



Autorité de la Concurrence
de la Nouvelle-Calédonie

AVIS n° 2019-A-04 du 14 novembre 2019

sur la proposition de loi du pays relative à l'interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens

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

Vu la lettre en date du 4 octobre 2019, enregistrée le même jour sous le numéro 19/0030 A, par laquelle l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, l'« Autorité ») a été saisie, sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce, par le congrès de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « le congrès ») d'une demande d'avis portant sur une proposition de loi du pays relative à l'interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens ;

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

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

Vu le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (ci-après, le « code de commerce »), et notamment son article Lp. 462-2 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure générale, la rapporteure, Mme Nina Julié, au nom de M. Nicolas Metzdorf, auteur de la proposition de loi du pays examinée et le commissaire du gouvernement entendus lors de la séance du 8 novembre 2019 ;

Après en avoir délibéré le 8 novembre 2019, est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Sommaire

I. Une proposition de loi du pays poursuivant un objectif environnemental et de santé publique 5

A. Une proposition de loi qui s'inscrit dans le cadre de la sauvegarde des écosystèmes coralliens 5

1. La disparition programmée des récifs coralliens : une prise de conscience environnementale mondiale 5

2. La menace de certains composants des écrans corporels solaires sur les récifs coralliens et le système endocrinien 7

3. La réglementation en Nouvelle-Calédonie 11

B. Le contenu de la proposition de la loi du pays 12

1. Les objectifs poursuivis par la proposition de loi du pays 12

2. Les dispositions de la proposition de loi du pays 13

a) Les définitions prévues à l'article 1^{er} 13

b) L'interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans solaires posée à l'article 2 14

c) Un dispositif de sanction en cas de non-respect est prévu aux articles 3 et 4 15

3. Les réactions sur la proposition de loi du pays 16

II. L'avis de l'Autorité 16

A. Le secteur des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie 16

1. L'approvisionnement de la Nouvelle-Calédonie en écrans corporels solaires est fondé exclusivement sur l'importation actuellement 17

2. La distribution au détail des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie 19

B. L'impact sur le jeu de la concurrence de la proposition de loi du pays 23

1. Une limitation à la liberté d'entreprendre justifiée par des motifs d'intérêt général 24

2. Un impact très limité sur l'offre d'écrans corporels solaires proposée en Nouvelle-Calédonie 26

a) Une réduction très circonscrite de l'offre d'écrans corporels solaires avec filtres chimiques en raison de l'existence d'une substituabilité intramarque 26

b) Un effet stimulant sur l'offre d'écrans corporels solaires avec filtres minéraux 30

3. Une proposition de loi du pays qui ne devrait pas avoir d'impact inflationniste 31

CONCLUSION 33

Annexe n° 1 : La réglementation européenne relative à l'utilisation des perturbateurs endocriniens 34

Annexe n°2 : Les mesures prises par certains territoires pour interdire l'usage d'écrans corporels solaires ayant un impact négatif sur les récifs coralliens ou le système endocrinien 37

1. Les mesures prises sur le continent américain 37

2. Les mesures prises sur le continent océanien 38

a) Les législations d'Hawaï et de Palau dans le Pacifique 38

b) La tentative polynésienne pour instaurer une interdiction des produits de protection solaire contenant de l'oxybenzone et de l'octinoxate 39

Résumé

La présente proposition de loi du pays s'inscrit dans le cadre du mouvement mondial de sauvegarde des écosystèmes coralliens, qui trouve un écho particulier en Nouvelle-Calédonie, dont le territoire possède « *un des trois systèmes récifaux les plus vastes du monde* » selon l'Unesco.

Elle vise à interdire l'importation d'écrans corporels solaires contenant des filtres chimiques considérés comme des perturbateurs endocriniens, en particulier l'oxybenzone et l'octinoxate, à compter du 1^{er} juin 2020 et la mise sur le marché de ces produits à compter du 1^{er} janvier 2021, en raison de la reconnaissance par la communauté scientifique de leur caractère nocif pour les coraux et pour le système endocrinien humain. Le non-respect de ces interdictions est passible, après mise en demeure de cesser la pratique, d'une amende administrative d'un montant maximal de deux millions F.CFP prononcée par arrêté du gouvernement.

Dans la mesure où le texte envisagé crée des restrictions quantitatives, l'Autorité confirme que le congrès était tenu de la saisir pour avis sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce.

L'Autorité considère tout d'abord que cette proposition de loi du pays est susceptible de limiter la liberté d'entreprendre des fabricants, des importateurs et des distributeurs d'écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, l'Autorité constate que ce texte n'introduit aucune discrimination entre opérateurs locaux et étrangers, tous soumis aux mêmes interdictions, et que les restrictions quantitatives envisagées sont fondées sur des motifs de protection de l'environnement et de santé publique. Or, il ressort d'une jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel que le législateur calédonien peut limiter la liberté d'entreprendre, d'où découle la libre concurrence, pour des motifs d'intérêt général si l'atteinte portée à ces principes s'avère adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis.

L'Autorité doit donc évaluer les effets potentiels de la proposition de loi du pays sur le jeu de la concurrence et vérifier, le cas échéant, s'il n'existe pas de méthode moins restrictive de concurrence pour atteindre les objectifs d'intérêt général poursuivis.

S'agissant des marchés concernés, l'instruction a permis de montrer que les écrans corporels solaires contenant un filtre chimique ou un filtre minéral sont substituables et appartiennent donc au même marché. S'il n'a pas été possible d'évaluer précisément la valeur du marché de la distribution des écrans solaires en Nouvelle-Calédonie, il semble que les ventes au détail d'écrans corporels solaires sont réparties équitablement entre ceux à filtre chimique et ceux à filtre minéral. Une segmentation du marché est en revanche envisageable selon la catégorie d'utilisateurs (adultes / enfants) et selon le circuit de commercialisation (distribution au détail en GMS et commerces de proximité / distribution en pharmacie ou commerces spécialisés).

Or, l'instruction a permis de constater que les marques les plus distribuées en Nouvelle-Calédonie ne contiennent pas d'oxybenzone et/ou d'octinoxate. Seulement 25 à 30 % des écrans corporels solaires à filtres chimiques commercialisés par 6 marques sur les 18 marques recensées lors du relevé de prix réalisé le 9 octobre 2019, contiendraient des substances prohibées. Cette proportion est bien moindre concernant les écrans solaires dédiés aux enfants, qui sont très faiblement impactés (1 référence). En outre, chacun des six fabricants dont les produits contiennent les substances interdites produisent déjà d'autres produits substituables à filtre chimique ou minéral autorisés. L'Autorité en conclut que les fabricants des marques concernées pourront choisir de distribuer d'autres produits substituables de leur gamme en Nouvelle-Calédonie. Les importateurs-grossistes auront également la possibilité de les solliciter pour distribuer des produits autorisés de même marque.

L'Autorité souligne également que l'interdiction des écrans solaires à filtre chimique contenant des perturbateurs endocriniens pourrait dynamiser les ventes des autres catégories d'écrans solaires, en particulier ceux à filtre minéral et favoriser l'entrée sur le marché de nouveaux fabricants locaux identifiés prêts à proposer de nouveaux produits plus respectueux de l'environnement et de la santé.

L'Autorité considère donc que le risque d'augmentation des prix des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie du fait d'une réduction drastique de l'offre doit être écarté. De plus, s'il est vrai que les deux produits actuellement les moins chers du marché seront désormais prohibés, l'Autorité observe qu'il existe de nombreux produits substituables dans cette gamme de prix et que l'élargissement de l'offre d'écrans corporels solaires à filtre minéral pourrait conduire à baisser le prix de cette gamme de produits à l'avenir.

L'Autorité estime donc que cette proposition de loi du pays poursuit des objectifs d'intérêt général et ne devrait pas, en l'état, avoir d'impact significatif sur le fonctionnement concurrentiel des marchés concernés ni d'effet inflationniste sur les écrans solaires autorisés à l'avenir. Elle n'a donc formulé aucune recommandation.

1. Par courrier enregistré le 4 octobre 2019 sous le numéro 19/0030A, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « l'Autorité ») a été saisie pour avis par le congrès de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « le congrès »), sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (ci-après, « code de commerce »), d'une demande d'avis portant sur une proposition de loi du pays *relative à l'interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens*.
2. L'article Lp. 462-2 du code de commerce dispose que : « *L'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie est obligatoirement consultée par le congrès, sur toute proposition de loi du pays et de délibération et par le gouvernement sur tout avant-projet de loi du pays et projet de délibération et d'arrêté instituant ou renouvelant un régime ayant directement pour effet :*
1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;
2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ;
3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ».
3. En l'espèce, l'article 2 de la proposition de loi du pays soumise pour avis à l'Autorité interdit l'importation d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens à compter du 1^{er} juin 2020 et l'interdiction de leur mise sur le marché calédonien à compter du 1^{er} janvier 2021.
4. Cette proposition de loi du pays introduit donc un régime ayant directement pour effet de soumettre l'accès à un marché, en l'occurrence, celui des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie, à des restrictions quantitatives.
5. L'Autorité est donc compétente pour traiter la demande d'avis du congrès dans la mesure où celle-ci s'inscrit dans le cadre de l'article de l'article Lp. 462-2 du code de commerce précité.
6. Il convient de rappeler que s'il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la nécessité ou la pertinence d'une mesure législative, elle est néanmoins compétente pour formuler des recommandations lorsque celles-ci lui paraissent de nature à contribuer à un fonctionnement plus concurrentiel d'un secteur économique ou de marchés déterminés en Nouvelle-Calédonie. Les constatations et recommandations contenues dans le présent avis ont donc vocation à apporter au congrès un éclairage, sous le prisme du droit de la concurrence, de la proposition de loi du pays envisagée.
7. Dans un délai particulièrement contraint, l'Autorité s'est appuyée sur la documentation juridique et économique disponible, ainsi que sur les réponses aux questionnaires adressés par le service d'instruction aux principaux acteurs institutionnels et professionnels susceptibles d'être concernés par le marché des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie. Ont ainsi été interrogés les provinces¹, la Direction des Affaires Economiques (DAE), la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales (DASS), l'Institut de la statistique et des études économiques en Nouvelle-Calédonie (ISEE), la Direction régionale des douanes (DRD), l'Institut de Recherche pour le Développement de Nouméa (IRD), le Syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie

¹ Seule la Province Nord a répondu au service d'instruction.

(SCNC), le Syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC)², la Fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie (FINC)³, le MEDEF NC⁴, l'Intersyndicale vie chère⁵, l'UFC-Que Choisir Nouvelle-Calédonie, l'AFOC⁶, l'Université de la Nouvelle-Calédonie (UNC) et les sociétés SCIE Distribution⁷, Botanik⁸, Pacifico nature⁹ et Swat¹⁰.

8. Après une présentation de la proposition de loi du pays concernée par la demande d'avis (I), l'Autorité analysera son impact sur le fonctionnement concurrentiel du marché des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie et formulera, le cas échéant, des recommandations (II).

I. Une proposition de loi du pays poursuivant un objectif environnemental et de santé publique

A. Une proposition de loi qui s'inscrit dans le cadre de la sauvegarde des écosystèmes coralliens

1. La disparition programmée des récifs coralliens : une prise de conscience environnementale mondiale

9. Les récifs coralliens, structures physiques, sont constitués d'une multitude de polypes (coraux) vivant en grandes colonies et produisant un squelette calcaire commun. Il s'agit d'écosystèmes formés sur des millions d'années¹¹.

² Le SIDNC a précisé ne pas avoir les ressources en interne pour répondre aux questions posées mais avoir transmis le questionnaire aux importateurs susceptibles d'être concernés. Ceux-ci n'ont pas formulé de réponses auprès du service d'instruction.

³ Demande restée sans réponse

⁴ Demande restée sans réponse

⁵ Demande restée sans réponse

⁶ Demande restée sans réponse

⁷ Voir la réponse au questionnaire (annexe 29).

⁸ Voir la réponse au questionnaire (annexe 17) et le Kbis (annexe 27).

⁹ Voir la réponse au questionnaire (annexe 13) et le Kbis (annexe 26).

¹⁰ Voir la réponse au questionnaire de la Société SaltWater Addict Trading (annexe 31).

¹¹ Voir le rapport de *Reefs at Risk Revisited*, projet du World Resources Institute (WRI) conçu et mis en œuvre en étroite collaboration avec *The Nature Conservancy* (TNC), le *WorldFish Center*, l'*International Coral Reef Action Network* (ICRAN), le Centre Mondial de Surveillance de la Conservation de la Nature du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP-WCMC), et le *Global Coral Reef Monitoring Network* (GCRMN). Beaucoup d'autres agences gouvernementales, organismes internationaux, instituts de recherche, universités, organisations non gouvernementales et initiatives ont apporté un appui scientifique, fourni des données et analysé des résultats, notamment : l'AGRRA, le CORDIO, le CI, le CORAL, l'IRD, l'ISRS, l'IUCN, le NCEAS, la NASA, le NOAA, le WCS, le WWF, *Planetary reef foundation*, *Oceana*, *Seaweb*, *healthy reef for healthy people*, etc. Revisited, publications du *World Resources Institute* (WRI), Washington, 2012, p.5.

10. Lors de son discours du 17 janvier 2018, le président de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 23) a déclaré l'année 2018 « *année internationale des récifs coralliens* » afin de sensibiliser l'opinion internationale à l'urgence et à l'importance de la mise en place d'actions en faveur de la protection de ces récifs¹².
11. Plus récemment, l'Unesco a appelé à renforcer « *la résilience des récifs coralliens et du patrimoine marin* » à l'occasion de la réunion du 5 juillet 2019, pour faire un premier bilan de la démarche lancée en octobre 2018 visant à renforcer l'adaptation des récifs coralliens au changement climatique, initiative destinée à établir une stratégie efficace en matière de résistance aux changements climatiques concernant cinq récifs coralliens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO à savoir : le Lagon sud des îles Chelbacheb (Palau), les Lagons de Nouvelle-Calédonie, le Réseau de réserves du récif de la barrière du Belize, la Côte de Ningaloo et la Grande Barrière (Australie)¹³.
12. Pour ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, l'Unesco rappelle que le territoire possède « *un des trois systèmes récifaux les plus vastes du monde (...) caractérisé par une panoplie de structures récifales parmi les plus diversifiées de la planète* »¹⁴.
13. En effet, comme précisé dans le rapport de l'IEOM de 2018¹⁵ : « *Les lagons de Nouvelle-Calédonie ont, en 2008, été inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ils s'étendent sur 8 000 km² et représentent le deuxième ensemble corallien au monde après la Grande Barrière australienne. La fertilité des eaux se traduit par le développement d'une biodiversité sous-marine particulièrement riche et diversifiée avec la présence notamment d'espèces marines emblématiques ou en danger, comme les tortues, les baleines ou les dugongs, ces derniers constituant la troisième population mondiale* ».
14. Le gouvernement de Nouvelle-Calédonie a créé, en 2014, le Parc naturel de la mer de Corail, une aire marine protégée qui s'étend sur l'ensemble de l'Espace maritime (ZEE) de la Nouvelle-Calédonie et couvre 1,3 million de km² : « *Il s'agit de la plus grande aire marine protégée de France, et la troisième du monde après celles d'Hawaï et de Cook. Le plan de gestion du Parc naturel de la mer de Corail 2018-2022 adopté le 19 mars 2018 prévoit la mise sous protection renforcée des récifs vierges de Chesterfield-Bellona et Pétrie-Astrolabe, ainsi que la réglementation de la fréquentation touristique* »¹⁶.

¹² En tant que président de la COP, le Premier ministre fidjien, Frank Bainimarama, a indiqué la nécessité de protéger les récifs coralliens contre les périls auxquels ils doivent faire face, à savoir : le changement climatique, les rejets de substances chimiques et des eaux usées des zones urbaines limitrophes et de l'industrie. <https://cop23.com.fj/intend-redouble-efforts-maximum-ambition-momentum-year-presidents-speech-launch-international-year-reef/>

¹³ Voir sur le site de l'Unesco <https://whc.unesco.org/fr>

¹⁴ « *Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés* » Voir sur le site de l'Unesco <https://whc.unesco.org/fr/list/1115>

¹⁵ Voir le rapport 2018 de l'IEOM.

¹⁶ Voir le rapport 2018 de l'IEOM.

15. L'Institut des ressources mondiales note dans son étude *Reefs at risks revisited* de 2012, conduite en collaboration avec plus de vingt-cinq organismes de recherches¹⁷, que les écosystèmes coralliens sont essentiels au maintien de la biodiversité mondiale car ils sont l'un des écosystèmes les plus productifs de la planète : « *Ils couvrent 250 000 km² de mers et d'océans, moins d'un dixième d'un pour cent de l'environnement marin, mais ils abritent 25 % de toutes les espèces marines connues* »¹⁸.
16. Or, un grand nombre d'études font valoir que les changements climatiques ainsi que la composition chimique de la mer constituent une menace pour plus de 75 % des récifs coralliens¹⁹. Plus précisément, les principales menaces pesant sur les récifs sont d'origine « locale » ou « mondiale ». Celles locales ont pour origine la pollution provenant des bassins versants²⁰, de la pollution marine²¹, ou encore de la pêche destructive, tandis que celles mondiales proviennent du stress thermique et de l'acidification des océans.

2. La menace de certains composants des écrans corporels solaires sur les récifs coralliens et le système endocrinien

17. D'une manière générale, deux types d'écrans corporels solaires peuvent être distingués : d'une part, ceux contenant des filtres chimiques, substances organiques qui absorbent les rayonnements à la place de la peau et, d'autre part, ceux contenant un filtre solaire minéral²² qui diffracte la lumière et réfléchit les UV²³.
18. Il ressort de l'instruction que selon plusieurs études scientifiques, sur les 25 filtres chimiques autorisés pour la composition des crèmes solaires, certains comportent des composants chimiques susceptibles de porter atteinte aux récifs coralliens et sont considérés comme des « perturbateurs endocrinien », en particulier l'oxybenzone et l'octinoxate²⁴.
19. Le système endocrinien chez l'homme est composé par l'ensemble des organes (glandes endocrines) qui possèdent une fonction de sécrétion d'hormones, ainsi que d'autres cellules endocrines dispersées en dehors de ces organes endocrines. Le système endocrinien a dans l'organisme une fonction de régulation du métabolisme, de la croissance et de la fonction sexuelle. Il a cela de particulier qu'il est autorégulateur : le taux de sécrétion de chaque hormone est régulé, d'une part, par celui de la substance dont elle règle la concentration

¹⁷ *Reefs at Risk Revisited*, *ibid*, p.1.

<http://ifrecor-doc.fr/files/original/da1f2244886f097901db602f7ae2cf53.pdf>

¹⁸ World Resources Institute, « *Synthèse à l'intention des décideurs* », Revisited, publications du World Resources Institute (WRI), Washington, 2012, p. 4.

¹⁹ Voir notamment *World Resources Institute*, « *Synthèse à l'intention des décideurs* », *Ibid*, p.1.

²⁰ En particulier, les écoulements d'engrais issus de l'agriculture charriés par les rivières.

²¹ En particulier, déchets solides, matières organiques, toxines, et dommages mécaniques (ancres).

²² « *Les filtres minéraux sont des poudres inertes et opaques qui correspondent à des pigments blancs détournés de leur utilisation première, à savoir des matériaux qui n'absorbent pas mais diffusent la lumière du visible (...)* L'oxyde de zinc (Zn₂) et le dioxyde de titane (TiO₂) sont les deux matériaux le plus souvent utilisés dans les crèmes solaires » ; Voir Solène Delaporte, thèse pour l'obtention du titre de docteur en pharmacie, *le produit solaire : un produit de santé*, Faculté de Grenoble, 2008, p. 67 : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01073147/document>

²³ Pour mémoire, les UV sont des rayonnements ultraviolets, également appelés « lumière noire » parce qu'invisibles à l'œil nu. Il s'agit d'un rayonnement électromagnétique de longueur d'onde inférieure à celle de la lumière visible, mais supérieure à celle des rayons X. Les rayons UV ne peuvent être observés qu'indirectement, soit par la fluorescence, soit à l'aide de détecteurs spécialisés.

²⁴ D'autres filtres chimiques sont suspectés d'être des perturbateurs endocriniens comme l'octocrylène, l'homosalate et le 4-MBC ou 4-méthylbenzylidène camphre (interdit aux USA et au Japon).

sanguine (concentration du glucose pour l'insuline, par exemple), d'autre part grâce à un rétrocontrôle de la sécrétion des hormones hypothalamohypophysaires correspondantes.

20. La définition la plus communément admise des perturbateurs endocriniens est celle élaborée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) en 2002 : *"Un perturbateur endocrinien potentiel est une substance ou un mélange exogène, possédant des propriétés susceptibles d'induire une perturbation endocrinienne dans un organisme intact, chez ses descendants ou au sein de (sous)- populations. Cette catégorie est divisée en deux sous- catégories : la catégorie 2a pour les perturbateurs endocriniens suspectés et la catégorie 2b pour les perturbateurs endocriniens pour les substances possédant des indications de propriétés de perturbation endocrinienne."*
21. Selon l'OMS, un perturbateur endocrinien « *altère les fonctions du système endocrinien et de ce fait induit des effets néfastes dans un organisme intact, chez sa progéniture ou au sein de (sous)- populations* ». Ils peuvent être d'origine naturelle (hormones) ou issus d'activités humaines et sont présents dans l'eau, l'air et dans de nombreux produits de consommation.
22. L'estimation des effets des perturbateurs endocriniens sur la santé humaine est toutefois rendue très difficile en raison de nombreuses interrogations sur leurs mécanismes d'action, la multiplicité des substances concernées et des voies d'exposition, l'exposition à de faibles doses, dans la durée ou à des périodes critiques du développement (in utéro, lactation, puberté, par exemple). Le rôle de plusieurs substances perturbateurs endocrinien est à ce jour suspecté dans l'apparition de cancers hormonaux-dépendants (cancer du sein, de l'utérus, de la prostate et des testicules), mais les données actuellement disponibles ne permettent pas de confirmer ce lien²⁵.
23. L'on constate depuis peu une prise de conscience au niveau mondial de limiter la consommation d'écrans corporels solaires comportant certains composants susceptibles d'être qualifiés de perturbateurs endocriniens et/ou affectant de manière négative les récifs coralliens.
24. Interrogé au cours de l'instruction sur la menace pour les récifs coralliens et le système endocrinien constituée par les écrans corporels solaires, l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) en Nouvelle-Calédonie a indiqué que certains filtres chimiques, tels que ceux contenant de l'oxybenzone²⁶ et de l'octinoxate²⁷, ont été identifiés, par de nombreuses études scientifiques, comme de nature à porter atteinte aux récifs coralliens en favorisant le

²⁵ Pour plus de détails, voir par exemple le site : https://www.cancer-environnement.fr/274-Perturbateurs-endocriniens.ce.aspx#Perturbateurs_endocriniens_et_cancer

²⁶ Voir Solène DELAPORTE, thèse pour l'obtention du titre de docteur en pharmacie, *le produit solaire : un produit de santé*, Faculté de Grenoble, 2008, p. 17 : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01073147/document> où l'oxybenzone est défini comme un composant chimique utilisé comme « *un écran solaire couramment associé à d'autres écrans solaires pour assurer une protection à large spectre* ». Il fait partie de la liste les 27 filtres inscrits à l'annexe VII de la directive 2002/34.

²⁷ Voir thèse précitée, « *l'octinoxate est un filtre solaire chimique contre les rayons ultraviolets B (UVB) employé couramment en association avec d'autres filtres solaires (l'oxybenzone, par exemple) en vue d'assurer une protection à large spectre* », p. 17. Il fait partie de la liste les 27 filtres inscrits à l'annexe VII de la directive 2002/34.

blanchiment des coraux²⁸, la déformation des larves des coraux²⁹ et en provoquant des dommages à l'ADN corallien et au succès de reproduction³⁰.

25. L'IRD a notamment précisé que : « *En conditions de laboratoire dans des milieux contrôlés³¹, il a été mis en évidence à plusieurs reprises que certains filtres UV chimiques sont toxiques et ont des effets négatifs sur les coraux. L'oxybenzone a ainsi été identifié comme une des principales substances préoccupantes. Il a été signalé que les filtres UV organiques pouvaient induire des toxicités aiguës pour les stades larvaires, le développement ainsi que le stade adulte des coraux* »³².
26. L'IRD souligne que : « *Certains sites de Nouvelle-Calédonie (comme par exemple certaines baies de l'île des Pins ou de Lifou), quelque fois surfréquentés notamment par les paquebots de croisière australiens, pourraient être concernés par de plus fortes concentrations en filtres organiques et inorganiques* »³³.
27. De même, les effets nocifs de l'octinoxate ont été démontrés par des études portant sur le blanchissement de la barrière de corail³⁴ lesquelles mettent en cause un certain nombre de filtres contenus dans les produits solaires³⁵.
28. Enfin, ces deux composés chimiques sont également considérés comme étant des perturbateurs endocriniens. En effet, des études scientifiques ont également montré que l'oxybenzone et l'octinoxate (encore appelés Octyl methoxycinnamate ou ethylhexyl methoxycinnamate) contenus dans de nombreux produits de consommation (dans les industries chimiques, les

²⁸ Selon l'IRD « *Des études en laboratoire et des études in situ contrôlées utilisant des fragments et des cellules de diverses espèces de coraux ont montré un blanchissement en réponse à des écrans solaires* » (Voir la réponse au questionnaire annexe 10).

²⁹ Selon l'IRD « *Certains produits chimiques de protection solaire, dans certaines situations, font que les larves de coraux cessent de nager, changent de forme et finissent par mourir. Il a été démontré que l'oxybenzone est un perturbateur endocrinien, provoquant la transformation des cellules épidermiques externes des larves de coraux en squelette, au mauvais stade de leur développement (Downs et al. 2015)* » (Voir la réponse au questionnaire annexe 10).

³⁰ Selon l'IRD « *Il a été démontré que l'oxybenzone est aussi génotoxique, ce qui signifie qu'elle endommage l'ADN du corail, ce qui peut réduire la durée de vie du corail et son immunité aux maladies, ainsi que perturber son développement normal et sa reproduction (Downs et al. 2015)* » (Voir la réponse au questionnaire annexe 10).

³¹ Dans des conditions de laboratoire, les polluants sont moins dilués que dans des conditions de récifs coralliens.

³² Voir la réponse de l'IRD au questionnaire (annexe 10).

³³ *Ib idem.*

³⁴ Voir notamment l'étude menée en 2015 par l'Université de Floride sur l'île de St John, l'une des îles composant l'ensemble des Iles Vierges, qui a conclu que le blanchiment des coraux dans cette zone était lié à l'oxybenzone présent dans certaines crèmes solaires Owns, Craig & Woodley, Cheryl & Fauth, John & Knutson, Sean & Burtscher, Martina & May, Lisa & Burnett, Athena & Higgins, Julie & Ostrander, Gary. (2011). A survey of environmental pollutants and cellular-stress markers of *Porites astreoides* at six sites in St. John, U.S. Virgin Islands. *Ecotoxicology* (London, England). 20. 1914-31. 10.1007/s10646-011-0729-7

³⁵ L'octinoxate perturbe en particulier la symbiose entre les coraux et leurs zooxanthelles (algues) symbiotiques, ce qui entraîne la perte des microalgues et un blanchiment rapide de l'hôte corallien <https://www.nature.com/news/2008/080129/full/news.2008.537.html> ; voir également le site de l'organisme scientifique à but non lucratif *Human and Environmental Contamination* <http://haereticus-lab.org/octinoxate/>

textiles, les cosmétiques, les détergents, les matières plastiques, les peintures) ne sont pas éliminés par le système de traitement des eaux usées.

29. Pour autant, les initiatives concrètes pour légiférer en la matière demeurent récentes et très peu nombreuses dans le monde.
30. La législation européenne, détaillée en annexe n° 1 du présent avis, n'interdit pas à ce jour l'utilisation de produits cosmétiques comportant des composants chimiques considérés ou suspectés d'être des perturbateurs endocriniens ni ceux susceptibles d'avoir un impact négatif sur les récifs coralliens³⁶.
31. En France métropolitaine, l'agence du médicament et des produits de santé (ANSM), qui est chargée d'évaluer et de contrôler les produits cosmétiques, a émis des recommandations en 2011 pour demander aux fabricants de produits cosmétiques de limiter la concentration d'oxybenzone à 6 % chez l'adulte dans les produits solaires (0,5 % dans les autres cosmétiques) et de ne pas utiliser de benzophénone-3 (oxybenzone) dans ceux pour les enfants (jusqu'à l'âge de dix ans)³⁷. Un document sur le bon usage des crèmes solaires est d'ailleurs accessible sur le site de l'ANSM³⁸, qui détaille les normes d'étiquetage au niveau européen, les informations aux industriels du secteur des produits de protection solaire, ainsi que des conseils aux utilisateurs.
32. A ce jour, comme le montre le tableau ci-après, il existe très peu de législations interdisant l'usage, la distribution ou l'importation de certains écrans corporels solaires nocifs pour les récifs coralliens ou le système endocrinien.
33. Le contenu de ces législations est présenté plus en détail dans l'annexe n° 2 du présent avis.

³⁶ Voir l'annexe n°1 du présent avis.

³⁷ Ibid.

³⁸ Voir le dossier concernant les produits solaires sur le site de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) : <https://www.ansm.sante.fr/Dossiers/Securite-des-produits-cosmetiques/Produits-solaires/%28offset%29/4>

Législations en projet ou en vigueur interdisant certains écrans corporels solaires

Pays	Date d'entrée en vigueur	Dispositions
Iles Vierges des Etats-Unis	1er janvier 2021	A moins de présenter une prescription médicale délivrée par un professionnel de santé agréé : interdiction de vendre, de mettre en vente ou de distribuer toute protection solaire comprenant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate; d'importer de tels produits en vue de les vendre; d'en apporter, d'en utiliser ou d'en posséder dans les Iles Vierges.
Key West (Floride)	1er janvier 2021	Interdiction de vendre, de mettre en vente ou de distribuer en vue de vendre toute protection solaire contenant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate, ou les deux, sauf à présenter une prescription médicale délivrée par un professionnel de santé agréé
Hawaï	1er janvier 2021	Interdiction de vendre, de mettre en vente ou de distribuer en vue de vendre toute protection solaire contenant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate, ou les deux, sauf à présenter une prescription médicale délivrée par un professionnel de santé agréé.
Rep. des Palaos	1er janvier 2020	Interdiction d'importer, de fabriquer et de vendre tout écran solaire toxique pour les récifs ³⁹
Polynésie française ⁴⁰	1er janvier 2021	Interdiction de vendre, de mettre en vente ou de distribuer tout produit de protection solaire contenant au moins l'un des composés chimiques suivants : oxybenzone, octinoxate

Source : ACNC

34. L'UFC-Que Choisir, en métropole, a par ailleurs conduit une étude portant sur les substances toxiques dans les cosmétiques⁴¹ et l'UFC-Que Choisir Nouvelle-Calédonie a souligné le fait que, selon certaines études scientifiques, les écrans corporels solaires comportant un filtre minéral pourraient également porter atteinte aux récifs coralliens lorsqu'ils contiennent des nanoparticules d'oxyde de zinc ou de dioxyde de titane, sans que ces produits soient toutefois susceptibles d'être qualifiés de perturbateur endocrinien⁴².

3. La réglementation en Nouvelle-Calédonie

35. En Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas de réglementation spécifique relative à la fabrication ou la distribution des écrans corporels solaires. Comme vu *supra*, la réglementation métropolitaine et européenne s'appuie sur le règlement européen relatif aux produits cosmétiques de 2009, les écrans de protection solaires entrant dans le champ d'application de ce règlement. Les conditions de sécurité, de responsabilité, les obligations à respecter ainsi que les pratiques de fabrication et de circulation des produits y sont définis.

³⁹ Contenant de l'oxybenzone (BP3), de l'octyl mathoxycinnamate (EHMC), de l'octocrylène (OC), du 4-méthylbenzylène camphre (4MBC), du triclosan, du méthylparaben, du butylparaben, du benzylparaben, ou du phénoxyéthanol, ou d'autres ingrédients chimiques interdits.

⁴⁰ Le texte polynésien envisagé n'a pas été adopté.

⁴¹ <https://www.quechoisir.org/comparatif-ingredients-indesirables-n941/liste/produits-solaires-ci5/>

⁴² Voir la réponse de l'UFC Que Choisir-NC au questionnaire du service d'instruction.

36. La société Botanik, spécialisée dans la fabrication et la vente de soins corporels et parfums, a confirmé lors de l'instruction, « *qu'il n'y a pas de réglementation spécifique, la DASS supervisant ces questions* »⁴³.
37. La société Swat a précisé qu'une « *crème solaire bio est très facile à fabriquer avec des huiles et de la poudre minérale. Pour faire certifier F30 ou 50, il faut passer par des laboratoires en métropole* »⁴⁴.
38. La réglementation européenne impose, en effet, aux fabricants de préciser sur les produits solaires le type d'indice « facteur de protection solaire » (FPS)⁴⁵ dont leurs produits relèvent, selon une typologie allant de 10 à 50. L'indice FPS doit être déterminé par un laboratoire pouvant certifier des normes ISO. Il n'existe pas de laboratoire calédonien de ce type mais les fabricants peuvent s'adresser à des laboratoires en métropole ou en Australie sans que cela soit trop contraignant car la détermination du FPS s'effectue lors de la validation de la formulation, avant la commercialisation.

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

39. La proposition de loi du pays, objet de la demande d'avis, a été déposée par M. Nicolas Metzdorf, le 20 septembre 2019 au congrès. Elle vise à obtenir une interdiction d'importer et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens en Nouvelle-Calédonie, lesquels sont définis par l'annexe de cette proposition de loi du pays comme l'oxybenzone et l'octinoxate ou leurs synonymes⁴⁶.

1. Les objectifs poursuivis par la proposition de loi du pays

40. Dans le prolongement des réglementations hawaïenne et des Palaos⁴⁷, la proposition de loi du pays poursuit explicitement un objectif environnemental de protection des récifs coralliens de la Nouvelle-Calédonie comme le souligne son exposé des motifs.
41. Outre sa finalité environnementale, il apparaît que cette proposition poursuit également un objectif de santé publique puisqu'elle vise à interdire totalement l'importation et la mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des « perturbateurs endocriniens » en Nouvelle-Calédonie d'ici un peu plus d'une année. Ce second objectif a été souligné, au cours de la séance, par Mme Nina Julié, conseillère à l'assemblée de la province Sud.

⁴³Voir réponse questionnaire Botanik (annexe 17).

⁴⁴Voir l'audition de la société Swat (annexe 11).

⁴⁵ Le Facteur de Protection Solaire (FPS) d'une crème solaire est une mesure de son efficacité. Il indique le pouvoir protecteur d'un produit contre les coups de soleil.

⁴⁶ Voir la proposition de loi du pays portant interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens aux termes de laquelle indiqué qu'il s'agit d'« *une interdiction de mise sur le marché et d'importation des crèmes solaires contenant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate à l'instar de la réglementation hawaïenne (...) cette mesure d'interdiction sera un premier pas dans la bonne direction* » .

⁴⁷ Voir le détail de ces réglementations en annexe n°2 du présent avis.

2. Les dispositions de la proposition de loi du pays

42. La proposition de loi du pays s'articule autour de quatre articles. Le premier concerne les définitions (a) ; le second porte sur une interdiction d'importation et de mise sur le marché de certains écrans corporels solaires (b) ; les troisième et quatrième articles s'attachent à mettre en place les sanctions en cas de non-respect de la loi (c).

a) Les définitions prévues à l'article 1^{er}

43. L'article 1^{er} de la proposition de loi du pays définit la notion d'« écrans corporels solaires » ainsi que celle de « perturbateurs endocriniens ».

44. Les écrans corporels solaires sont définis comme : « tous les produits destinés à être mis en contact avec la peau afin de protéger celle-ci contre certains rayonnements ultra-violet en absorbant, réfléchissant ou dispersant ces rayonnements. Ils peuvent notamment prendre la forme de crèmes, baumes, pommades, lotions, vaporisateurs ou d'applicateurs à bâtonnet, à brosse, à bille ou en aérosol ».

45. L'Autorité observe que, dans la réglementation européenne, les écrans corporels solaires sont classés dans la catégorie des produits cosmétiques définis de la manière suivante : « Toute substance ou tout mélange destiné à être mis en contact avec les parties superficielles du corps humain (épiderme, systèmes pileux et capillaire, ongles, lèvres et organes génitaux externes) ou avec les dents et les muqueuses buccales en vue, exclusivement ou principalement, de les nettoyer, de les parfumer, d'en modifier l'aspect, de les protéger, de les maintenir en bon état ou de corriger les odeurs corporelles»⁴⁸. La propriété nécessairement protectrice des UV n'est donc pas explicitement prise en compte.

46. En Nouvelle-Calédonie, les écrans solaires sont également considérés comme des produits cosmétiques et régis par le livre V du code de la santé publique de la Nouvelle-Calédonie (CSPNC). A ce sujet, dans sa réponse au questionnaire, la DASS a indiqué que : « dans sa version en vigueur, le CSPNC prévoit à l'article Lp. 5131-1 la définition des produits cosmétiques. Toutes les dispositions relatives aux conditions de fabrication sont définies par voie réglementaire. La délibération d'application n'est pas prévue, faute de moyen humain »⁴⁹.

47. Au cours de la séance, le commissaire du gouvernement représenté par la DASS, s'est félicité de cette proposition de loi du pays qui vise à la fois à préserver les récifs coralliens et à limiter le développement de perturbateurs endocriniens tout en précisant que cette nouvelle réglementation mériterait d'être intégrée au sein du code de la santé publique de la Nouvelle-Calédonie puisqu'elle régit les conditions d'importation et de mise sur le marché de produits cosmétiques.

48. Les perturbateurs endocriniens sont définis à l'article 1^{er} de la proposition de loi du pays comme étant « une substance ou un mélange de substances, dont les caractéristiques chimiques sont définies en annexe à la présente loi du pays, qui altère les fonctions du système endocrinien et de ce fait induit des effets néfastes dans un organisme intact, chez sa progéniture ou au sein

⁴⁸ Voir le Règlement (CE) No 1223/2009 du parlement européen et du conseil du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques (refonte) :

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:342:0059:0209:fr:PDF> , définitions p.6.

⁴⁹ Voir réponse au questionnaire de la DASS (annexe 12).

des population ». Il s'agit d'une définition proche de celle donnée en 2002 par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), précitée.

49. Le projet de loi du pays contient une annexe qui précise que sont considérés comme des perturbateurs endocriniens « l'oxybenzone » et « l'octinoxate ». Cette annexe en donne la formule chimique ainsi que leur intitulé respectif dans le registre de l'Union internationale de chimie⁵⁰. S'ensuit une liste des synonymes pour chacun d'eux, lesquels ne devront ainsi plus être contenus dans les écrans solaires importés et mis sur le marché en Nouvelle-Calédonie à compter du 1^{er} janvier 2021⁵¹.
50. Cette proposition de loi du pays s'inspire donc des législations étrangères adoptées récemment qui visent principalement à interdire l'usage et la commercialisation d'écrans corporels solaires contenant de l'oxybenzone et de l'octinoxate⁵².
51. Comme l'explique l'annexe n° 1 du présent avis, il existe plusieurs réglementations relatives aux perturbateurs endocriniens au niveau européen qui font encore débat. Ainsi, si l'oxybenzone et l'octinoxate sont bien catégorisés comme des perturbateurs endocriniens, en France et dans l'Union européenne, ils peuvent toutefois être utilisés dans les cosmétiques (notamment) sous réserve de respecter des seuils maxima.
52. Il s'ensuit qu'un certain nombre d'écrans corporels solaires fabriqués au sein de l'Union européenne distribués en Nouvelle-Calédonie à ce jour comportent de l'oxybenzone ou de l'octinoxate et seront impactés par la présente proposition de loi du pays (voir *infra*).

b) L'interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans solaires posée à l'article 2

53. En premier lieu, l'article 2 de la proposition de loi du pays dispose qu'« à compter du 1^{er} juin 2020, il est interdit d'importer des écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens ».
54. En second lieu, l'article 2 second alinéa dispose qu'« à compter du 1^{er} janvier 2021, il est interdit de mettre sur le marché des écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens ».
55. L'interdiction d'importation des écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens puis celle de leur mise sur le marché calédonien seraient ainsi mises en place en deux temps : d'abord presque immédiatement pour ce qui concerne leur importation puis dans un second temps (après une année) pour ce qui concerne leur mise sur le marché.

⁵⁰ Respectivement : (2-hydroxy-4-méthoxyphényl) phénylméthanone et (RS-2Ethylhexyl (2E) -3-(4-méthoxyphényl) prop-2-énoate)

⁵¹ Comme l'a souligné, dans son avis sur la présente proposition de loi du pays, le Conseil économique, social et environnemental, cette annexe comporte une erreur matérielle sur l'un des synonymes qu'il conviendra de rectifier : Au lieu de : « Les synonymes de l'oxybenzone sont entre autres : Ethylhexyl methoxycinnamate [...] Octyl p-methoxycinnamat », Lire : « Les synonymes de l'oxybenzone sont entre autres : 2-hydroxy-4-méthoxybenzophenone [...] Solaquin ; UF 3 » (recommandation n° 4), annexe n° 32.

⁵² Voir l'annexe n°2 du présent avis.

56. Cette interdiction d'importation est donc une mesure qui va nécessairement impacter le marché des écrans solaires en Nouvelle-Calédonie et, plus précisément ceux avec filtres chimiques ayant pour composés chimiques l'oxybenzone et l'octinoxate.
57. Il apparaît également que l'interdiction de mise sur le marché a été décalée par rapport à l'interdiction d'importation afin de permettre l'écoulement des stocks des distributeurs. Interrogé par le service d'instruction, le syndicat des commerçants a estimé à cet égard que le « *délai est trop court, il faut un an pour écouler* ». L'Autorité observe néanmoins que le délai d'écoulement des stocks des écrans corporels solaires comportant l'un des deux perturbateurs endocriniens visés par la proposition de loi du pays serait bien d'un an environ si la proposition de loi du pays était adoptée rapidement.

c) Un dispositif de sanction en cas de non-respect est prévu aux articles 3 et 4

58. L'article 3 de la proposition de loi prévoit des sanctions en cas de « *mise à disposition en méconnaissance* » de l'interdiction d'importation prévue à l'article 2.
59. Celles-ci sont progressives, la première constatation d'une infraction donnant lieu à mise en demeure d'y mettre fin dans un délai imparti par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Puis, s'il n'y a pas été déféré ou, en cas de réitération, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie peut ordonner le paiement d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder deux millions de francs CFP.
60. Il convient de souligner que l'exposé des motifs ne précise pas la direction qui sera susceptible de contrôler la mise sur le marché des écrans corporels solaires comportant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate et ne prévoit pas d'accorder des moyens supplémentaires à cette direction pour mettre en œuvre ce nouveau dispositif de contrôle. Interrogée sur ce point, la DASS⁵³ a indiqué ne pas disposer des moyens humains pour y procéder.
61. Enfin, l'article 4 précise que pour l'application de l'interdiction d'importation, les agents des douanes « *mettent en œuvre les pouvoirs de recherche, de constatation et de répression des infractions prévues par les dispositions du code des douanes applicables en Nouvelle-Calédonie* ».
62. Interrogée sur sa capacité à rendre ce contrôle effectif, la Direction régionale des douanes a indiqué qu'il serait nécessaire de détailler la liste retenue « *afin que le contrôle physique des écrans soit le plus efficace possible* » et que « *la DRD puisse s'appuyer sur des experts pour pouvoir mettre en corrélation l'étiquetage et le contenu réel du produit étiqueté* »⁵⁴. Ce travail d'analyse requiert « *que nous soyons en mesure de faire appel à des laboratoires agréés pour que le contrôle à l'importation soit complet* »⁵⁵.

⁵³ Voir la réponse au questionnaire de la DASS (annexe 12).

⁵⁴ Voir avis de la direction des douanes (annexe 30).

⁵⁵ *Ib idem*.

3. Les réactions sur la proposition de loi du pays

63. En premier lieu, il faut souligner que l'IRD a émis un « avis favorable à la proposition de loi portant sur l'interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des composés jugés toxiques pour les coraux : l'oxybenzone et l'octinoxate »⁵⁶.
64. De la même manière, le Conseil économique, social et environnemental a émis un avis favorable à la présente proposition de loi du pays tout en proposant quatre recommandations⁵⁷.
65. L'Autorité souligne qu'au cours de l'instruction, les principaux acteurs du secteur ont insisté sur le fait qu'il existe d'autres mesures complémentaires susceptibles de protéger les récifs coralliens comme : « l'interdiction de tout rejet d'eau usée dans le lagon, la mise en place de protection contre le ruissellement des sols, l'interdiction de la navigation à moteur »⁵⁸ et « l'interdiction de toutes les molécules chimiques ou minérales qui peuvent avoir un impact »⁵⁹.
66. Néanmoins, l'ensemble des opérateurs interrogés ont considéré, à l'instar de l'UFC Que Choisir de Nouvelle-Calédonie, que : « même si la principale menace pour les coraux reste le changement climatique, et que cela ne doit pas être oublié / masqué par la mesure proposée, toute mesure permettant de limiter les impacts d'origine anthropique est bonne à prendre et participe à la sensibilisation du public »⁶⁰.

II. L'avis de l'Autorité

A. Le secteur des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie

67. Le marché des crèmes solaires en métropole était estimé à 264 millions d'euros en 2013⁶¹, les principaux réseaux de distribution étant la GMS et la pharmacie pour environ 118 millions d'euros chacun.
68. Le graphique ci-après montre la ventilation des ventes par marques en métropole 2019.

⁵⁶ Voir la réponse au questionnaire de l'IRD (annexe 10).

⁵⁷ CESE, avis n° 21/2019 concernant la proposition de loi du pays portant interdiction d'importation et de mise sur le marché d'écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens, <https://cese.nc/sites/default/files/avis-et-voeux/2019/avis21-2019.pdf>.

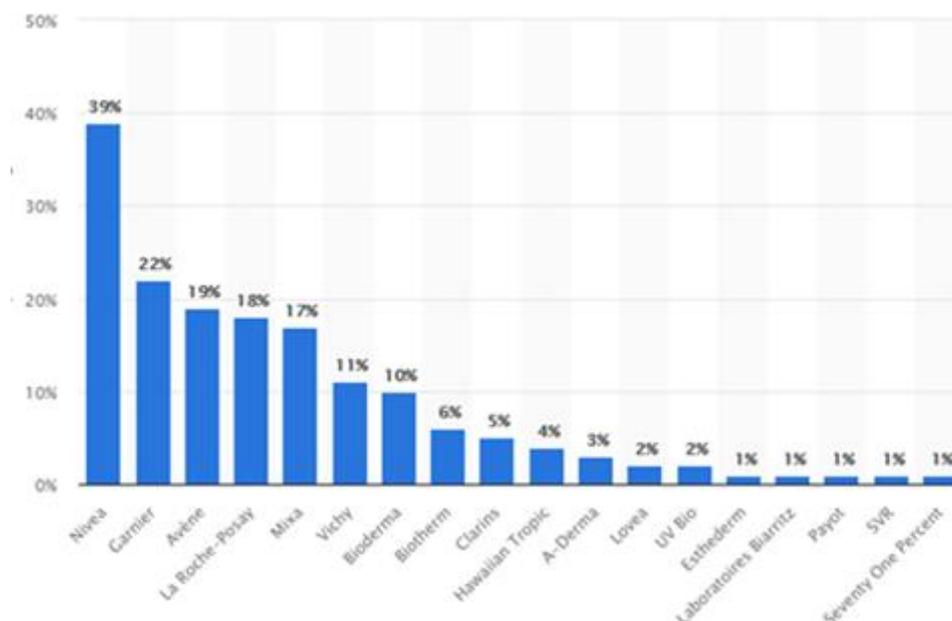
⁵⁸ Voir la réponse au questionnaire de société Botanik (annexe 17).

⁵⁹ Voir la réponse au questionnaire de la société Pacifico (annexe 13).

⁶⁰ Voir la réponse au questionnaire association UFC Nouvelle-Calédonie (annexe 18).

⁶¹ Voir à ce sujet l'article de capital <https://www.capital.fr/entreprises-marches/cremes-solaires-toutes-contre-l-oreal-955743>

Ventilation des ventes d'écrans corporels solaires par marque en métropole⁶²



69. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, aucune étude n'a été conduite à ce jour pour évaluer le marché des écrans corporels solaires. Interrogées, la Direction des Affaires économiques et la Direction régionale des douanes ont indiqué ne pas disposer de données chiffrées sur ce secteur.

1. L'approvisionnement de la Nouvelle-Calédonie en écrans corporels solaires est fondé exclusivement sur l'importation actuellement

70. A l'heure actuelle, les écrans corporels solaires distribués en Nouvelle-Calédonie proviennent exclusivement d'importations.

71. Interrogée sur le niveau des importations d'écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie, l'ISEE n'a pu communiquer que les données d'importations relatives aux « préparations antisolaires » étant précisé que celles-ci comprennent également les produits de beauté et autres soins de la peau y compris les préparations pour bronzer et celles pour manucures.

Valeur des importations de produits de beauté ou de maquillages (y compris les préparations antisolaires)

Mise à jour : 17/10/2019

IMPORTATIONS	2018	
	VALEUR	POIDS
3304.99.90 Produits de beauté ou de maquillage préparés et préparations pour l'entretien ou les soins de la peau, autres que les médicaments, y compris les préparations antisolaires et les préparations pour bronzer ; préparations pour manucures ou pédicures: autres	535 028 300	299 011

Unité : F.CFP ; KG

⁶²Voir le site <https://fr.statista.com/recherche/?q=cremes+solaires&Recherche=&qKat=search>

72. Ces données permettent ainsi d'établir que la valeur du marché des produits de beauté ou de maquillages (y compris les préparations antisolaires) en Nouvelle-Calédonie s'établirait à 535 millions de F. CPF en 2018, hors production locale⁶³. Il en résulte que la part de ces importations réservées aux écrans corporels solaires est nécessairement très inférieure.
74. Il ressort de l'instruction que les marques d'écrans corporels solaires distribuées en Nouvelle-Calédonie⁶⁴ sont essentiellement⁶⁵ des marques françaises⁶⁶ ou australiennes⁶⁷ et américaines⁶⁸. Le marché de l'approvisionnement d'écrans corporels solaires serait donc de dimension mondiale.
75. S'agissant de la situation de ces produits au regard de leur situation douanière, il apparaît que les écrans solaires sont classifiés dans la catégorie des produits de beauté sans qu'il soit possible de distinguer les crèmes solaires des crèmes non-solaires.

Tarif douanier 2019 applicable aux produits de beauté ou de maquillages (y compris les préparations antisolaires)

3304	Produits de beauté ou de maquillage préparés et préparations pour l'entretien ou les soins de la peau, autres que les médicaments, y compris les préparations antisolaires et les préparations pour bronzer ; préparations pour manucures ou pédicures		
	B - Autres	3304.99.90	

T.D. N°3304.99.90 (Seq n°3117)

Droits et taxes

Code	Libellé	Taux	Barème
DD	DROIT DE DOUANE	15,00 %	
TGC	TAXE GENERALE A LA CONSOMMATION	22,00 %	TS

76. L'examen du tarif douanier applicable montre que le tarif douanier n°3304.99.90 est libre de toute mesure de régulation de marché quantitative et tarifaire, en contrepartie d'une fiscalité globale de 37 % sur la valeur CAF des importations, étant précisé que les produits de marque française ou de l'Union Européenne (comme Vichy, Avène ou La Roche Posay) ne sont pas soumis aux droits de douane de 15 % s'ils sont importés de l'UE.

⁶³ Voir les données de l'ISEE (annexe 15).

⁶⁴ Voir la liste des crèmes solaires vendues en Nouvelle-Calédonie relevées sur le site de l'Observatoire des prix (annexe 28).

⁶⁵ Sauf pour la marque suisse Daylong du laboratoire Galderma racheté par Nestlé en 2014.

⁶⁶ En écrans solaires avec filtres chimiques, ce sont les marques détenues par le groupe L'Oréal que sont : *Ambre solaire* de Garnier, Mixa, l'Oréal Paris, Vichy, La Roche Posay, Biotherme, Lancome. En dehors de ce groupe, on trouve les marques : Nivea du groupe allemand Beiersdorf, Avène, Lovea, Klorane, SVR. Pour ce qui est des écrans minéraux, les marques françaises sont notamment représentées sur le marché calédonien par les marques EQ, Lovea bio, Nuxe bio Alphanova, SVR

⁶⁷ Les marques à écrans chimiques Hawaïan Tropic et Marine Blue sont vendues en GMS.

⁶⁸ La marque Banana Boat est vendue en GMS, la marque à filtres minéraux All good est vendue en boutique bioattitude.

77. L’Autorité en déduit que selon la réglementation en vigueur toutes les crèmes solaires sont actuellement libres d’être importées en Nouvelle-Calédonie sous réserve d’un droit de douane à 15 % (sauf s’ils sont importés de l’UE) et d’une TGC au taux de 22 %.
78. Elle observe par ailleurs que si un opérateur calédonien, la société Pacifico, s’était lancée il y a quelques années dans la fabrication d’écrans corporels solaires, cette société a précisé avoir cessé cette activité il y a quatre ans. Elle a néanmoins indiqué poursuivre une veille sur les ingrédients pour un éventuel retour vers le marché en évitant l’utilisation de perturbateurs endocriniens⁶⁹.
79. L’instruction du présent avis a également permis de constater qu’une offre potentielle en Nouvelle-Calédonie pourrait également émaner de la société Unique et naturel (U.N)⁷⁰ et d’une « jeune-pousse » résultant d’un projet fictif lancé par l’Université de la Nouvelle-Calédonie pour promouvoir la création d’entreprise⁷¹. Ainsi, trois étudiants⁷² ont élaboré en 2019 un projet fictif de création d’une société de fabrication de crèmes solaires afin d’évaluer la faisabilité d’une telle production⁷³. Il en ressort que les composants nécessaires sont disponibles à l’achat en Nouvelle-Calédonie et que la fabrication pourrait être externalisée auprès d’un laboratoire local afin que la production réponde aux normes d’hygiène et de sécurité⁷⁴ hormis la certification SPF qui serait à réaliser hors du territoire⁷⁵.
80. L’Autorité en déduit que si le marché de l’approvisionnement des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie est actuellement alimenté exclusivement par des importations, il reste un marché ouvert où de nouveaux entrants locaux seraient susceptibles de se positionner, précisément sur la fabrication d’écrans corporels solaires sans perturbateurs endocriniens et respectueux des récifs coralliens.

2. La distribution au détail des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie

81. En premier lieu, l’Autorité de la concurrence métropolitaine a segmenté le secteur de la fourniture de parfums et cosmétiques en dix marchés : (i) les produits capillaires, (ii) le maquillage, (iii) les produits solaires, (iv) les produits de soin du visage, (v) les produits de soin du corps, (vi) les produits de soin des mains (vii) les produits de toilette, (viii) les produits de

⁶⁹ Voir la réponse au questionnaire de l’instruction de la société Pacifico (annexe 13).

⁷⁰ Il s’agit d’une société calédonienne adhérente d’ARDICI, la marque attribuée par la Chambre de métiers et de l’artisanat de Nouvelle-Calédonie pour promouvoir les productions locales.

⁷¹ Projet pédagogique conduit par Mme Virginie Tabuteau, responsable pédagogique en Licence Économie Gestion à l’UNC.

⁷² Mmes Manoa Oker, Josiane Ayawa et M. Mathieu De Haro.

⁷³ Ce projet a consisté à réaliser une crème solaire avec un maximum de produits locaux en utilisant de la poudre d’oxyde de zinc, d’origine naturelle, dépourvue de nanoparticules afin de ne pas endommager les coraux et de ne pas agir comme un perturbateur endocrinien.

⁷⁴ Par exemple, dans le cas de ce projet fictif, le laboratoire COSMECAL de l’entreprise Pacifico.

⁷⁵ Voir le rapport « *Grand oral d’entrepreneuriat 2019* », simulation de création d’une société innovante « *Calédo’sun* », Manoa OKER, Josiane AYAWA et Mathieur DE HARO, Université de Nouvelle-Calédonie (annexe 14).

soin pour homme, (ix) les déodorants, (x) les parfums⁷⁶. Il a, par ailleurs été envisagé par la pratique décisionnelle de sous-segmenter certains de ces marchés selon les usages des produits concernés.

82. S'agissant de la définition des écrans corporels solaires, le syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie a proposé, d'une part, une sous-segmentation entre « *les écrans chimiques, les écrans minéraux et les écrans bio* » et, d'autre part, entre « *les écrans destinés aux enfants et ceux destinés aux adultes* »⁷⁷.
83. S'agissant de l'impact sur la santé des consommateurs, l'instruction a permis d'établir que la protection solaire offerte par les crèmes avec filtres chimiques sans oxybenzone et octinoxate et par celles avec filtres minéraux est comparable à celle offerte par les crèmes avec filtres chimiques avec oxybenzone et octinoxate d'un point de vue scientifique⁷⁸.
84. Le syndicat des pharmaciens a précisé que : « *la protection étant déterminée par un indice UV, A indice égal, la protection est équivalente, peu importe le type de filtre utilisé* »⁷⁹.
85. De plus, les écrans à filtres minéraux ont de moins en moins la particularité de laisser sur la peau une couleur blanche qui les distinguait jusqu'alors des écrans à filtres chimiques qui se fondent dans l'épiderme⁸⁰.
86. Le syndicat des pharmaciens a ajouté que les crèmes solaires avec écrans chimiques, sans oxybenzone et octinoxate, et les crèmes solaires avec filtres minéraux ont un prix qui n'est pas plus élevé que celui des écrans chimiques avec oxybenzone et octinoxate en pharmacie, étant précisé que les pharmacies vendent indifféremment des écrans corporels solaires avec filtres chimiques ou filtres minéraux : « *Nous n'avons pas de statistiques officielles nous permettant de donner un chiffre de répartition filtre chimique/minéraux. Cependant au travers de mon activité de titulaire dans ma pharmacie, je peux estimer ce pourcentage à 50/50. Ce chiffre n'est pas exhaustif.* »⁸¹.

⁷⁶ Voir la décision n°15-DCC-01 du 19 janvier 2015 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Bourjois par la société Coty Inc.

⁷⁷ Voir la réponse au questionnaire du syndicat des commerçants de Nouvelle-Calédonie (annexe 16).

⁷⁸ Voir également à ce sujet, Marine Eskenazi, Thèse pour le diplôme de docteur en pharmacie, *Le produits de protection solaire de dernière génération*, Faculté de Marseille, 2017, p.74 « *A la différence des filtres chimiques, les filtres inorganiques ne pénètrent pas dans la peau et n'induisent pas d'allergie. C'est la raison pour laquelle ils font partie de la composition des produits solaires pour enfants et peaux sensibles. Les écrans minéraux protègent de tous les rayons, un seul matériau est donc souvent suffisant pour absorber à la fois les UVA et les UVB, éventuellement les deux. De plus, ils sont actifs immédiatement après application (le temps de latence pour un filtre synthétique étant de 20 à 30 minutes). Enfin, les écrans minéraux sont inertes et ne présentent donc pas de risques de photostabilité* ».

⁷⁹ Voir annexe réponse au questionnaire pharmaciens (annexe 21), p. 4.

⁸⁰ Voir Solène Delaporte, thèse pour l'obtention du titre de docteur en pharmacie, *le produit solaire : un produit de santé*, Faculté de Grenoble, 2008, p. 68 : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01073147/document> : « *Pendant longtemps, l'un des inconvénients des filtres minéraux a été la formation de traces blanches sur la peau, conséquence de la réflexion de la lumière blanche. Ce problème a été résolu en réduisant les filtres minéraux en micropigments, particules de plus petite taille qui réfléchissent les UV mais pas la lumière visible* ».

⁸¹ *Ib idem*.

87. Il a également confirmé l'existence d'un marché des écrans corporels solaires comprenant une gamme d'écrans corporels solaires pour adultes distincte de celle adressée aux enfants étant précisé que d'autres sous-catégories pourraient s'y ajouter comme les écrans corporels solaires « à visée thérapeutique post acte chirurgical » ou ceux destinés aux « *peaux sensibles* » et/ou celles « *anti-rides* »⁸².
88. S'il est exact que les écrans à filtres minéraux se prévalent d'une certaine innocuité vis-à-vis des récifs coralliens et de la santé humaine et ciblent de ce fait plus particulièrement les consommateurs sensibles à ces problématiques⁸³, il ressort donc de l'instruction que les écrans solaires chimiques et minéraux peuvent être considérés comme substituables dans la mesure où leurs propriétés protectrices et leur gamme de prix dans chaque canal de distribution sont équivalentes⁸⁴.
89. L'Autorité en déduit qu'en Nouvelle-Calédonie, le marché des écrans corporels solaires pourrait être segmenté en deux catégories : d'une part, le marché des écrans corporels solaires pour adultes et, d'autre part, celui pour enfants (lorsque la marque a une déclinaison enfant), qu'ils comprennent des filtres chimiques (avec ou sans oxybenzone et octinoxate) ou des filtres minéraux.
90. En second lieu, l'Autorité de la concurrence métropolitaine a déjà retenu une segmentation du marché par canal de distribution, en distinguant entre les produits cosmétiques destinés à être commercialisés au sein de réseaux de distribution sélective que l'on qualifie habituellement de produits « de luxe », ceux destinés à être vendus au sein de réseaux spécialisés (pharmacie et parapharmacie) et les produits destinés à être vendus au sein des grandes et moyennes surfaces (GMS) que l'on peut qualifier de produits cosmétiques « de masse », « grand public » ou « ordinaires »⁸⁵.
91. Cette segmentation du marché par canal de distribution se retrouve en Nouvelle-Calédonie où les pharmacies et les boutiques spécialisées distribuent davantage d'écrans solaires plus haut de gamme que les GMS et les petites commerces (stations-services, magasins de plage...). Il ressort ainsi du relevé de prix réalisé par le service d'instruction de l'Autorité que sur 100 références répertoriées, 52 % sont vendues en GMS ou petits commerces et 48 % sont vendues en pharmacie ou commerces spécialisés.
92. Le syndicat des commerçants a confirmé que les principaux canaux de distribution des écrans solaires en Nouvelle-Calédonie sont « *la parapharmacie, la grande distribution non spécialisée, les commerces de détails non alimentaires, les magasins de sport, de plage, de souvenirs, les commerces bio et les stations-service* ».

⁸² Ib idem.

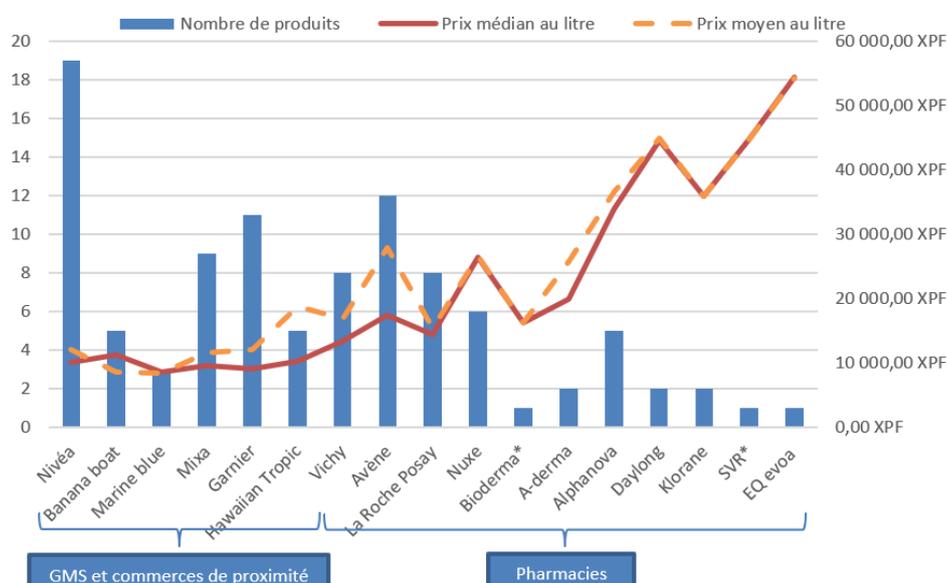
⁸³ Chaque année *Haereticus Environment Lab*, une ONG œuvrant pour la protection de la nature, publie une liste des crèmes qu'elle considère comme « *sans danger pour l'environnement* » en élaborant sa propre certification. <http://haereticus-lab.org/protect-land-sea-certification/#link-target1>

⁸⁴ Voir le procès-verbal d'audition de la société SWAT (annexe 11).

⁸⁵ Voir la décision n°15-DCC-01 précitée.

93. La société Swat, distributeur en Nouvelle-Calédonie de crèmes solaires organiques fabriquées en France métropolitaine par la société EQ depuis cinq ans, a précisé que : « *Tout dépend des zones. Sur Nouméa, la pharmacie est sans doute l'acteur le plus important. Sur le grand Nouméa et le reste du territoire les consommateurs s'orientent plus vers les GMS et les petits commerces* »⁸⁶.
94. Les écrans corporels solaires distribués en GMS et en commerces de proximité sont principalement des écrans corporels solaires avec filtres chimiques. En revanche, les écrans corporels solaires à filtres minéraux sont majoritairement vendus en pharmacie ou en circuits plus spécialisés comme dans les boutiques bio⁸⁷, les magasins d'articles liés aux activités nautiques⁸⁸ ou encore les grands hôtels⁸⁹.
95. En termes de prix, l'instruction a établi que les prix des écrans corporels solaires avec filtres chimiques ou minéraux vendus en pharmacie sont globalement plus élevés que ceux du réseau GMS/petits commerces comme le montre le tableau ci-après.

Nombre de référence d'écrans corporels solaires vendus par marque et prix par marque relevés sur le site de l'observatoire des prix le 9 octobre 2019



*Un seul magasin propose cette référence.

Note : Certaines marques proposent des références présentant des spécificités qui peuvent tirer les prix vers le haut. Il s'agit par exemple de crèmes adaptées aux peaux particulièrement sensibles, comme celles pour peaux grasses, sèches, atopiques ou acnéiques, ou dont les propriétés répondent à différents besoins des consommateurs, comme les crèmes pour bronzer, hydratantes, nutritives, au carotène, sans tâches, sans effet blanc, pour le sport, résistantes à l'eau, « anti-âge » « anti-sable », « anti-chlore » ou « anti-sel » ou encore avec de l'aloé vera.

Source : ACNC

⁸⁶ Voir le procès-verbal d'audition de la société SWAT (annexe 11).

⁸⁷ Biomonde et Bioattitude. Les magasins Biomonde et Bioattitude commercialisent les marques américaines de crèmes solaires avec filtres minéraux Allgood et Raw.

⁸⁸ Par exemple la boutique Bleu Barrel.

⁸⁹ Voir le procès-verbal d'audition de la société Swat (annexe 11).

96. La moyenne des prix des écrans corporels solaires vendus serait d'environ 10.500 F/L en GMS et commerce de proximité tandis que celle des produits vendus en pharmacies et boutiques spécialisées (type bio) s'établirait à environ 23.000 F/L⁹⁰.
97. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité est d'avis que le marché de la distribution au détail des écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie peut être segmenté par canal de distribution entre d'une part les ventes en GMS et petits commerces de détail et les ventes en circuits spécialisés (pharmacies et magasins spécialisés et distribution sélective).

B. L'impact sur le jeu de la concurrence de la proposition de loi du pays

98. Il convient de rappeler que lorsque l'Autorité est saisie pour avis sur une proposition de loi du pays du congrès ou tout autre projet de texte du gouvernement, elle examine, dans un premier temps, si le texte envisagé est de nature à porter atteinte au principe de libre concurrence sur un ou plusieurs marchés en Nouvelle-Calédonie.
99. Si tel est le cas, dans un second temps, elle évalue si les atteintes à la concurrence créées sont justifiées, adaptées et proportionnées à l'atteinte d'un objectif d'intérêt général donné, puis vérifie s'il n'existe pas de méthode moins restrictive de concurrence pour proposer, le cas échéant, des mesures de substitution ou des recommandations pour atténuer les effets anticoncurrentiels créés par la réglementation en cause.
100. Dans son premier avis n° 2018-A-01 du 3 mai 2018 portant sur la création de l'Agence rurale, l'Autorité a précisé que pour mener son analyse, elle se réfère au « *guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs* » publié par l'Autorité de la concurrence métropolitaine⁹¹.
101. Ce guide rappelle ainsi que : « *Un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui ont un impact sur le fonctionnement de l'économie, notamment lorsqu'ils ont pour objet de régir la fourniture de services publics, de modifier la répartition de ressources entre différentes catégories de la population, de protéger le consentement des consommateurs, ou de remédier à des imperfections de marchés* ».
102. Dans le cadre du même avis, l'Autorité a souligné que le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie n'admet que des dérogations limitées au libre jeu du marché. Ainsi, en vertu de l'article Lp. 421-4 du code de commerce précité, le législateur calédonien peut adopter des mesures législatives ou réglementaires contraires au droit de la concurrence. Cet article fixe également les conditions dans lesquelles certaines pratiques anticoncurrentielles, mises en œuvre par des opérateurs économiques sur des marchés, peuvent échapper à

⁹⁰ Voir tableau *infra* (pour ce calcul, a été exclu le stick *Seventyone percent* dont le prix comparé à la quantité de produit est lié à la spécificité du packaging).

⁹¹ Voir l'avis n° 2018-A-01 du 3 mai 2018 de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie portant sur la création de l'Agence rurale.

l'interdiction des pratiques anticoncurrentielles 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* ».

103. Le Conseil constitutionnel rappelle quant à lui que la liberté d'entreprendre n'est « *ni générale ni absolue* »⁹² et que, par conséquent, il est loisible au législateur d'y apporter « *des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »⁹³.
104. A cet égard, si le juge constitutionnel n'a pas conféré à la libre concurrence une valeur constitutionnelle, il a considéré que l'atteinte à la liberté d'entreprendre peut être justifiée par la poursuite d'un objectif environnemental, notamment à l'occasion d'une récente question prioritaire de constitutionnalité⁹⁴. Le Conseil a également développé une jurisprudence fournie sur la conciliation entre la liberté d'entreprendre et l'objectif de protection de la santé publique⁹⁵.
105. En l'espèce, la proposition de loi du pays soumise à l'avis de l'Autorité poursuit un double objectif de protection environnementale et de santé publique à travers l'interdiction totale d'importer certains écrans corporels solaires comportant des perturbateurs endocriniens en Nouvelle-Calédonie à compter du 1^{er} juin 2020 puis, dans un second temps, l'interdiction de mise sur le marché calédonien de ces mêmes écrans solaires à compter du 1^{er} janvier 2021.

1. Une limitation à la liberté d'entreprendre justifiée par des motifs d'intérêt général

106. La proposition de loi du pays va conduire à écarter des marchés de l'approvisionnement et de la distribution au détail les fournisseurs, importateurs et distributeurs d'écrans corporels solaires comportant de l'oxybenzone et de l'octinoxate en Nouvelle-Calédonie. Cette réglementation conduit donc à limiter la liberté d'entreprendre pourtant garantie par l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
107. Le Conseil constitutionnel a pourtant admis à de nombreuses reprises des entraves à la liberté d'entreprendre en considérant, depuis sa décision relative à la communication audiovisuelle

⁹² Voir notamment la décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle (cons. 12 et 13).

⁹³ Voir la décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 ; Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, cons. 24 ; Décision n° 2000-439 DC, 16 janvier 2001, cons. 13. Ce principe était déjà affirmé par la décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, Loi modifiant la loi n° 86- 912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, cons. 5, qui se fondait toutefois sur la notion de dénaturation et non sur celle aujourd'hui utilisée de proportionnalité. La référence aux « *exigences constitutionnelles* » date de la décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, cons. 26.

⁹⁴ Décision n° 2016-605 QPC du 17 janvier 2017 validant une disposition légale qui fait peser sur les distributeurs de matériaux, de produits et d'équipements de construction, une obligation de reprise des déchets provenant des matériaux vendus aux professionnels : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2016605QPC.htm>.

⁹⁵ Décision n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015.

du 27 juillet 1982, qu'il fallait poursuivre un principe de « *conciliation de la sauvegarde de l'ordre public avec ce qui est nécessaire à garantir l'exercice d'une liberté* »⁹⁶.

108. Cette notion de conciliation a évolué au fil du temps et, plutôt que la nécessité des restrictions apportées aux libertés, le Conseil constitutionnel s'attache aujourd'hui à déterminer leur caractère non excessif, disproportionné ou déséquilibré.
109. S'agissant de la restriction d'activités économiques ayant des impacts environnementaux et sanitaires, il est à souligner que le Conseil constitutionnel se montre particulièrement précautionneux, dans l'exercice de son contrôle, des appréciations portées par le législateur, au regard des connaissances scientifiques, sur les risques s'attachant à certains produits ou certaines activités.
110. Dans sa décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 sur la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, il a ainsi relevé que le législateur avait entendu prévenir par des dispositions qui lui étaient déférées « *les risques susceptibles de résulter pour l'environnement ainsi que pour la santé publique de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes* ». Il a jugé qu'« *il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances, l'appréciation par le législateur des conséquences susceptibles de résulter pour l'environnement et pour la santé publique de l'utilisation de ces produits* ». Il a ainsi validé l'interdiction d'utilisation, à compter du 1^{er} septembre 2018, des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits⁹⁷.
111. De plus, dans sa décision n° 2015-480 QPC, le Conseil était saisi, au regard de la liberté d'entreprendre, de dispositions suspendant la fabrication, la mise sur le marché, l'importation et l'exportation de contenants alimentaires comportant du bisphénol A et destinés à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires. Dans cette décision, il a raisonné en deux temps, selon la nature de la restriction apportée à la liberté d'entreprendre : s'agissant de la suspension de la mise à disposition sur le marché à titre gratuit ou onéreux, il a jugé que « *le législateur a porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif de protection de la santé qu'il a poursuivi* » (cons. 7). En revanche, s'agissant de la suspension de la fabrication et de l'exportation, le législateur a apporté à la liberté d'entreprendre des restrictions qui ne sont pas en lien avec l'objectif poursuivi, dès lors que la commercialisation de ces produits était autorisée dans de nombreux pays. Il a en effet relevé que la suspension de la fabrication et de l'exportation de ces produits sur le territoire de la République ou à partir de ce territoire ne pouvait que rester sans effet sur la commercialisation de ces produits dans les pays étrangers (cons. 1, 4, 6 à 8).
112. Enfin, dans sa décision n° 2015-718 DC, le Conseil s'est prononcé sur les dispositions du premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement – au sein

⁹⁶ Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, paragraphe 4.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82141DC.htm>

⁹⁷ Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016, Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

desquelles sont insérées les dispositions contestées en l'espèce – prévoyant, à compter du 1^{er} janvier 2020, la fin de la mise à disposition des « *gobelets, verres et assiettes jetables de cuisine pour la table en matière plastique, sauf ceux compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées* ». Saisi de griefs tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne et de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qu'il avait écartés, le Conseil constitutionnel avait ensuite déclaré conformes à la Constitution ces dispositions⁹⁸.

113. En l'espèce, l'Autorité relève que cette proposition de loi du pays n'introduit aucune discrimination entre opérateurs locaux et étrangers, tous soumis à la même interdiction d'importer ou de mettre sur le marché des écrans solaires comportant des perturbateurs endocriniens (oxybenzone et octinoxate). Elle n'interdit toutefois pas la fabrication de tels produits destinés à l'exportation hors de la Nouvelle-Calédonie le cas échéant.
114. Elle en conclut que l'interdiction d'importation puis de mise sur le marché d'écrans corporels solaires comportant des perturbateurs endocriniens en Nouvelle-Calédonie est susceptible de limiter la liberté d'entreprendre de certains opérateurs pour des motifs de protection de l'environnement et de santé publique reconnus par la jurisprudence du Conseil constitutionnel précitée.
115. Il convient désormais d'apprécier si cette atteinte à la liberté d'entreprendre est adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis par la proposition de loi du pays au regard de son impact sur le fonctionnement de la concurrence sur les marchés en cause.

2. Un impact très limité sur l'offre d'écrans corporels solaires proposée en Nouvelle-Calédonie

116. L'Autorité rappelle que, faute de données chiffrées, il n'a pas été possible d'évaluer précisément les parts des ventes entre écrans corporels solaires avec filtres chimiques et avec filtres minéraux en Nouvelle-Calédonie.
117. Il ressort toutefois du relevé de prix effectué par le service d'instruction de l'Autorité et de la réponse au questionnaire du syndicat des pharmaciens que les ventes d'écrans corporels solaires comprenant un filtre chimique seraient équivalentes à celles des écrans solaires contenant un filtre minéral.

a) Une réduction très circonscrite de l'offre d'écrans corporels solaires avec filtres chimiques en raison de l'existence d'une substituabilité intramarque

118. A titre liminaire, il y a lieu de relever qu'il n'a pas été possible, dans le délai d'instruction imparti, d'obtenir des informations émanant des importateurs d'écrans corporels solaires en Nouvelle-Calédonie. *A fortiori*, il n'a pas été possible d'identifier la perte de chiffre d'affaires que pourrait provoquer la mise en œuvre de l'interdiction d'importation prévue par la proposition de loi du pays.

⁹⁸ Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, cons. 25 et s.

119. Il n'en demeure pas moins que l'interdiction d'importation des écrans corporels solaires contenant des perturbateurs endocriniens génèrera une contrainte nouvelle pour les importateurs et les distributeurs calédoniens qui se trouveront, en outre, responsables de l'importation ou de la mise sur le marché des produits jugés illicites.
120. Cette proposition de loi du pays contraint ainsi les acteurs de ce secteur à réorienter leur approvisionnement vers des produits exempts des composants chimiques prohibés de manière contraignante puisque les seules crèmes solaires autorisées seraient celles ne contenant pas de perturbateurs endocriniens (oxybenzone et octinoxate).
121. Or, il ressort de l'instruction une certaine inquiétude de la part des distributeurs. Ainsi, dans sa réponse au questionnaire, le syndicat des pharmaciens s'interroge-t-il quant à l'existence : « *d'une liste exhaustive des perturbateurs endocriniens ? dans la mesure où cette liste n'est pas connue, nous ne pouvons certifier qu'aucun écran chimique ne contienne de perturbateurs endocriniens* »⁹⁹.
122. Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, la proposition de loi du pays n'interdit que les écrans corporels solaires avec filtres chimiques contenant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate. Il ressort toutefois de l'instruction que les importateurs et les distributeurs ne pourront que se fier à l'étiquetage des produits pour vérifier leur composition. Comme le souligne le syndicat des commerçants : « *seule la communication des marques nous permet de le savoir* »¹⁰⁰.
123. Sur la base des données recueillies sur le site de l'Observatoire des prix de la Nouvelle-Calédonie¹⁰¹ et de celles sur la composition des produits accessibles sur le site internet de l'UFC Que Choisir¹⁰², l'instruction a permis de classer les écrans solaires chimiques en deux catégories : (i) ceux comportant de l'oxybenzone et de l'octinoxate et (ii) ceux qui sont sans ces composants chimiques. Pour établir cette segmentation, le service d'instruction de l'Autorité a ciblé des écrans solaires adultes et enfants (lorsque la marque a une déclinaison enfant) et a exclu toutes les sous-catégories type « *peaux sensibles, anti-rides* », sauf lorsque la marque ne propose que ce type de sous-segmentation.
124. Le tableau ci-après présente les résultats de cette recherche et recense les références et les marques de crèmes solaires avec filtres chimiques commercialisées en Nouvelle-Calédonie en précisant si elles contiennent des perturbateurs endocriniens qu'elles soient distribuées en GMS, commerces de proximité et pharmacies¹⁰³.

⁹⁹ Voir la réponse au questionnaire du syndicat des pharmaciens, p. 2 (annexe 21).

¹⁰⁰ Voir la réponse au questionnaire du syndicat des commerçants (annexe 16).

¹⁰¹ Voir la liste des crèmes solaires sur le site de l'Observatoire des prix (annexe 28).

¹⁰² <https://www.quechoisir.org/comparatif-ingredients-indesirables-n941/>

¹⁰³ Voir la liste du site de l'Observatoire des prix (annexe 28) La méthodologie d'élaboration de ce tableau a consisté à rapprocher la liste des ingrédients de chaque crème aux fiches de dénomination transmises par l'UCF Que choisir Nouvelle-Calédonie en prenant soin de vérifier la présence de synonymes de l'oxybenzone et de l'octinoxate (voir les annexes 19 et 20) ; la marque *Lovea* n'étant pas référencée sur le site de l'Observatoire et a été rajoutée à cette liste (prix indiqués dans le rapport de l'UNC annexe 14) ; de même la marque française, *Seventyone percent*, qui n'apparaît pas sur le site de l'Observatoire, a été rajoutée au tableau car certains de ses modèles contiennent de l'octinoxate.

**Tableau des marques de crèmes solaires commercialisés en Nouvelle-Calédonie
au 9 octobre 2019**

Marques	Gamme	PE ¹⁰⁴	Prix médian (par litre)	Point de vente
Nivea sun	Enfants	Non	8.546,5	GMS et CDP
sun protect indice 50	Adultes	Non	9.212,5	GMS et CDP
Mixa solaire peau sensible 50	Adultes	Non	7.380	GMS et CDP
solaire peau sensible 50	Enfants	Non	21. 200	GMS et CDP
Nuxe crème sun 30	Adultes	Octinoxate	59.800	Pharmacies
spray lacté visage et corps 20	Adultes	Octinoxate	20.549,5	Pharmacies
huile bronzante 50	Adultes	Non	23.266	Pharmacies
Daylong lait solaire extrême 50+	Adultes	Non	32.400	Pharmacies
Garnier brume sèche 50	Adultes	Non	9.160	GMS et CDP
ambre solaire 30	Adultes	Non	7.977,5	GMS et CDP
Vichy idéal solaire spray 50	Enfants	Non	14.750	Pharmacies
idéal solaire spray 50	Adultes	Non	14. 450	Pharmacies
Banana boat lotion 50	Enfants	Oxybenzone	11.944	GMS et CDP
boat crème	Enfants	Non	11.944	GMS et CDP
La Roche Posay 50+	Enfants	Non	13.200	Pharmacies
La Roche Posay	Adultes	Non	9.966	Pharmacies
Avène crème solaire 50	Enfants	Non	15.650	Pharmacies
crème solaire 50+	Adultes	Non	16.500	Pharmacies
Hawaïan tropic hydratation 30	Adultes	Oxybenzone	8.344	GMS et CDP
Bioderma photoderm max 50	Adultes	Non	14. 450	Pharmacies
A-derma fluide matifiant 50	Adultes	Non	43.000	Pharmacies
Lovea monoï spray 50	Adultes	Octinoxate	6.300	Pharmacies
Alphanova	Adultes	Non	23.920	Pharmacies
SVR brume 50+	Adultes	Octinoxate	11.600	Pharmacies
Klorane crème 50+	Enfants	Non	42.000	Pharmacies
Marine blue every day 4 hours	Adultes	Non	9.000	GMS et CDP
Seventyone sun stick	Adultes	Octinoxate	199.000/l (2000/10gr)	Pharmacie et bio
Seventyone dry sun 50	Adultes	Octinoxate	29.900	Pharmacie et bio

Source : ACNC

125. En premier lieu, il ressort de ce tableau que 8 références sur 28 seraient impactées par l'interdiction d'importation et de mise sur le marché calédonien car ces écrans solaires contiennent de l'oxybenzone et/ou l'octinoxate¹⁰⁵. Ces 8 références correspondent à des produits de 6 marques commercialisées sur les 18 marques recensées.
126. A cet égard, il y a lieu de relever qu'aux termes de l'exposé des motifs de la proposition de loi du pays, il est indiqué qu'environ 20 % des produits de protection solaire commercialisés en Nouvelle-Calédonie contiendraient de l'oxybenzone et/ou de l'octinoxate.
127. Or, à partir des données recueillies par le service d'instruction, cette proportion serait plus importante et se situerait plutôt entre 25 et 30 % de l'ensemble des références d'écrans corporels solaires vendus en Nouvelle-Calédonie (représentant 33 % des marques d'écrans corporels solaires à filtres chimiques recensées dans le tableau *supra*).

¹⁰⁴ Perturbateurs Endocriniens

¹⁰⁵ Il s'agit des marques : Banana boat (produit protect1hydrate à l'alo adultes 50), Hawaïan solaire (tropic silk hydratation adulte 30), Lovea monoï 50 spray, SVR (produits sun secure fluide 50 et brume 50) et Nuxe (sun 30 ou 50).

128. En deuxième lieu, ce tableau montre que le sous-segment des crèmes solaires destinés à l'usage des enfants serait *a priori* peu impacté par la proposition de loi du pays, un seul écran solaire destiné aux enfants contenant de l'oxybenzone ayant été recensé.
129. En dernier lieu, s'il ne fait aucun doute que les 8 références contenant soit de l'oxybenzone soit de l'octinoxate seront désormais interdites sur le territoire calédonien, l'instruction a permis de constater que les six marques impactées (Nuxe, Banana Boat, Hawaiian, Lovea, SVR, seventyone) disposent d'autres produits substituables (avec filtre chimique autorisé ou filtre minéral) déjà commercialisés en Nouvelle-Calédonie (comme la marque Banana Boat) ou dans d'autres parties du monde, comme le résume le tableau ci-après.

Ecrans corporels solaires impactés par la proposition de loi et substituabilité intra-marque

Marques	Produit concerné par l'interdiction	Substituabilité intra-marque
Banana boat	<i>everyday adultes 50</i> ¹⁰⁶	Oui
Hawaiian solaire	<i>tropic hydratation adulte 30</i>	Oui
Lovea	<i>monoï 50 spray</i>	Non (mais gamme d'écrans minéraux bio)
SVR	<i>sun secure fluide 50 et brume 50</i>	Non (mais écrans avec filtres minéraux)
Nuxe	<i>sun 30 ou 50 et spray lacté visage et corps 20</i>	Oui ¹⁰⁷ et Nuxe bio (filtre minéral)
Seventyone	<i>Sun stick</i>	Oui ¹⁰⁸ et autres produits à filtres minéraux ¹⁰⁹

Source : ACNC

130. Il en résulte qu'une substituabilité intra-marque est établie pour chacun des fabricants impactés par la proposition de loi du pays.
131. L'Autorité en conclut que cette proposition de loi du pays n'aura qu'un très faible impact sur la réduction de l'offre des fabricants des marques concernées qui pourront choisir de distribuer d'autres produits substituables de leur gamme en Nouvelle-Calédonie.
132. De la même manière, les importateurs-grossistes calédoniens auront la possibilité de les solliciter pour distribuer des produits de même marque répondant aux critères fixés par la proposition de loi du pays.
133. Enfin, il ressort de l'instruction que les marques les plus distribuées en GMS (comme Garnier, Nivea, Mixa) ne contiennent pas de molécules d'oxybenzone et/ou d'octinoxate.

¹⁰⁶ La marque *Banana boat* distribue ainsi au moins un autre écran corporel solaire pour adultes en Nouvelle-Calédonie : *adulte 50*, qui ne contient ni oxybenzone ni octinoxate. La marque produit des écrans solaires sur lesquels est expressément mentionné : « *sans oxybenzone* » Voir le site internet de Walmart où figurent la liste des composants (photographies recto/verso des produits vendus) :

<https://www.walmart.com/ip/Banana-Boat-Simply-Protect-Sensitive-Sunscreen-Lotion-SPF-50-6-Oz/448263820>

¹⁰⁷ Huile bronzante 50 et 30

¹⁰⁸ *eco sun spray 50*

¹⁰⁹ *eco sun shield*

134. Ainsi, l'offre d'écrans corporels solaires contenant des filtres chimiques proposée *in fine* aux consommateurs ne devrait pas être réduite de manière disproportionnée par rapport aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la proposition de loi du pays.

b) Un effet stimulant sur l'offre d'écrans corporels solaires avec filtres minéraux

135. Sur la base des données recueillies sur le site de l'Observatoire des prix de la Nouvelle-Calédonie¹¹⁰, l'instruction a montré que des écrans solaires avec filtres minéraux sont déjà proposés à la vente en Nouvelle-Calédonie, y compris en GMS. Il s'agit notamment des marques françaises : Avène fluide minéral¹¹¹, EQ¹¹², Alphanova¹¹³, SVR, Seventyone Percent, Lovea bio et Nuxe bio.

136. De plus, certaines marques à écrans minérales n'apparaissent pas sur le site de l'Observatoire des prix, notamment les marques Acorelle bio¹¹⁴, RAW éléments (USA), Allgood (USA)¹¹⁵ et IBBEO aquarium. Elles sont vendues exclusivement en pharmacie, en magasins bio, en boutiques de sports nautiques ou via le site internet *shop.nc*¹¹⁶.

137. L'interdiction d'importation et de mise sur le marché calédonien à l'article 2 de la proposition de loi du pays devrait nécessairement avoir un impact positif sur les fabricants et les grossistes qui distribuent ces produits en Nouvelle-Calédonie étant donné un report probable de la demande vers les écrans corporels solaires sans perturbateurs endocriniens, à commencer par ceux contenant un filtre minéral qui disposent d'une image de marque plus « positive » (ou « *eco-friendly* ») que les autres.

138. Elle pourrait également stimuler la création d'entreprises calédoniennes qui souhaitent se positionner dans un futur proche sur le marché des écrans corporels solaires sans perturbateurs endocriniens et respectueux des récifs coralliens, qui veilleront notamment à ce que leurs produits ne comportent pas non plus de nanoparticules d'oxyde de zinc ou de dioxyde de titane.

139. La DASS a confirmé que le marché est ouvert et dynamique en précisant : « *des marques ont fait récemment leur apparition en fondant leur marketing sur « l'absence d'impact sur l'environnement » et n'incluant que des filtres minéraux dans leur composition* »¹¹⁷.

140. C'est d'ailleurs dans ce sens que le groupe d'étudiants de l'Université de la Nouvelle-Calédonie a conclu son travail de création fictive d'une entreprise locale de crèmes solaires : « *Selon les chiffres prévisionnels et du fait de son faible coût, il semble réalisable. Les*

¹¹⁰ Voir la liste des crèmes solaires sur le site de l'Observatoire des prix (annexe 28).

¹¹¹ Avène minéral est vendu à un prix de 58.500 F/L en pharmacie.

¹¹² La crème EQ est au prix de 2800 F/50 ml (soit 56.000 F/L).

¹¹³ Alphanova est vendu en pharmacie au prix moyen de 3316 F/125 g (environ 25.500/L)

¹¹⁴ La marque française Acorelle bio est vendue chez Bioattitude au prix de 2750 F les 100 ml (soit 27.500/L).

¹¹⁵ Les marques américaines Allgood et Raw éléments sont respectivement au prix de 3800 F/88 ml (environ 42.000 F/L) et 3648 F/88 ml (environ 41.000 F/L) d'après les relevés effectués par le service d'instruction dans une boutique Biomonde.

¹¹⁶ Acorelle bio est une marque française

¹¹⁷ Voir réponse questionnaire DASS, p.3 (Annexe 12).

contraintes du marché restent tout de même présentes, notamment concernant la composition exacte et la fabrication de la crème. De plus, nous ne sommes pas certains de convaincre suffisamment de consommateurs pour être rentable à long terme. Cependant, avec des études plus poussées, concernant les attentes des consommateurs et la fiabilité de notre crème solaire, nous estimons notre projet viable »¹¹⁸.

141. Il ressort enfin de l’instruction que le coût de revient de la fabrication d’écrans solaires contenant un filtre minéral est équivalent, voire inférieur, à celui de la fabrication d’écrans corporels solaires à filtre chimique (avec ou sans perturbateurs endocriniens) : selon la thèse de Mme Solène Delaporte, précitée, : *« les filtres inorganiques, en plus d’être moins allergènes que les composés organiques, offrent comme autre intérêt des coûts de productions compétitifs et des tenues dans le temps bien supérieures »¹¹⁹.*
142. L’Autorité en conclut que la concurrence sur les marchés de la fabrication et de la distribution d’écrans corporels solaires pourrait être stimulée par la présente proposition de loi du pays, sur le segment des écrans corporels solaires contenant des filtres minéraux, notamment en favorisant l’émergence de nouveaux fabricants locaux et l’importation de nouveaux produits plus respectueux des récifs coralliens et de la santé.

3. Une proposition de loi du pays qui ne devrait pas avoir d’impact inflationniste

143. Certaines craintes d’une éventuelle hausse des prix résultant de la proposition de loi du pays se sont exprimées au cours de l’instruction.
144. Ainsi, le syndicat des commerçants a-t-il évoqué un risque de hausse de prix en considérant que le marché ne serait pas couvert *« avec une ou deux marques, un ou deux importateurs bio, ce qui donnerait lieu à des rentes de situation sur ces produits car souvent la distribution se fait dans un cercle restreint de détaillants »¹²⁰.* D’autres opérateurs ont considéré que, comme le propose l’exposé des motifs de la proposition de loi du pays, le risque d’augmentation des prix soit compensé par une baisse de la TGC.
145. Dans la mesure où la proposition de loi du pays n’interdit pas l’importation et la distribution de l’ensemble des écrans solaires corporels avec filtres chimiques mais exclusivement ceux contenant de l’oxybenzone et/ou de l’octinoxate, l’Autorité considère que le risque inflationniste du fait d’une réduction drastique de l’offre peut désormais être écarté comme l’ont montré les développements précédents.
146. Elle observe en outre que les marques les moins chères du marché sont celles vendues en GMS ou en petits commerces, à l’exception de la marque Lovea vendue exclusivement en pharmacie.

¹¹⁸ Voir rapport des étudiants de l’UNC (annexe 14).

¹¹⁹ Voir Solène Delaporte, thèse pour l’obtention du titre de docteur en pharmacie, le produit solaire : un produit de santé, *ibid.*, p. 68.

¹²⁰ Voir la réponse questionnaire syndicat des commerçants (annexe 16).

147. Selon la société SCIE Distribution, les marques les plus vendues dans ses magasins sont Garnier, Nivea et Banana Boat¹²¹. Ce distributeur précise que « *il n'y a pas eu d'évolution significative des prix ces dernières années* »¹²².
148. Selon le rapport des étudiants de l'UNC précité, les quatre références « *les moins chères du marché* » sont : Lovea « *protection 30* » (6.300 F/l), Banana boat « *sunscreen lotion 50* » (6.501 F/l), Mixa « *solaire 50* » (7.470 F/l) et Nivea « *sun protect* » (9.670 F/l)¹²³.
149. Seules les deux premières contiennent les composants prohibés par la proposition de loi du pays.
150. La proposition de loi du pays pourrait donc conduire à éliminer du marché les deux produits les moins chers du marché que sont Lovea « *protection 30* » et Banana Boat « *sunscreen lotion 50* » qui contiennent des perturbateurs endocriniens et entraîner, en conséquence, une hausse du prix moyen des écrans corporels solaires vendus en GMS et commerce de détail en Nouvelle-Calédonie.
151. Toutefois, l'Autorité considère que ce risque est lui aussi très limité dans la mesure où il existe déjà de nombreux produits substituables ne contenant pas les composants interdits par la proposition de loi du pays, en Nouvelle-Calédonie, à des prix comparables et émanant de très grandes marques comme Nivea, Mixa, Garnier ou Vichy. Cette offre diversifiée devrait permettre de garantir le maintien d'une concurrence forte entre les écrans solaires à filtres chimiques bon marché.
152. De plus, tant la marque Banana Boat que la marque Lovea proposent d'autres écrans solaires que le « *sunscreen lotion 50* » et la « *protection 30* » ne comportant pas les composants interdits par la proposition de loi du pays. Elles pourront donc continuer à distribuer leurs produits en Nouvelle-Calédonie et maintenir leur positionnement tarifaire bon marché si elles le souhaitent.
153. Enfin, l'intensification de la concurrence des écrans solaires minéraux et bio pourrait conduire, à l'inverse, à diminuer le niveau moyen des prix pratiqués sur ces produits, en particulier ceux distribués en pharmacie et dans les magasins spécialisés. Comme le souligne la société SWAT, « *tous les vendeurs vont vouloir proposer des produits « eco-friendly », c'est la grande tendance du moment qui va amener plein de nouvelles marques (...) plus il y aura de crèmes solaires bio, plus les prix vont baisser* »¹²⁴. Le syndicat des pharmaciens confirme également qu'il n'y a pas de risque d'augmentation des prix alors que l'offre est croissante : « *de nouveaux écrans sont apparus récemment : - Écran filmogène pour la protection de la santé - Filtre minéraux pour la protection de l'environnement et du lagon* »¹²⁵.

¹²¹ Voir la réponse au questionnaire de la SCIE Distribution (annexe 29).

¹²² Voir la réponse questionnaire SCIE Distribution (annexe 29).

¹²³ Voir le rapport UNC, après conversion des prix 200 ml en l (annexe 14).

¹²⁴ Voir le procès-verbal de la société SWAT (annexe 11).

¹²⁵ Voir la réponse au questionnaire pharmaciens (annexe 21).

Conclusion

154. Compte tenu de l'ensemble des éléments présentés précédemment, l'Autorité est d'avis qu'en interdisant l'importation et la mise sur le marché d'écrans corporels solaires comportant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate, la proposition de loi du pays poursuit des objectifs d'intérêt général de protection de l'environnement et de santé publique et ne devrait pas avoir d'impact significatif sur le fonctionnement concurrentiel des marchés en cause ni d'effet inflationniste sur les écrans corporels solaires distribués en Nouvelle-Calédonie à compter du 1^{er} janvier 2021.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Virginie Elissalde, rapporteure, 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 et M. Matthieu Buchberger, membre.

La secrétaire de séance,

La Présidente,



Marie-Christine Marzin

Aurélie Zoude-Le Berre

Annexe n° 1 : La réglementation européenne relative à l'utilisation des perturbateurs endocriniens

La Commission européenne a décidé de prendre en compte, dès 1999, les perturbateurs endocriniens¹²⁶ lors de chaque révision de la législation de l'Union portant sur les produits chimiques.

Cette approche repose sur trois périmètres d'action :

– à court terme, il s'agit d'établir une liste prioritaire des substances susceptibles d'avoir un rôle de perturbateurs endocriniens, de surveiller des produits chimiques suspects dans la nourriture et l'environnement, d'identifier les groupes de personnes particulièrement vulnérables, d'établir un réseau international d'échanges d'informations, et de communication à l'attention du public ;

– à moyen terme, il s'agit de mettre en place une méthode de tests internationalement reconnue sur les substances identifiées afin de voir leurs effets sur l'être humain et la nature, de financer et coordonner la recherche sur les perturbateurs endocriniens afin de comprendre précisément leur fonctionnement et leur impact sur la santé humaine, d'identifier des substances alternatives susceptibles de remplacer les substances de la liste ;

– à long terme, la Commission européenne envisage de modifier les instruments législatifs existants relatifs à la protection de la santé humaine et de la nature dans l'UE, afin d'adapter les tests de toxicité utilisés pour mesurer les risques sur les humains et la nature, d'actualiser la façon de classer, emballer, labelliser, utiliser et commercialiser les produits chimiques pour s'assurer que ce soit réalisé sans danger dans l'UE, de prévoir une révision de la législation applicable aux pesticides, biocides et biens de consommation, et que les perturbateurs endocriniens qui ne seraient pas concernés par une réglementation spécifique soient encadrés par des instruments législatifs environnementaux tels que la Directive-cadre sur l'eau de 2000, ou via une adaptation de la législation internationale.

Le 7^o programme d'action pour l'environnement (PAE), adopté en 2013 par le Parlement européen et le Conseil, prévoit l'harmonisation des critères fondés sur le danger pour l'identification des perturbateurs endocriniens.

Le règlement (CE) n° 1107/2009¹²⁷ relatif aux produits phytopharmaceutiques et le règlement (UE) n° 528/2012¹²⁸ relatif aux produits biocides prévoient l'établissement de critères

¹²⁶ Voir la section Environnement de la Commission européenne, le volet produits chimiques - perturbateurs endocriniens - stratégie : https://ec.europa.eu/environment/chemicals/endocrine/strategy/index_en.htm

¹²⁷ Voir le Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les Directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009R1107>

¹²⁸ Voir le Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32012R0528>

scientifiques pour identifier les substances ayant des propriétés perturbant le système endocrinien¹²⁹.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de loi du pays soumise au présent avis, d'autres dispositions européennes concernant les perturbateurs endocriniens ont été adoptées. Il s'agit principalement du règlement REACH¹³⁰ et de celui sur les produits cosmétiques¹³¹ ainsi que la législation de l'Union européenne sur les matériaux en contact avec les denrées alimentaires.

S'agissant plus particulièrement du Règlement n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et la limitation des produits chimiques (REACH), il constitue le cadre réglementaire de l'ensemble des substances chimiques en Europe.

Il a pour objectif de sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne, dans une optique de protection de la santé humaine et de l'environnement face aux risques potentiels soulevés par ces substances.

Les entreprises actives dans ce domaine ont l'obligation d'enregistrer toutes les substances qu'elles utilisent, et celles « *extrêmement préoccupantes* » – tels que les perturbateurs endocriniens – doivent subir un diagnostic précis à l'issue duquel elles seront autorisées, restreintes, voire interdites. Les substances les plus préoccupantes doivent être inscrites sur des listes spécifiques publiées par l'Agence européenne des produits chimiques.

Par ailleurs, le 15 juin 2016, la Commission européenne a adopté une « marche à suivre »¹³² et a approuvé deux projets d'actes législatifs établissant des critères scientifiques permettant d'identifier les perturbateurs endocriniens, qui ont suivi ou sont en train de suivre les procédures d'adoption applicables¹³³.

¹²⁹ Voir la "Procédure destinée à établir des critères scientifiques permettant d'identifier les perturbateurs endocriniens" sur le site de la Commission européenne, dans le volet Vivre, travailler et voyager dans l'UE - Santé publique - Endocrine disruptors :

https://ec.europa.eu/health/endocrine_disruptors/process_fr

¹³⁰ Voir le Règlement n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et la limitation des produits chimiques (REACH), établissant une Agence européenne des produits chimiques, amendant la directive 1999/45/EC et abrogeant le Règlement du Conseil (EEC) No 793/93 et le Règlement de la Commission (EC) No 1488/94 ainsi que la directive du Conseil 76/769/EEC et les directives de la Commission 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC : https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/endocrine_disruptors/docs/reach_1907_2006_regulation_en.pdf

¹³¹ Voir le Règlement (CE) n° 1223/2009 du parlement européen et du conseil du 30 novembre 2009 relatif aux produits cosmétiques (refonte) :

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/endocrine_disruptors/docs/cosmetic_1223_2009_regulation_en.pdf

¹³² Voir le communiqué sur les perturbateurs endocriniens et le projet de loi de la Commission fixant des critères scientifiques pour leur détermination dans le cadre de la législation de l'UE sur les produits phytosanitaires et les produits biocides :

https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/endocrine_disruptors/docs/com_2016_350_en.pdf

¹³³ Communiqué de presse de la Commission européenne, présentant des critères scientifiques permettant d'identifier les perturbateurs endocriniens dans le domaine des pesticides et biocides : https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2152_fr.htm

Les substances considérées comme des perturbateurs endocriniens y sont classées en trois catégories :

- catégorie 1 : signes de perturbation du système endocrinien chez au moins une espèce ;
- catégorie 2 : au moins quelques preuves *in vitro* d'activité biologique liée à une perturbation du système endocrinien ;
- catégorie 3 : aucune preuve d'activité perturbatrice du système endocrinien disponible.

Les extraits de la liste reproduits ci-dessous permettent de voir que les filtres chimiques visés par la proposition du loi du pays sont considérés comme des perturbateurs endocriniens : l'oxybenzone y est classé en catégorie 2 et l'octinoxate en catégorie 1.

EDS Database: Categorisation

CHEMNO	CASNR:	NAME:	HH	WL	Overall	Reference decision
698	5466-77-3	2-ethyl-hexyl-4-methoxycinnamate	CAT1	CAT1	CAT1	DHI 2006

EDS Database: Categorisation

CHEMNO	CASNR:	NAME:	HH	WL	Overall	Reference decision
702	131-57-7	2-hydroxy-4-methoxy-benzophenone	CAT2	CAT2	CAT2	DHI 2006

Dans sa fiche d'information, la Commission européenne précise que : « *Les critères scientifiques permettent d'identifier les perturbateurs endocriniens avérés ou présumés, et les données issues d'études menées sur les animaux et d'études in vitro ou in silico peuvent être utilisées pour identifier une substance comme perturbateur endocrinien. Ils sont basés sur la définition des perturbateurs endocriniens établie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui fait maintenant l'objet d'un large consensus parmi les scientifiques, les États membres et les parties prenantes* ».

Dans le même temps, il apparaît que ces molécules sont autorisées dans les cosmétiques, donc dans les produits solaires : « *les critères adoptés constitueront un tremplin pour de nouvelles actions visant à protéger la santé et l'environnement, en permettant à la Commission de commencer à élaborer une nouvelle stratégie pour réduire autant que possible l'exposition des citoyens de l'UE aux perturbateurs endocriniens, qui sont aussi présents ailleurs que dans les pesticides et les biocides. Cette stratégie visera à englober aussi les jouets, les produits cosmétiques et les emballages alimentaires* »¹³⁴.

¹³⁴ Voir la fiche d'information de la commission européenne sur les perturbateurs endocriniens, juillet 2017 (annexe 23).

Annexe n°2 : Les mesures prises par certains territoires pour interdire l'usage d'écrans corporels solaires ayant un impact négatif sur les récifs coraliens ou le système endocrinien

1. Les mesures prises sur le continent américain

Les îles Vierges des États Unis¹³⁵ ont adopté, en juin 2019, une législation interdisant l'usage de crèmes solaires comportant les deux molécules chimiques suivantes : l'oxybenzone et l'octinoxate¹³⁶.

L'interdiction d'importation prend effet le 31 décembre 2019, celle de mise sur le marché le 30 mars 2020. À partir de janvier 2021, leur possession ou transport sera également interdite. Le non-respect de cette loi sera passible d'une amende de 1.000 dollars et de 2.000 dollars en cas de réitération.

La commission municipale de la ville de Key West, dans l'État de Floride, a également adopté un règlement visant à interdire la vente, l'offre à la vente ou la distribution des écrans solaires contenant de l'oxybenzone et de l'octinoxate à partir de janvier 2021¹³⁷.

De son côté, l'île de Bonaire, dans les Caraïbes néerlandaises¹³⁸, a récemment édicté des dispositions pour interdire les écrans solaires contenant de l'oxybenzone et de l'octinoxate à compter du 1^{er} janvier 2021. Cette décision a été prise après qu'une étude réalisée par l'Université Wageningen a détecté des niveaux anormalement élevés de ces deux molécules dans les eaux de baignade entourant l'île¹³⁹.

Enfin, certaines destinations touristiques notamment mexicaines interdisent l'usage de crèmes solaires non-biodégradables par les visiteurs. D'après les informations obtenues auprès de l'Autorité de concurrence mexicaine, cette interdiction n'a cependant pas été reprise dans un

¹³⁵ Avec deux millions de touristes répertoriés par an, contre 115.700 pour le Nouvelle-Calédonie en 2016, les Îles Vierges sont une destination touristique populaire.

¹³⁶ Loi n°33-004 <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1375/text>
Extrait de la page 3 : « Section 1. Title 27, chapter 9 of the Virgin Islands Code is amended by adding a 8 new section 305h to read as follows: 9 “§ 305h. Prohibition on the sale, importation and distribution of sunscreen and 10 personal-care products containing oxybenzone or octinoxate”.

¹³⁷ (1) sell, offer for sale, or distribute, after September 30, 2020, in the Virgin 19 Islands any sunscreen product that contains oxybenzone or octinoxate including, but not limited to, lotions, pastes, balms, serums, or ointments; 21 (2) Texte de loi précité, p. 3 : “import, after December 31, 2019, into the Virgin Islands for sale any 22 sunscreen product that contains oxybenzone or octinoxate including, but not limited to, 23 lotions, pastes, balms, serums, or ointments; or 5 1 (3) bring into, use or possess, after January 1, 2021, while in the Virgin 2 Islands, any sunscreen products that contains oxybenzone or octinoxate including, but 3 not limited to, lotions, pastes, balms, serums, or ointments”.

¹³⁸ Cette île fait partie du groupe des îles Sous-le-Vent (ou îles ABC pour Aruba, Bonaire et Curaçao) dans les Petites Antilles. Elle forme une commune néerlandaise à statut particulier depuis le 10 octobre 2010 (Îles BES) à la suite de la dissolution de l'ancien État autonome de la fédération des Antilles néerlandaises dont elle faisait partie. En 2015, la population de l'île était estimée à près de 19.000 habitants.

¹³⁹ Voir *Sunscreen Awareness Bonaire Moving towards an oxybenzone-free island* Wageningen Marine Research (WMR) and Boneiru Duradero (BD) supported by World Wide Fund for Nature the Netherlands (WWF-NL) <https://www.dcbd.nl/sites/www.dcbd.nl/files/documents/BioNews-15-Sunscreen.pdf>

texte législatif. Toutefois, la législation mexicaine exige que les produits contenant notamment de l'oxybenzone présentent une étiquette d'avertissement.¹⁴⁰

2. Les mesures prises sur le continent océanien

a) Les législations d'Hawaï et de Palau dans le Pacifique

Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi du pays, il est fait spécifiquement référence à la législation mise en place par l'État de Hawaï¹⁴¹ et par la République des Palaos¹⁴², toutes deux relatives à un principe d'interdiction des écrans solaires susceptibles de porter atteinte aux récifs coralliens¹⁴³.

Ainsi, aux termes de la loi fédérale n° SB2571 du 1^{er} juillet 2018, Hawaï interdit, à compter du 1^{er} janvier 2021, « *de vendre, de mettre en vente ou de distribuer à titre onéreux dans l'État tout écran solaire contenant de l'oxybenzone ou de l'octinoxate* », sans ordonnance délivrée par un médecin, médecin ostéopathe agréé ou infirmière. Cette interdiction qui cible les deux composants chimiques précités dans les crèmes solaires, ne s'applique donc pas à l'usage médical qui pourrait en être fait¹⁴⁴.

De son côté, la République des Palaos a introduit, dans sa législation, une règle visant, à partir du 1^{er} janvier 2020, à interdire l'importation, la fabrication et la vente de tous les « *écrans solaires toxiques pour les récifs* ».

Cette loi sur l'éducation au tourisme responsable de la République des Palaos prévoit, à son paragraphe 1271, que : « *Les écrans solaires toxiques pour les récifs sont les produits de soin de la peau, vendus pour une application topique, contenant de l'oxybenzone (BP3), de l'octyl mathoxycinnamate (EHMC), de l'octocrylène (OC), du 4-méthylbenzylène camphre (4MBC), du triclosan, du méthylparaben, du butylparaben, du benzylparaben, ou du phénoxyéthanol, ou*

¹⁴⁰ Voir réponse au questionnaire de COFECE (annexe 9) : « *There are Mexican Standards that require that products with Oxybenzone should have a warning label. Such Standards are available in the Mexican Official Journal at the following link in Spanish: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5229733&fecha=17/01/2012: 5.3.8.19 En los productos que contengan diclorofeno, clorobutanol, cloroacetamida, timerosal compuestos fenilmercuricos (ya sea acido o sales) u oxibenzona: (In products containing dichlorophen, chlorobutanol, chloroacetamide, thimerosal phenylmercuric compounds (either acid or salts) or oxybenzone: 5.3.8.19.1 Indicar que lo contiene mediante la leyenda correspondiente (A label indicating that it contains such ingredient should be used)».*

¹⁴¹ Voir la loi hawaïenne relative à la pollution de l'eau de l'Etat de Hawaï (SB n° 2571)

https://www.capitol.hawaii.gov/Archives/measure_indiv_Archives.aspx?billtype=SB&billnumber=2571&year=2018

¹⁴² Voir la loi sur l'éducation au tourisme responsable de la République des Palaos (SB n° 10-135)

<https://www.palau.gov.pw/wp-content/uploads/2018/10/RPPL-No.-10-30-re.-The-Responsible-Tourism-Education-Act-of-2018.pdf>

¹⁴³ Voir en annexe 24 le tableau comparatif des deux législations.

¹⁴⁴ « " I3 4 2 D - Sale and distribution of sunscreen containing oxybenzone or octinoxate, or both; prohibition. (a) Beginning January 1, 2021, it shall be unlawful to sell, offer for sale, or distribute for sale in the State any sunscreen that contains oxybenzone or octinoxate, or both, without a prescription issued by a licensed healthcare provider". (voir le texte de la loi, p.7).

d'autres ingrédients chimiques interdits par le ministre en application de la réglementation »¹⁴⁵.

Sur ces dix substances, quatre (l'oxybenzone, l'octinoxate, l'octocrylene et le 4-méthylbenzylidène camphor) sont des filtres solaires chimiques, les autres étant des parabènes¹⁴⁶ ou des antimicrobiens¹⁴⁷ avec de possibles effets de perturbateurs endocriniens¹⁴⁸.

Cette interdiction des crèmes solaires vise ici plusieurs composants chimiques sans pointer particulièrement leur caractère de perturbateurs endocriniens.

b) La tentative polynésienne pour instaurer une interdiction des produits de protection solaire contenant de l'oxybenzone et de l'octinoxate

En Polynésie française, l'Assemblée de la Polynésie française a soumis à l'avis du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française (CESC) une proposition de loi du pays portant interdiction des produits de protection solaire contenant de l'oxybenzone et de l'octinoxate¹⁴⁹.

A l'article LP 1 de cette proposition de texte, il était ainsi prévu d'interdire : « *de vendre, de mettre en vente ou de distribuer tout produit de protection solaire contenant au moins l'un des composés chimiques suivants : oxybenzone ; octinoxate. Un produit de protection solaire s'entend de toute substance ou de tout mélange destiné à être mis en contact avec les parties superficielles du corps humain en vue, exclusivement ou principalement, de les protéger des méfaits des rayonnements ultraviolets du soleil* ». Cette interdiction devait s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2021¹⁵⁰.

En cas de non-respect de cette interdiction, il était, en outre, prévu une amende de 750 euros ainsi qu'une peine complémentaire de confiscation desdits produits.

Toutefois, le CESC a émis un avis négatif sur cette proposition de loi¹⁵¹. Cet organisme, a, en effet, considéré que : « *Si le sujet est important pour la protection de l'écosystème marin et nécessite d'être traité, d'autres problématiques environnementales telles que les décharges sauvages, l'absence de systèmes d'assainissement collectif, les évacuations de boues dans les*

¹⁴⁵ Voir texte de loi, §1271, p. 4.

¹⁴⁶ L'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) définit les parabènes comme « *des substances présentant des propriétés antibactériennes et antifongiques, utilisés comme conservateurs* ». Voir le site <https://ansm.sante.fr/S-informer/Points-d-information-Points-d-information/Medicaments-et-Parabenes-Point-d-information>

¹⁴⁷ L'ANSM les définit comme des éléments chimiques utilisés « *en tant que conservateurs dans les produits cosmétiques* ».

¹⁴⁸ <https://www.icriforum.org/news/2018/11/republic-palau-bans-sunscreen-chemicals-protect-its-coral-reefs-and-unesco-world-herita>

¹⁴⁹ Voir <http://outremers360.com/planete/environnement-en-polynesie-la-creme-solaire-bannie-de-certains-sites-touristiques-en-mars>

¹⁵⁰ Voir l'annexe 25

¹⁵¹ Le texte de l'avis est disponible à cette adresse :

<http://lexpol.cloud.pf/document.php?document=364035&deb=5941&fin=5952&titre=OXZpcyBuwrAgQ0VTQyBkdSAyNi8wMy8yMDE5>

rivières se déversant dans les lagons et l’océan ou le recyclage des plastiques, méritent une attention et des actions urgentes et spécifiques »¹⁵². Il a recommandé que les moyens humains et financiers nécessaires soient mis en place pour une action coordonnée et efficace.

Le CESC, renvoyant à son avis sur la politique sectorielle de l’eau n° 92-2017 du 24 août 2017 qui estimait notamment que « *l’assainissement des eaux usées est une nécessité car les rejets d’eaux usées non traitées sont de nature polluante et constituent une menace pour le milieu naturel* », a enjoint les autorités publiques concernées à compléter la réglementation actuelle et prioriser les actions à mettre en œuvre dans ce domaine, pour la préservation de l’environnement.

¹⁵² Voir l’avis du CESC (annexe 25).