sans fin. La matière molle homogénéisée qui en résulte est alors comprimée, puis passe à travers une filière pour être mise à la forme souhaitée. Après refroidissement, le profilé en PVC est coupé à la longueur voulue.
263. La société 3P affiche quatre niveaux de certification¹²⁵ qui lui permettent de proposer ses produits à l'export¹²⁶. La DAE a relevé que ces produits sont dans une référence « qualitativement supérieure à celle des produits importés »¹²⁷.
264. La société 3P a défini son produit à protéger comme étant « des lames de largeurs différentes en PVC pouvant aller de 10 à 20 cm servant de revêtement pour les plafonds et l'habillage mural » et a précisé que le fibrociment, le « placoplâtre » hydrofuge, l'Alucobond, le lambris bois, la tôle acier peuvent être considérés comme des produits partiellement substituables¹²⁸. En tout état de cause et pour les besoins de la présente analyse, la délimitation exacte des marchés pertinents peut demeurer ouverte¹²⁹.
265. Selon la note de la DAE du 16 août 2018, « 70 % du segment de marché de lambris PVC est détenu par le producteur local »¹³⁰.
266. Les principaux concurrents de la société 3P sont les importateurs de lambris PVC parmi lesquels la SARL Polyimport, la société Dock Du Faubourg et la société Messagerie Calédonienne¹³¹

¹²³ Cette opération de concentration concernait des sociétés actives sur le marché de la fourniture de matériaux de toiture sur lequel elles commercialisaient des profilés en PVC pour toiture et bardage.

<http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/16DCC28VersionPublication.pdf>

¹²⁴ L'Autorité de la concurrence a également considéré s'agissant des profilés extrudés destinés à la construction que la délimitation des marchés pertinents peut être envisagée en fonction du type de matériau utilisé (bois, aluminium ou PVC) des applications (e.g., structures de toiture ou portail) ou du type de clientèle mais a laissé la question de la segmentation des marchés pertinents ouverte.

http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/13DCC58decision_version_publication.pdf

¹²⁵ Il s'agit de ISO 9001-2008 depuis 2011, classement COFRAC au feu M1/ ISO 5660 sur la gamme lambris, normes feu australienne et néo-zélandaise, certification BRANZ pour la Nouvelle-Zélande.

¹²⁶ La société est, par ailleurs, labélisée « ENVOL » au titre de la préservation de l'environnement. L'appréciation de ce critère est, par nature qualitative.

¹²⁷ Voir la note de la DAE en date du 16 août 2018.

¹²⁸ Voir la réponse de la société 3P au questionnaire.

¹²⁹ Dans la mesure où, l'analyse ne peut se faire que sur la base des éléments transmis par le demandeur à la mesure de protections et la DAE et que ces derniers ne visent que le secteur des profilés et des lambris PVC qui sont l'objet de la demande, elle sera circonscrite à ce champ.

¹³⁰ Voir la note de la DAE du 16 août 2018, p. 11.

¹³¹ Voir la réponse de la société 3P au questionnaire du 3 octobre 2018.

qui représenteraient 30 % des ventes des profilés en PVC (TD 3916.20.00), sur un marché global de 245 M FCFP.

267. La définition retenue pour la création de la sous-position douanière, au sein du TD 3916.20.00, correspond spécifiquement aux produits à protéger de la société 3P, sans que l'on puisse déterminer la valeur ou le volume des importations correspondants. En revanche, le poids de ce TD représente 43 % des importations (en valeur) de profilés en matière plastiques en 2017. Selon les chiffres de la Direction des douanes, 52 % des volumes importés de profilés PVC au sein de ce TD sont d'origine européenne et 48 % proviennent d'Asie (avec 43 % pour la Chine).
268. D'autres produits pourraient potentiellement concurrencer ceux de la société 3P, en raison de leurs caractéristiques et de l'usage auxquels ils sont destinés comme le souligne la société elle-même dans son dossier de demande de protection¹³². Aucun test de marché n'ayant été réalisé entre le dépôt de la demande de la société 3P en 2015 et le présent avis, il n'est pas possible de vérifier si ces produits seraient considérés comme appartenant au même marché pertinent (et donc parfaitement substituables) du point de vue des utilisateurs malgré leurs caractéristiques physiques et visuelles très différentes.

C. Analyse des critères d'exemption

1. Sur la contribution de la mesure de protection au progrès économique

269. Le STOP envisagé au bénéfice de la société 3P devrait théoriquement lui permettre de gagner des parts de marché et de développer son activité, sans qu'il soit possible d'en mesurer les conséquences sur l'emploi ou l'investissement de la société.
270. Dans son contrat de performance, la société 3 P « s'engage à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour le développement de l'activité afin de pérenniser les emplois actuels (...) et offrir de nouvelles perspectives d'emploi ou mobilité interne aux salariés au sein de la société »¹³³. Il est également précisé que « l'embauche de trois nouveaux salariés est conditionnée à l'atteinte d'un volume de production annuel de 700 tonnes ».
271. Il ressort néanmoins de l'instruction que cet objectif est difficilement atteignable dans le contexte économique actuel, d'autant que le gérant de la société 3P a indiqué, dans son contrat de performance, que le demande est de l'ordre de 450/500 tonnes par an depuis 2013¹³⁴.
272. Il reste que, comme indiqué par le gérant de la société 3P, la mesure de protections de marché pourrait permettre à l'entreprise de ne pas recourir à des mesures de chômage partiel¹³⁵ et viserait à maintenir l'emploi des huit salariés actuels¹³⁶.
273. Si la sauvegarde de ces emplois ne contribue pas positivement au progrès économique, elle éviterait néanmoins de le dégrader par rapport à la situation actuelle. Il conviendrait toutefois que l'entreprise s'engage formellement à conserver ces emplois pendant la durée de la protection demandée pour que cette condition soit remplie.

¹³² Voir la réponse au questionnaire de la société 3 P dans lequel elle a précisé que le fibro-ciment, le « placoplâtre » hydrofuge, l'Alucobond, le lambris bois, la tôle acier peuvent être considérés comme des produits substituables.

¹³³ Voir le contrat de performance signé par la société 3P mais non daté.

¹³⁴ Voir le contrat de performance signé par la société 3P mais non daté.

¹³⁵ Voir le procès-verbal d'audition du gérant de la société 3P.

¹³⁶ La société 3P emploie 6 personnes en production, une secrétaire et un gérant. Tous les salariés sont en CDI.

2. Sur la part du profit qui en résulte réservée aux utilisateurs

274. Du point de vue de la société 3P et de ses salariés, le STOP aura nécessairement un effet positif.
275. Du point de vue des importateurs, le STOP aura, à l'inverse, un effet négatif réduisant d'environ 30 % leur volume d'activité sur ce segment de marché.
276. Du point de vue des clients professionnels ou consommateurs, il ressort des pièces du dossier que la société 3P s'est engagée « *à maintenir les prix aussi stables et compétitifs que possible* »¹³⁷.
277. L'Autorité s'interroge néanmoins sur la portée d'un tel engagement et notamment sur l'emploi du terme « *compétitifs* » dans la mesure où, une fois la protection de marché de type STOP accordée, la société 3P se trouvera en situation de monopole sans aucune pression concurrentielle.
278. Le gérant de la société 3P a précisé lors de son audition¹³⁸ que malgré cette formulation ambiguë, la société « *s'engage à ne pas augmenter les prix autrement que lors de la répercussion des hausses de prix de matières premières* »¹³⁹. Il a précisé qu'il ne serait pas incité à augmenter ses prix car la société 3P subit une concurrence potentielle de la part d'autres produits partiellement substituables, vers lesquels n'hésiteraient pas à se tourner les distributeurs¹⁴⁰.
279. L'Autorité considère, pour autant, qu'en l'absence de protection de marché, la société 3P serait beaucoup plus contrainte de conserver des prix concurrentiels, d'améliorer encore davantage la qualité de ses produits ou de diversifier sa gamme. En l'état, les engagements de la société 3P s'avèrent donc peu contraignants par rapport à l'avantage majeur qui lui serait accordé par un STOP.

3. Sur le risque d'élimination substantielle de la concurrence

280. En l'espèce, l'instauration d'un STOP sur les produits fabriqués par la seule société 3P aura pour effet d'éliminer toute forme de concurrence puisqu'elle est en situation de monopole localement et que les importations de produits substituables seront interdites.
281. La question se pose néanmoins de savoir s'il existe une concurrence potentielle suffisante pour conférer un caractère contestable au marché monopolistique en cause.
282. Il ressort de l'audition du gérant de la société que, malgré la mise en place d'un STOP, l'hypothèse de voir apparaître un nouvel entrant est très faible : « *L'entreprise 3P est le seul fabricant de lambris PVC en Nouvelle-Calédonie. Compte tenu de la taille du marché, on ne peut pas être plus nombreux* ». Il a ajouté : « *une société comme 3P a besoin sur le plan*

¹³⁷ Voir le contrat de performance signé par la société 3P mais non daté.

¹³⁸ Le gérant de la société 3P a précisé que « *l'engagement a été rédigé en concertation avec la DAE. Pour la vérification du prix, dans la mesure où on joint la grille tarifaire, [en cas d'augmentation] il serait facile de demander à 3P d'en justifier la cause* », voir le procès-verbal.

¹³⁹ Voir le procès-verbal d'audition de la société 3P.

¹⁴⁰ Le gérant de la société 3P a précisé que « *le lambris PVC présente des qualités intrinsèques (longue durée de vie, pas d'entretien) et n'est pas cher. La demande se détournerait vers d'autres produits uniquement en cas d'augmentation du prix des produits de la société* », voir le procès-verbal. Ce point nécessiterait d'être analysé de manière plus approfondie.

économique d'avoir tout le marché calédonien compte tenu de sa petite taille. Si un concurrent local émergeait, l'un des deux ne survivrait pas »¹⁴¹.

283. Enfin, s'il n'est pas exclu que d'autres produits type « lambris bois » ou « placo plâtre hydrofuge » soient partiellement substituables aux lambris PVC pour exercer une certaine forme de pression concurrentielle en cas de hausse des prix des lambris PVC par la société 3P, cela reste une hypothèse non vérifiée qui dépendra des choix opérés par les clients professionnels ou consommateurs de la société, sur des volumes très incertains.
284. L'Autorité en déduit que l'instauration d'un STOP sur les lambris PVC concurrents de ceux de la société 3P conduira à l'élimination substantielle de la concurrence sur le marché pertinent, cette société se retrouvant en situation de monopole.

4. Sur le caractère indispensable de la mesure de protection

285. Il y a lieu de relever qu'à l'origine, la société 3P a sollicité les pouvoirs publics pour trouver une « réponse qualitative à son problème ». Le gérant de cette entreprise a indiqué, lors de son audition, s'être initialement orienté vers une telle démarche « pour discuter de la faisabilité de la mise en place d'une protection de marché de type qualitative. Il aurait fallu mettre en place une protection de marché qui oblige les importateurs à justifier de la qualité des produits importés par la présentation de certificats (contrôle documentaire attestant de la non-présence de plomb et le classement feu tout comme la garantie de tenue dans le temps) »¹⁴².
286. L'Autorité considère en effet qu'une telle démarche aurait été plus adaptée car elle aurait permis d'atteindre l'objectif mis en avant par la société 3P (à savoir réduire la concurrence « déloyale » générée par l'importation de produits bas de gamme originaires de pays asiatiques et d'Europe) tout en étant moins attentatoire à la concurrence (les distributeurs pouvant poursuivre l'importation des lambris PVC de qualité suffisante).

D. L'avis de l'Autorité

287. Au vu de ce qui précède, trois des quatre conditions permettant de considérer que la mesure de protection de marché envisagée serait justifiée ne semblent pas remplies à ce jour.
288. L'Autorité considère donc que l'instauration d'un STOP au bénéfice de la seule société 3P sur le marché des lambris PVC en Nouvelle-Calédonie porterait une atteinte excessive et disproportionnée à la concurrence alors que d'autres mesures moins attentatoires sont envisageables, voire privilégiées par la société 3P elle-même. Tel serait le cas d'un dispositif réglementaire de nature qualitatif imposant aux importateurs de produits concurrents de présenter des certificats (contrôle documentaire attestant de la non-présence de plomb et le classement feu tout comme la garantie de tenue dans le temps).
289. A défaut d'introduire ce dispositif qualitatif, l'Autorité considère qu'une protection tarifaire adaptée pourrait tout aussi bien permettre de défendre la compétitivité des produits de la société 3P qu'un STOP en garantissant des ressources fiscales supplémentaires à la Nouvelle-Calédonie sans pour autant annihiler toute possibilité d'importation de produits concurrents. Dans cette hypothèse, l'Autorité recommande au gouvernement d'exiger des engagements plus substantiels auprès de la société 3P en matière de création d'emplois, de politique tarifaire et de démarches de communication pour promouvoir la qualité de ses produits, pendant l'ensemble de la durée pour laquelle cette protection tarifaire serait accordée.

¹⁴¹ Voir le procès-verbal d'audition du gérant de la société 3P.

¹⁴² Voir le procès-verbal d'audition de la société 3P.

VII. L'Avis sur les autres dispositions des projets d'arrêté relatif au PAI et de délibération fixant la liste des produits soumis à la TCPPL (saisine 18/0020A)

290. L'Autorité n'a pu procéder à l'examen individuel de chacun des 511 tarifs douaniers concernés par une mesure de protection de marché quantitative ou tarifaire proposé par le gouvernement dans les projets d'arrêté relatif au PAI et de délibération fixant la liste des produits soumis à la TCPPL, à l'exception des cinq cas précédemment évoqués.
291. En revanche, l'Autorité regrette que les recommandations qu'elle a pu formuler dans le cadre de ses précédents avis n'aient pas été retenues, à ce stade, par le gouvernement, en particulier celles relatives à l'augmentation des quotas de riz¹⁴³ et celles prônant la transformation des quotas sur les fruits et légumes peu produits en Nouvelle-Calédonie par des mesures tarifaires¹⁴⁴. Elle se permet donc de les rappeler pour inviter de nouveau le gouvernement à les mettre en œuvre.

Rappel des recommandations de l'Autorité de la concurrence relatives à la modification du programme d'importation et de la liste des produits soumis à TCPPL

Avis n° 2018-A-03 du 11 juin 2013

Recommandation n° 2 : augmenter le volume du quota annuel d'importation des riz blanchis proportionnellement à l'augmentation de la population depuis 1998 (+38 %) afin de rétablir les conditions d'une concurrence plus équitable entre le riz local et le riz importé et satisfaire les besoins croissants de la population. Pour cela, ouvrir de nouveaux quotas attribués sous appel d'offres selon un cahier des charges de prix et de qualité au bénéfice du consommateur calédonien (riz long blanchi vendu au détail à moins de 100 F. CFP/kg par exemple). Cette augmentation devrait être pérenne et pourrait être immédiate ou progressive selon l'objectif retenu par le gouvernement afin d'accroître l'intensité concurrentielle entre le riz local et le riz importé en contribuant à la baisse des prix durablement.

Recommandation n° 3 : introduire une note d'exclusion au sein du contingent global de riz sous tarif douanier 1006.30.39 pour libérer l'importation de catégories de riz peu substituables au riz local, notamment les riz long basmati, les riz rouges, les riz biologiques et le riz « rond » sous la position 1006.30.31, à l'instar du dispositif appliqué entre 1994 et 1997 en Nouvelle-Calédonie.

Avis n° 2018-A-04 du 23 juillet 2018

Recommandation n° 1 : réévaluer chacune des protections quantitatives accordées sur les fruits et légumes dans le programme annuel d'importation à l'aune des critères susceptibles de justifier une restriction de la concurrence au regard de sa contribution au progrès économique, et, le cas échéant, supprimer progressivement celles qui ne seraient plus justifiées.

¹⁴³ ACNC, avis n° 2018-A-03 du 11 juin 2018 relatif au projet d'arrêté du gouvernement portant modification de l'arrêté n° 2012-1291/GNC du 5 juin 2012. https://autorite-concurrence.nc/sites/default/files/avis-fichiers/avis_2018-a-03_prix_du_riz.pdf

¹⁴⁴ ACNC, avis n° 2018-A-04 du 23 juillet 2018 sur l'organisation de la filière fruits et légumes. <https://autorite-concurrence.nc/sites/default/files/avis-fichiers/avis-18-a-04.pdf>

Délibéré sur le rapport oral de Mme Charlotte Ivami et M. Loic Rochas, rapporteurs et l'intervention de Mme Virginie Cramenil de Laleu, rapporteure générale, par Mme Aurélie Zoude-Le Berre, présidente et MM. Jean-Michel Stoltz, vice-président, Robin Simpson et Matthieu Buchberger, membres.

La secrétaire de séance,

La Présidente,



Marie-Christine Marzin

Aurélie Zoude-Le Berre