

**Avis n°2020-AO-01 du 20 janvier 2020
sur le projet de loi du pays relatif aux dispositifs spécifiques
applicables aux produits utilisant du plastique et portant diverses
modifications du code de l'environnement**

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 13 décembre 2019 n° 08896/PR, enregistré le 18 décembre 2019 sous le numéro 19/0012A, par laquelle le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence, sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, d'une demande d'avis sur le projet de loi du pays relatif aux dispositifs spécifiques applicables aux produits utilisant du plastique et portant diverses modifications du code de l'environnement

Vu le code de la concurrence, et notamment ses articles LP 620-1 et LP 620-2 ;

Vu le code de l'environnement de la Polynésie française ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général par intérim, le commissaire du gouvernement, les représentants du Ministère de la culture et de l'environnement, en charge de l'artisanat, ainsi que de la Direction de l'environnement, les président et vice-président du Syndicat des industriels de la Polynésie française entendus lors de la séance du 13 janvier 2020 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
I. CONSTATATIONS.....	5
A. LE CONTEXTE DE LA SAISINE : UN PROJET DE LOI DU PAYS QUI S’INSCRIT DANS LE CADRE DE LA LUTTE MONDIALE CONTRE LA PROLIFERATION DES DECHETS EN PLASTIQUE	5
1. <i>La prolifération de déchets en plastique est une préoccupation mondiale qui a conduit de nombreux pays à adopter des mesures spécifiques</i>	5
a) La problématique mondiale des déchets plastiques	5
b) Les réglementations adoptées	5
i. En France métropolitaine	5
ii. Dans le Pacifique et dans les autres pays	6
2. <i>Les actions mises en œuvre en Polynésie française</i>	6
B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN VISE A LIMITER L’UTILISATION DE SACS EN PLASTIQUE.....	7
1. <i> limiter l’utilisation de sacs en plastique, notamment les sacs à usage unique</i>	7
2. <i> Les dispositions du projet de loi du pays : l’interdiction, par étapes, de la mise à disposition de sacs en plastique dans les points de vente</i>	7
a) La définition du sac plastique	7
b) L’interdiction des sacs plastiques à usage unique et des produits utilisant tout ou partie de plastique oxo-fragmentable au 1 ^{er} mars 2020, et l’interdiction de tout type de sac plastique au 1 ^{er} juillet 2021	9
c) Les autres dispositions du projet de loi du pays.....	9
3. <i> Les étapes ultérieures et les produits concernés</i>	9
C. LE SECTEUR DES SACS EN PLASTIQUE EN POLYNESIE FRANÇAISE	10
1. <i> Les acteurs du secteur des sacs en plastique et de leurs substituts en Polynésie française</i>	10
a) Les producteurs de sacs en plastique.....	10
b) Les importateurs de sacs en plastique	10
c) Les distributeurs de sacs en plastique	11
d) Les marchés des sacs en plastique	11
i. Les sacs en plastique à usage unique	11
ii. Les substituts en plastique.....	12
• Les sacs en plastique réutilisables.....	12
• Les sacs en plastique biosourcés et/ou biodégradables	13
• Les sacs en plastique oxo-fragmentables	13
e) Les marchés des substituts sans plastique.....	13
i. Les sacs en papier recyclables.....	13

ii.	Les sacs en fibres naturelles végétales	14
iii.	Autre alternative locale : les sacs Green ID	15
2.	<i>La réglementation applicable au secteur des sacs en plastique en Polynésie française</i>	15
II.	ANALYSE CONCURRENTIELLE	16
A.	LA GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE AUX PROJETS DE REGLEMENTATION.....	16
B.	ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN.....	17
1.	<i>Sur l'interdiction des sacs en plastique léger et des produits en plastique oxo-fragmentable à compter du 1^{er} mars 2020</i>	17
a)	Les effets prévisibles de cette interdiction sur la situation des producteurs, des principaux importateurs et distributeurs polynésiens de produits utilisant tout ou partie de plastique oxo-fragmentable et de sacs en plastique léger.....	17
b)	Une interdiction qui ne pose pas de problème de concurrence.....	19
i.	Une mesure cohérente avec l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement	19
ii.	Une mesure non discriminatoire	20
iii.	Une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi.....	20
2.	<i>Sur l'interdiction de tous les types de sacs en plastique et tous les sacs possédant une fenêtre en plastique à compter du 1^{er} juillet 2021</i>	21
a)	Sur les produits concernés.....	21
b)	Sur la confusion relative à la portée de l'interdiction de 2021	22
	CONCLUSION	24

INTRODUCTION

1. Par courrier du 13 décembre 2019, enregistré le 18 décembre 2019, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence, sur le fondement de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, pour avis sur le projet de loi du pays relatif aux dispositifs spécifiques applicables aux produits utilisant du plastique et portant diverses modifications du code de l'environnement. Ce projet de loi du pays n'est pas accompagné de projets d'arrêtés en conseil des ministres, portant mesures d'application du projet de loi du pays.
2. L'article LP 620-2 du code de la concurrence prévoit que l'Autorité polynésienne de la concurrence « *est obligatoirement consultée par le Président de la Polynésie française sur tout projet de loi du pays ou tout projet de délibération (...) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques, 2° d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité, 3° d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente* ».
3. En l'espèce, le projet de loi du pays soumis pour avis vise à réduire les déchets en matière plastique en Polynésie française, en interdisant les sacs en plastique au sein des points de vente, suivant un calendrier à deux étapes.
4. Ce projet de loi du pays prévoit donc d'introduire un régime nouveau ayant directement pour effet de soumettre l'accès à un marché en Polynésie française à des restrictions quantitatives absolues. Par conséquent, la demande d'avis du Président de la Polynésie française s'inscrit bien dans le cadre des dispositions de l'article LP 620-2 du code de la concurrence.
5. Cet article prévoit en outre que l'Autorité doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la saisine, ce délai pouvant être réduit à quinze jours en cas d'urgence. Au cas d'espèce, l'Autorité polynésienne de la concurrence doit rendre son avis avant le 20 janvier 2020¹.
6. Après une description du contexte dans lequel intervient la saisine de l'Autorité pour avis, le projet de loi du pays soumis à examen sera présenté, ainsi que le secteur des sacs plastiques en

¹ Le délai arrivant à échéance un samedi, il est prolongé jusqu'au 1^{er} jour ouvrable suivant, soit le lundi.

Polynésie française (I). Ensuite, l'analyse concurrentielle du projet de texte et les propositions seront exposées (II).

I. CONSTATATIONS

A. LE CONTEXTE DE LA SAISINE : UN PROJET DE LOI DU PAYS QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA LUTTE MONDIALE CONTRE LA PROLIFERATION DES DECHETS EN PLASTIQUE

1. LA PROLIFERATION DE DECHETS EN PLASTIQUE EST UNE PREOCCUPATION MONDIALE QUI A CONDUIT DE NOMBREUX PAYS A ADOPTER DES MESURES SPECIFIQUES

a) LA PROBLEMATIQUE MONDIALE DES DECHETS PLASTIQUES

7. Les produits plastiques constituent aujourd'hui un élément clé dans le secteur des emballages mais également dans le secteur de la construction, du transport, de la santé ou de l'électronique. La production mondiale de plastiques a été multipliée par 20 en 50 ans² et devrait encore doubler dans les 20 prochaines années et presque quadrupler d'ici à 2050³.
8. Selon une étude de l'Organisation des Nations unies (ci-après « ONU »)⁴, les emballages plastiques, peu chers, légers et dotés de performances élevées, remplacent de plus en plus les autres matériaux d'emballage⁵.
9. L'économie actuelle des plastiques repose pour l'essentiel sur une chaîne de valeur linéaire, fondée sur le triptyque « extraire-fabriquer-jeter » qui engendre des impacts négatifs sur l'environnement. Cependant, selon l'étude de l'ONU précitée, la solution extrême d'éradiquer totalement le plastique n'est pas envisageable à court terme. Il est donc impératif de développer des alternatives au plastique mais simultanément compte tenu du caractère actuellement incontournable de ce matériau, le développement de nouveaux plastiques plus respectueux de l'environnement s'impose.

b) LES REGLEMENTATIONS ADOPTEES

10. Selon l'étude de l'ONU précitée, « *plus de 60 pays ont adopté des politiques visant à réduire la pollution par les plastiques* ».

i. En France métropolitaine

11. La réduction à la source de l'utilisation des emballages plastiques à usage unique est l'un des objectifs de plusieurs lois récentes et en particulier de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Cette loi a imposé l'interdiction des

² Passant de 15 millions de tonnes en 1964 à 311 millions de tonnes en 2014, pour atteindre 348 millions de tonnes en 2017.

³ Selon la Fondation Ellen Mac Arthur.

⁴ ONU, L'état des plastiques, 2018.

⁵ Le volume d'emballages plastiques mis sur le marché de 78 millions de tonnes en 2013 devrait quadrupler d'ici 2050 pour atteindre 318 millions de tonnes par an.

sacs plastiques à usage unique distribués en caisse dans les commerces alimentaires et non-alimentaires, à compter du 1^{er} juillet 2016.

12. Par ailleurs, il a été mis fin à la mise à disposition de sacs en matières plastiques à usage unique destinés à l'emballage de marchandises (autres que les sacs de caisse) le 1^{er} janvier 2017, sauf ceux biosourcés et compostables en compostage domestique.
13. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi EGAlim, a allongé la liste des produits plastiques interdits au 1^{er} janvier 2020⁶.
14. Enfin, le projet de loi anti-gaspillage pour une économie circulaire prévoit de déployer, d'ici 2021, les dispositifs de vrac en obligeant les vendeurs à accepter les contenants apportés par le consommateur.

ii. Dans le Pacifique et dans les autres pays

Des mesures ont été prises dans les pays du Pacifique voisins de la Polynésie-française visant à interdire l'usage des sacs plastiques : Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Australie, Wallis-et-Futuna, Vanuatu, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Chili.

15. Pour ce qui concerne les autres, pays, la prise de conscience collective des impacts environnementaux engendrés par la prolifération des sacs en plastique a amené les instances gouvernementales de nombreux pays à adopter des politiques de limitation des sacs en plastique.

2. LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE EN POLYNESIE FRANCAISE

• L'état des déchets plastiques en Polynésie française

16. Dans les milieux insulaires du Pacifique, les déchets plastiques, et en particulier les sacs en plastique, représentent non seulement un véritable fléau pour la faune aquatique et terrestre mais ils peuvent également avoir un réel impact sur l'économie locale en freinant la fréquentation touristique.
17. L'exposé des motifs du projet de loi du pays indique que « la Polynésie met annuellement sur le marché 335 tonnes de sacs en plastique, dont 200 tonnes de sacs recyclables et échangeables et 45 tonnes de sacs à poignée ou bretelle ». Selon le syndicat des industriels de la Polynésie française (ci-après « SIPOF »), le volume des matières premières importées hors celles en plastique servant d'emballage représente « 3 000 tonnes », les « produits finis et semi-finis [en plastique] : 6 000 tonnes, sur lesquels les sacs représentent 600 T. ». De son côté, le syndicat mixte Fenua Ma, en charge du traitement (par enfouissement et recyclage en export) des déchets de ses adhérents⁷ et des déchets toxiques précise que « les fabricants locaux indiquent fabriquer 300 à 400 tonnes de sacs par an ».

• L'expérience du sac à 100 F CFP, échangeable à vie

18. La toute première étape de la politique locale en faveur de la réduction de la pollution plastique a été initiée en 2004 avec la mise en place, par le Ministère de l'Environnement, d'une charte à destination des commerçants visant à réduire la distribution d'emballages en plastique. Le sac

⁶ Pailles, couverts, bâtonnets mélangeurs pour boissons, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes, piques à steak, couvercles à verre jetables sauf s'ils sont biosourcés et biodégradables en compostage domestique.

⁷ La collectivité de Polynésie française et 12 communes de Tahiti

à 100 F CFP, sac cabas souple en plastique épais⁸ réutilisable, échangeable et recyclable, voit le jour. Les adhérents de la charte s'engageaient alors à remplacer les sacs de caisse à usage unique distribués gratuitement, toujours autorisés, soit par des sacs en papier recyclable, soit par ces sacs à 100 F CFP réutilisables et à accepter leurs retours, une fois usés, en échange d'autres sacs neufs. Cela permettait d'assurer la promotion d'une politique de collecte et de recyclage.

19. Ce système a permis, non seulement une réduction importante de l'utilisation des sacs de caisse à usage unique, fabriqués ou importés, mais également un changement de comportement chez les consommateurs. En réalité, il n'était cependant pas recyclé mais finissait enfoui comme déchet ultime.

- **La mobilisation collective initiée par des associations**

20. Le collectif Nana Sac Plastique, créé en mars 2017, s'est donné pour priorité la lutte contre les sacs plastiques à usage unique. Son plan d'action consiste à informer et sensibiliser, d'une part le public, via des opérations de ramassage de déchets notamment, et les commerces d'autre part en leur proposant d'adhérer à leur charte afin d'être accompagnés sur les alternatives possibles aux sacs en plastique. Le collectif comptait plus d'une soixantaine d'adhérents en 2017.

B. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN VISE A LIMITER L'UTILISATION DE SACS EN PLASTIQUE

1. LIMITER L'UTILISATION DE SACS EN PLASTIQUE, NOTAMMENT LES SACS A USAGE UNIQUE

21. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi du pays examiné a pour objectif de « *limiter l'utilisation de sacs en plastique d'une manière générale, qu'ils soient épais ou non, et de favoriser les alternatives locales comme les paniers traditionnels de marché*⁹ ».
22. Pour ce faire, il propose une interdiction en deux temps des sacs plastiques en Polynésie française. L'article LP 2 modifiant le I de l'article LP. 4213-1 du code de l'environnement dispose que : « *La production, la fabrication, l'importation sous tout régime douanier, la détention, la distribution, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la mise à disposition, à titre onéreux ou gratuit, et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter la gestion desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites* ».

2. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS : L'INTERDICTION, PAR ETAPES, DE LA MISE A DISPOSITION DE SACS EN PLASTIQUE DANS LES POINTS DE VENTE

a) LA DEFINITION DU SAC PLASTIQUE

23. L'article LP 1 du projet de loi du pays soumis à examen définit le sac en plastique comme un « *sac, avec ou sans poignées, composé en tout ou partie de plastique, qui est fourni aux consommateurs dans les points de vente de marchandises ou de produits* ».
24. En pratique, un sac en plastique pouvant être caractérisé par plusieurs éléments (la matière, l'épaisseur, l'utilisation, la présence ou non de poignées...), il existe de très nombreuses

⁸ Ces sacs sont composés de polyéthylène, d'une épaisseur de 80 microns.

⁹ Exposé des motifs, p.2.

références disponibles. En Polynésie française, certains fabricants de sacs en plastique font état de plus de 200 références.

25. Le même article définit le plastique comme un « *polymère au sens de l'article 3, point 5, du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006* ». En pratique, il existe plusieurs types de plastique et donc de polymères qui peuvent entrer dans la fabrication des sacs en plastique. Pour simplifier, les sacs en plastique commercialisés en Polynésie française peuvent être composés de granules de plastique en polymère d'éthylène (ci-après « PE » : sacs-poubelle, sacs de caisse, sacs destinés à l'emballage des marchandises au point de vente...) ou en polymère de propylène (ci-après « PP » : très rigides, imperméables et indéchirables, tels que les sacs cabas, les sacs de transport de gravats...).
26. En outre, le plastique qui entre dans la composition des sacs peut être d'origine fossile ou issu de sources renouvelables (végétale, animale, résiduelle, algale...) ; il peut être également recyclé.
27. Deux types de sac en plastique sont particulièrement visés par la réglementation introduite par le projet de texte : les sacs de caisse et les sacs d'emballage au point de vente. Seul le premier est défini dans l'article LP 1, alors que les deux types sont bien concernés par la réglementation portée par le projet de texte.
28. Ainsi, le sac de caisse est un « *sac mis à disposition, à titre onéreux ou gratuit, dans les points de vente pour l'emballage des marchandises des clients lors du passage en caisse* ». Les sacs de caisse sont présents dans tous les types de magasin : alimentation spécialisée (par exemple boulangeries), marchés municipaux, petites surfaces d'alimentation générale, grandes surfaces d'alimentation générale (hypermarchés, supermarchés), magasins non alimentaires spécialisés (stations-services, pharmacies, commerces d'habillement). Ils sont également très fréquemment utilisés dans la restauration, par les snacks et les roulottes¹⁰.
29. Les sacs d'emballage au point de vente peuvent dès lors être définis comme des sacs utilisés pour emballer les marchandises au point de vente en dehors du passage en caisse. Cela concerne notamment l'emballage des produits en vrac ou à la coupe dans les rayons des grandes et moyennes surfaces à dominante alimentaire, au marché ou dans les petites surfaces à dominante alimentaire (pesée des fruits et légumes, emballage de poissons, pièces de boucherie ou de charcuterie, de fruits secs...). Cela peut également concerner certains rayons de magasins non alimentaires (clous, vis, graines...).
30. Ces sacs peuvent être en plastique léger (« *épaisseur inférieure à 50 microns* ») ou pas ; en plastique oxo-fragmentable ou pas. Le plastique oxo-fragmentable « *se décompose en petits morceaux, non assimilables par les micro-organismes et non compostables* ». Fabriqué à partir de polymères auxquels sont ajoutés des additifs oxydants minéraux, ce type de produits a généralement une durée de vie courte (sacs de caisse, emballage...) et les micro-plastiques issus de leur fragmentation posent des problèmes environnementaux.
31. L'article LP 1 définit enfin le plastique à usage unique, d'une manière différente des définitions rencontrées ailleurs. L'exposé des motifs prenant en compte le retour d'expérience et le caractère inopérant des définitions de l'usage unique à partir de l'épaisseur du sac¹¹, justifie la définition du projet de texte centrée sur l'usage réel du produit. Ainsi, un plastique à usage unique est « *destiné à n'être utilisé qu'une seule fois puis jeté* ». Pourtant cette définition n'est pas reprise par la réglementation créée par le projet de texte, puisque celle-ci reprend ensuite la distinction entre les sacs en plastique léger et les autres types de sacs en plastique, telle que

¹⁰ Avec 24 % des volumes, les snacks et roulottes sont les premiers utilisateurs de sacs de caisse à usage unique, devant les petites surfaces d'alimentation générale (23 %) et la GMS 19 % (ADEME et MCE, étude préalable à la réglementation des sacs plastiques, 2017)

¹¹ « (...) si les sacs de caisse en plastique plus épais continuent à servir de sacs à usage unique, c'est que le critère de l'épaisseur du sac n'est pas pertinent pour distinguer le sac jetable du sac réutilisable. » (Exposé des motifs, p.2).

proposée ailleurs (France métropolitaine, Nouvelle-Calédonie...), pour construire les deux étapes d'interdiction envisagées.

b) L'INTERDICTION DES SACS PLASTIQUES A USAGE UNIQUE ET DES PRODUITS UTILISANT TOUT OU PARTIE DE PLASTIQUE OXO-FRAGMENTABLE AU 1^{ER} MARS 2020, ET L'INTERDICTION DE TOUT TYPE DE SAC PLASTIQUE AU 1^{ER} JUILLET 2021

32. Comme évoqué *supra*, l'article LP 2 modifie l'article LP. 4213-1 du code de l'environnement en insérant des dispositions générales relatives à la possibilité de réglementer ou d'interdire les produits générateurs de déchets en Polynésie française.
33. L'article LP 3 constitue une application de ce principe général en ce qu'il introduit dans le code de l'environnement des dispositions réglementaires spécifiques aux produits en matière plastique. L'article LP. 4214-1 du code précité serait ainsi modifié : « *les producteurs, importateurs, distributeurs et leurs clients prennent toutes les mesures nécessaires pour limiter à la source l'utilisation d'articles en plastique, en recherchant des alternatives 100 % biodégradables* ».
34. Surtout, une interdiction en deux étapes est introduite par ce même article LP 3 :
- au 1^{er} mars 2020 seront interdits tous les produits utilisant du plastique oxo-fragmentable ainsi que « *tous les sacs de caisse en plastique léger, avec poignée, destinés à l'emballage de marchandises à la caisse des points de vente ou à l'emballage des fruits et légumes dans l'espace de vente* »¹² ;
 - au 1^{er} juillet 2021 l'interdiction s'étendra à « *tout type de sacs en plastique et tout type de sacs possédant une fenêtre en plastique, destinés à l'emballage de marchandises à la caisse des points de vente ou à l'emballage de marchandises dans l'espace de vente* ».

c) LES AUTRES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS

35. Le projet de loi du pays contient également des dispositions de nature à inciter au développement des dispositifs de vrac et de découpe. L'article LP 3 prévoit en effet que « *dans les magasins et espaces de vente de nourriture, les consommateurs sont libres se présenter avec leurs propres contenants, afin d'être servis à la coupe ou en vrac* »¹³. Le commerçant n'est toutefois pas tenu d'accepter ce contenant. Il peut en effet « *refuser les contenants souillés, humides ou inappropriés au contact alimentaire* ».
36. Il prévoit également des sanctions pour les personnes ne respectant pas les interdictions et la réglementation introduite, applicables à l'issue d'une procédure contradictoire, après mise en demeure par le Président de la Polynésie française.

3. LES ETAPES ULTERIEURES ET LES PRODUITS CONCERNES

37. Selon l'exposé des motifs, ce projet de texte ne constitue qu'une première étape dans la lutte contre les déchets plastiques¹⁴. Ce point a été confirmé par les auditions menées par l'Autorité,

¹² En pratique, pour reprendre la terminologie de l'article LP 2, cette interdiction emporte interdiction d'importation, de détention, de distribution, de détention en vue de la vente, de mise à disposition (à titre onéreux ou gratuit) et d'utilisation de ces produits. La production reste autorisée si elle a pour finalité l'exportation de ces produits hors du territoire de la Polynésie française. Toutefois, l'exportation de sacs et autres produits en plastique étant nulle, il est possible de considérer que la mesure induira une disparition de la production des produits concernés.

¹³ Cette possibilité est déjà offerte aux clients de certains magasins de la grande distribution à dominante alimentaire depuis 2017.

¹⁴ « *D'autres produits utilisant du plastique viendront plus tard compléter les dispositions réglementaires en fonction des études menées par la Direction de l'environnement et des rencontres avec les professionnels du secteur.* » (Exposé des motifs, p.2).

la direction de l'environnement (ci-après « DIREN ») insistant par exemple sur son caractère « symbolique » et assurant que d'autres produits allaient être concernés, dans les années à venir, par des interdictions ou des réglementations. La vaisselle en plastique jetable pourrait constituer la deuxième étape. À plus long terme, les bouteilles en plastique pourraient également être concernées.

C. LE SECTEUR DES SACS EN PLASTIQUE EN POLYNESIE FRANÇAISE

1. LES ACTEURS DU SECTEUR DES SACS EN PLASTIQUE ET DE LEURS SUBSTITUTS EN POLYNESIE FRANÇAISE

a) LES PRODUCTEURS DE SACS EN PLASTIQUE

38. Il existe trois producteurs locaux de sacs en plastique, dont deux disposant d'installations d'extrusion permettant la fabrication de sacs plastiques à partir de granulés de polyéthylène de basse ou de haute densité : Polysac et Tikitea. La troisième société, Pacific Emballages, façonne des sacs plastiques à usage unique à partir de gaines de film plastique importées. Tikitea, en plus de produire des sacs à usage unique, importe également des gaines de plastique lui permettant de façonner des sacs cabas réutilisables.
39. Selon l'exposé des motifs, cette activité représente un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 230 MF CFP, pour environ 25 emplois directs concernés.
40. Toutefois, la production de sacs en plastique ne représente qu'une partie de l'activité de ces sociétés (souvent moins de 20 %). Et, à l'intérieur de cette activité « sac plastique », la production de sacs en plastique à usage unique est marginale. D'autant plus que l'activité de production de sacs plastiques est en baisse constante depuis une quinzaine d'années (en lien avec l'introduction des sacs à 100 F CFP échangeables à vie dans les grandes et moyennes surfaces (ci-après « GMS ») comme le relèvent la DIREN et le SIPOF. En revanche, selon l'étude préalable au projet de loi du pays réalisée pour le Ministère de la culture et de l'environnement (ci-après « MCE ») et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ci-après « ADEME ») par les bureaux d'études Girus et PTPU en 2017, les enjeux sont plus importants pour les sacs autres que les sacs à usage unique.
41. Les producteurs locaux de sacs en plastique léger qui se sont préparés à cette interdiction, ont toutefois demandé un délai pour pouvoir écouler leur stock, avant son entrée en vigueur.

b) LES IMPORTATEURS DE SACS EN PLASTIQUE

42. Les sacs plastiques importés sur le territoire polynésien comprennent notamment des sacs cabas recyclables et échangeables en grande surface, des sacs pour fruits et légumes en rouleaux, des sacs à usage unique en PEHD¹⁵ ou en PEBD¹⁶. Ponctuellement, des sacs biodégradables sont aussi importés, notamment lors des phases d'essai de production de la part des sociétés locales.
43. Depuis 2005, la tendance générale est à la diminution des importations de sacs plastiques en Polynésie française. Selon les données de l'ISPF, 227 importateurs sont répertoriés, le critère étant « au moins 1kg importé ». Toutefois, cette apparente atomisation du marché de l'importation cache en réalité une structure d'oligopole avec frange concurrentielle lorsque l'on s'intéresse aux volumes de sacs importés. Ainsi, selon l'étude préalable au projet de texte

¹⁵ PEHD : polyéthylène de haute densité

¹⁶ PEBD : polyéthylène de basse densité

commandée par le MCE et l'ADEME, « sur un total de 227 sociétés faisant de l'importation de sacs en plastique, 188 (82%) en importent moins de 1 tonne. Selon les informations communiquées par l'ISPF, 48% des importations de 2016 (soit 125 tonnes) sont réalisées par trois importateurs ».

44. Comme indiqué *infra*, ces importations sont assujetties à la taxe de développement local (ci-après « TDL ») à hauteur de 20 % pour la position tarifaire 3923.21.90 (sacs en PE) et à un droit de douane de 13 % ou 6 % selon l'origine des produits importés.
45. Si cette réglementation à l'import vient bien renchérir les sacs importés, l'écart de coût de fabrication initial avec les produits locaux est tel que les premiers restent malgré tout compétitifs à leur arrivée sur le territoire. En effet, les industries de plasturgie particulièrement développées en Asie et en Europe, avec des machines spécifiques et très performantes, peuvent assumer des productions en très grandes quantités avec des coûts réduits dont peuvent bénéficier les importateurs locaux.

c) LES DISTRIBUTEURS DE SACS EN PLASTIQUE

46. En Polynésie française, le marché du sac plastique est tel que les producteurs et les importateurs sont directement en contact avec les différents commerces et services qui en font usage. Ils n'alimentent pas de grossistes, à l'exception notable de Tikipac, société sœur du producteur Tikitea, exerçant l'activité de distribution en gros. De même, de nombreux commerces importent directement leurs sacs plastiques de caisse ou d'emballage en point de vente, le cas échéant *via* la centrale d'achat du groupe.
47. Les producteurs et importateurs sont donc les fournisseurs principaux des détaillants ou directement des utilisateurs.
48. Le premier usage des sacs plastiques correspond au conditionnement et transport de produits au moment de l'acte d'achat. Tous les commerces de détail proposent aujourd'hui à leurs clients des sacs pour transporter leurs achats. Ainsi, outre les consommateurs, les commerçants sont également les premiers professionnels impactés par la suppression de ces sacs. Au total, c'est un peu plus de 3800 entreprises qui seraient concernées en Polynésie française.
49. Les sacs plastiques distribués diffèrent selon les activités concernées: les grandes surfaces proposent plutôt des sacs cabas échangeables ou réutilisables à la caisse et des sacs jetables pour l'emballage des marchandises dans l'espace de vente, les commerces d'habillement ou la restauration plutôt des sacs à usage unique à la caisse.

d) LES MARCHES DES SACS EN PLASTIQUE

i. Les sacs en plastique à usage unique

50. Les sacs à usage unique en plastique léger peuvent être regroupés en deux catégories : d'une part, les sacs de caisse dit « bretelles » en PEHD qui ne sont plus distribués gratuitement par certains commerces mais qui sont encore très employés dans certaines activités telles que la restauration et notamment ceux proposant la vente à emporter, et, d'autre part, les sacs droits en PEBD mais aussi en PEHD qui sont utilisés pour emballer des produits alimentaires (légumes, fruits, viennoiserie, pain, sandwich, poissons, fromage, *mape*, barbe à papa...) ou autres (textiles, *curios...*).
51. Le côté pratique du sac à usage unique, sa résistance et son étanchéité sont largement mis en avant dans le domaine de l'alimentaire où des produits frais ou gras doivent être emballés. Concernant les autres activités, où il s'agit de marchandises sèches (textiles, livres, etc. ...) c'est

son faible coût qui motive les commerçants. Pas moins d'une trentaine de formats de sacs droits en PEBD sont produits sur le territoire.

52. Le marché du sac à usage unique de caisse est en baisse depuis 2004 avec l'arrivée du sac échangeable et recyclable. Les grandes surfaces commerciales qui étaient les plus gros distributeurs ont cessé de les proposer gratuitement.
53. L'évaluation des volumes distribués de sacs à usage unique en PE est difficile. Les statistiques d'importation englobent tous les sacs plastiques en polymères d'éthylène (et donc les sacs échangeables...). L'étude préalable commandée par le MCE et l'ADEME avance le chiffre de 135 tonnes en 2016, dont 45 tonnes de sacs bretelles. Le prix de vente du sac bretelle par les fournisseurs varie entre 2 et 10 F CFP en fonction de leur format, de l'épaisseur et des quantités commandées. Ce prix peut être de l'ordre de 20 F CFP s'il est vendu par un distributeur secondaire. Concernant les autres sacs à usage unique, les prix sont très variables, selon le format, la matière, la personnalisation (impression notamment) et les quantités commandées.

ii. Les substituts en plastique

• Les sacs en plastique réutilisables

54. Le sac en plastique réutilisable est plus épais que le sac en plastique à usage unique. Il peut donc être utilisé plusieurs fois grâce à sa plus forte robustesse. Il s'agit du sac cabas souple à 100 F CFP en PE mais également du sac en PP (réutilisable une centaine de fois et recyclable mais non biodégradable), qui peut être tissé, et donc présente l'avantage d'être imperméable et entièrement lavable (d'aspect rigide), ou non (d'aspect textile de type feutrine).
55. Si les sociétés Tikitea et Pacific Emballages produisent également des sacs réutilisables, la majeure partie des sacs réutilisables mis sur le marché localement est importée. Ces sacs présentent l'avantage d'être recyclables mais il n'existe aucune filière de recyclage sur le territoire.
56. Le PP présente l'avantage d'être bon marché, permettant de fabriquer des sacs résistants pour un tarif à peine plus élevé que celui des sacs plastiques jetables. Il est par ailleurs recyclable. Comme indiqué *supra*, il existe deux types de sacs en PP (tissé ou non tissé), présents sur le territoire. Ils ne sont pas fabriqués localement mais uniquement importés. Ils répondent au code douanier 42022200 « *Sacs à main, même à bandoulière, y.c. ceux sans poignée, à surface extérieure en feuilles de matières plastiques ou en matières textiles* » qui englobe à la fois les sacs en polypropylène et les sacs en tissu. Aujourd'hui, les équipements présents en Polynésie française ne permettent pas la fabrication de tels sacs.
57. Le sac en polypropylène tissé est très utilisé en grande distribution et constitue une alternative aux sacs plastiques à usage unique. Il se différencie du sac en polypropylène non-tissé par sa fabrication : le sac est composé de fines lamelles entrecroisées de 2 à 3 mm d'épaisseur pour former des carrés d'environ 3 mm de côté. Pour assurer la solidité du sac, une fine couche de plastique est ensuite apposée sur le maillage tissé, ce qui donnera au sac un aspect mat ou brillant. Ce procédé forme un maillage très compact et très solide. Le maillage est visible à l'œil nu et possède un aspect plus rigide. Ce sac est imperméable et entièrement lavable.
58. Le sac en polypropylène non-tissé est un sac réutilisable avec un aspect textile (type feutrine). Il est plus souple que le polypropylène tissé et n'est pas formé de mailles entrecroisées mais de

fibres de polypropylène pressées. La surface du sac est lisse et souple. Son aspect textile lui donne une allure plus qualitative et élégante.

59. Les sacs réutilisables en PP tissés sont achetés entre 70 et 90 F CFP auprès des fournisseurs et revendus dans les commerces entre 150 et 450 F CFP. Ceux non tissés sont vendus entre 100 et 150 FCFP dans les commerces.¹⁷.

• **Les sacs en plastique biosourcés et/ou biodégradables**

60. D'une manière générale, la production locale de sacs biodégradables est techniquement possible. Une société locale fabricant des sacs en plastique a réalisé à ce titre des essais de production à partir de matières végétales : amidon de maïs, amidon de pomme de terre, amidon de canne à sucre. Les résultats obtenus sont encourageants bien que la fabrication de sacs biodégradables reste malgré tout plus complexe que celle des sacs en PE. Ce type de production engendre des surcoûts liés au prix de la matière première qui est selon l'amidon entre 2,5 et 4 fois plus élevé que celui du PE.
61. Par ailleurs, les importateurs se sont également intéressés aux sacs biodégradables. Les sacs biodégradables ne faisant pas l'objet d'une codification spécifique douanière, il n'est pas possible de connaître les importations de ce type de sacs en Polynésie française. De plus, considéré comme un plastique en polyéthylène, le sac biodégradable est assujéti à la TDL sauf s'il est conforme à la norme de compostage industriel EN 13432 (cf. *infra*).
62. À ce jour, la production de sacs biodégradables reste plus coûteuse que celle des sacs en plastique classiques et leur importation impose des contraintes importantes en matière de stockage. Le prix de vente du sac biodégradable est donc plus élevé que celui du sac plastique classique. Aussi, selon la DIREN, à ce jour, aucune interdiction n'étant en vigueur pour les sacs plastiques à usage unique, il n'y a aucune garantie de marché qui inciterait les producteurs à développer ces alternatives.
63. De son côté, le pôle distribution du groupe Wane indique importer « *des sacs compostables à domicile depuis 2018 (label Homecompost, norme NF T51-800) pour remplacer les sacs à usage unique : Ils sont hygiéniques, transparents et compostables* ». Parmi ses importations de sacs de caisse ou d'emballage en point de vente, les volumes concernés par ces sacs conformes à la norme NF T 51-800 sont importants.

• **Les sacs en plastique oxo-fragmentables**

64. Selon la DIREN, le marché des produits (et notamment des sacs) utilisant tout ou partie de plastique oxo-fragmentable est inexistant en Polynésie française à l'heure actuelle.

e) LES MARCHES DES SUBSTITUTS SANS PLASTIQUE

i. Les sacs en papier recyclables

65. Il n'existe pas d'industrie papetière en Polynésie française qui transformerait les matières premières de cellulose végétale en pâte puis en feuille de papier. Ce type de production ne serait pas rentable sur le territoire en raison de l'insuffisance de matières premières notamment. Ainsi,

¹⁷ Le sac échangeable et recyclable à 100 FCFP était très largement distribué dans les supérettes, les supermarchés, les hypermarchés et les commerces d'alimentation générale. Il était acheté entre 45 et 65 F CFP HT auprès des producteurs.

les sacs en papier sur le territoire sont, soit importés, soit façonnés localement à partir de matières premières importées.

66. Les importations de sacs en papier en 2016 étaient de 109 tonnes soit 2,4 fois moins que les importations de sacs en PE.
67. Globalement, les importations augmentent régulièrement depuis 1993. Dans ce contexte de demande de plus en plus importante de la clientèle et de l'interdiction à venir des sacs en plastique, certains professionnels ont étudié des projets d'investissement pour des équipements qui permettraient de produire localement des sacs en papier voire de proposer de la personnalisation. L'importation de sacs en papier pourrait également être un moyen de diversification pour les producteurs de sacs en plastique.
68. Selon les données de l'ISPF, 225 importateurs de sacs en papier sont enregistrés. De nombreux petits commerces importent directement ces sacs sans faire appel à des sociétés spécifiques. Une société polynésienne façonne des sacs en papier à partir de feuilles importées
69. Les importations de sacs en papier, de papier ou de carton kraft importé en feuilles ou rouleaux ne sont pas soumises à la TDL, ce qui rend les produits concernés particulièrement compétitifs. La création d'une filière locale de production de sacs en papier pourrait justifier la mise en place d'une TDL, temporaire, visant à accompagner la mise en place de nouvelles industries polynésiennes
70. Le sac en papier convient bien à de nombreuses activités commerciales telles que le textile et l'habillement par exemple. Le sac en papier ne convient pas à une partie des secteurs d'activité concernés. Sa résistance est mise en cause lorsqu'il s'agit d'emballer des produits frais tels que les produits de la mer (poissons, crustacés, etc.), la viande et même les fruits et légumes.

ii. Les sacs en fibres naturelles végétales

71. Les sacs en fibres naturelles végétales constituent également une alternative aux sacs en plastique. Ils sont plus chers que leurs équivalents en fibre synthétique mais sont cependant biodégradables et durables.

• Sac en coton

72. Fabriqué à partir de fibres végétales naturelles, les sacs en tissu sont très résistants et permettent donc de porter des marchandises lourdes. Ils sont réutilisables sur le long terme et peuvent être lavés. En Polynésie, les sacs en tissus distribués ou vendus dans les commerces sont généralement importés. Ils sont notamment proposés dans les commerces d'habillement. Ils répondent au code douanier 42022200 qui englobe aussi les sacs en polypropylène. Il n'existe pas de structures spécialisées fabriquant localement des sacs en tissu en grande quantité et qui alimenteraient plusieurs commerces.

• Sac en toile de jute

73. Fait à partir d'une fibre naturelle très résistante (jute ou sisal), le sac ou cabas en toile de jute est entièrement recyclable. En Polynésie française, une enseigne de commerces de proximité importe depuis fin 2016 ce type de cabas depuis l'Asie. Il est vendu 595 F CFP/pièce. La production de ce type de sacs nécessiterait *a minima* l'importation de matières premières sur le territoire.

• Sac en fibres de cocotier ou de pandanus

74. En Polynésie française, l'artisanat de tressage et de vannerie est très développé, ce qui peut donner un avantage concurrentiel relatif à ces substituts. Depuis le début du XX^{ème} siècle, le tressage est utilisé de manière traditionnelle pour la confection de paniers à partir de fibres naturelles de cocotier (*niau*) ou de pandanus (*pae'ore*). Le « panier marché » est le symbole d'un retour aux sources. Il est vendu dans les marchés de Polynésie à des prix variables selon

les tailles : entre 1 000 et 6 000 F FCP. Il est mis en avant chaque année depuis 2017 dans le cadre de l'opération 'Ete. Le panier tressé en fibres végétales constitue une alternative très intéressante en Polynésie car elle fait appel à des matières premières disponibles localement et valorise un savoir-faire local.

iii. Autre alternative locale : les sacs Green ID

75. Initiative développée localement, les sacs Green ID sont une alternative aux sacs à usage unique utilisés pour l'emballage et la pesée des fruits et des légumes dans les commerces d'alimentation. Petits sacs faits en maille transparente de polyester, ces sacs réutilisables sont légers, solides et lavables en machine. Ils sont vendus par lot de 5 dans les grandes surfaces commerciales, dans les rayons fruits et légumes à un tarif de 995 F CFP soit 199 F CFP le sac.
76. Cette alternative pourrait disparaître prochainement du marché polynésien.

2. LA REGLEMENTATION APPLICABLE AU SECTEUR DES SACS EN PLASTIQUE EN POLYNESIE FRANÇAISE

77. À l'heure actuelle, outre le cadre général fixé par le code de l'environnement instauré par la loi du pays n° 2017-25 du 5 octobre 2017 et qui ne comporte pas à ce stade de dispositions spécifiques aux produits en plastique, il n'existe pas de réglementation applicable à la production de sacs en plastique. La production locale de sacs en plastique est libre en quantité et en prix, et il n'y a pas non plus de barrière quantitative à l'importation de ces sacs, comme l'ont confirmé les administrations et les professionnels du secteur, interrogés par voie de questionnaire¹⁸.
78. Il existe en revanche une réglementation douanière applicable aux importations de certains produits en plastique, dont les sacs. Celle-ci est assise sur deux dispositifs : les droits de douane et la taxe de développement local, qui s'applique à l'importation de certains types de sacs produits localement.
79. Un droit de douane de 13 % s'applique sur le prix « coût assurance-fret » (ci-après « CAF ») pour l'ensemble des produits de la codification « 3923.21 » (sacs, sachets, pochettes et cornets en polymères de l'éthylène) et de la codification « 3923.29 » (sacs, sachets, pochettes et cornets en autres matières plastiques). Ce taux est réduit à 6 % de la valeur CAF si les produits concernés sont importés depuis un pays membre de l'Union européenne (ci-après « UE »).
80. Par ailleurs, une TDL au taux de 20 % s'applique pour les importations de quelques références qui sont aussi produites localement. Ce taux s'applique sur la valeur CAF du produit, augmentée du droit de douane appliqué. Les sacs en plastique concernés sont ceux de la codification « 3923.21.90 », soit les sacs plastique en PE utilisés comme sacs de caisse ou comme sacs d'emballage en point de vente¹⁹. Une exemption de TDL est toutefois prévue pour les sacs « biodégradables, pour lesquels les importateurs présentent à l'appui de la déclaration en

¹⁸ Pour les distributeurs alimentaires, il existe également des contraintes posées par les règles applicables en matière d'hygiène telles que décrites dans la délibération n° 77-116 AT du 14 octobre 1977 et l'arrêté n° 1116 CM du 6 octobre 2006. Les sacs plastiques destinés à l'emballage des produits alimentaires au point de vente doivent respecter ces contraintes.

¹⁹ Cette codification concerne les sacs en PE qui ne sont utilisés ni pour le conditionnement du lait (3923.21.10), ni pour le conditionnement des industries alimentaires locales (3923.21.20). Sont donc également concernés les sacs-poubelle, qui n'entrent pas directement dans le champ de la réglementation portée par le projet de loi du pays soumis à examen.

douane un certificat d'homologation à la norme européenne EN 13432²⁰ délivré par un organisme agréé par la Communauté européenne²¹ ».

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

A. LA GRILLE D'ANALYSE APPLICABLE AUX PROJETS DE REGLEMENTATION

81. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité polynésienne de la concurrence s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur concerné. Comme elle a déjà eu l'occasion de le rappeler, *« 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.
82. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la seule concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impacte le fonctionnement de l'économie. Le rôle de l'Autorité polynésienne de la concurrence est, dans ces circonstances, d'informer le gouvernement (et, le cas échéant, l'assemblée de la Polynésie française) des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et de leur recommander, le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.
83. Dans son approche, l'Autorité s'attache donc ici à évaluer dans quelle mesure les dispositions du texte soumis à son examen seraient susceptibles ou non de restreindre le fonctionnement concurrentiel du secteur des sacs en plastique en Polynésie française et si ces restrictions sont justifiées et proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi.
84. En l'espèce, le projet de loi du pays soumis à l'Autorité polynésienne de la concurrence interdit la mise à disposition de sacs plastiques à usage unique (1^{er} mars 2020) puis de tout type de sac en plastique (1^{er} juillet 2021) alors que la mise à disposition de ces sacs en plastique n'était jusqu'ici pas réglementée. Il crée donc un régime nouveau qui a directement pour effet de soumettre l'accès au marché des sacs plastiques en Polynésie française à des restrictions quantitatives absolues.
85. Ces restrictions sont introduites au nom de la préservation de l'environnement et de la lutte contre la prolifération des déchets plastiques en Polynésie française. L'Autorité polynésienne

²⁰ Cette norme européenne précise les exigences relatives aux emballages valorisables par compostage et biodégradation. Elle s'intéresse à quatre caractéristiques : 1) la biodégradabilité; 2) la désintégration en cours de traitement biologique; 3) l'effet sur le processus de traitement biologique ; et 4) l'effet sur la qualité du compost ainsi obtenu. Elle précise que si un emballage est constitué de différents composants, dont certains sont compostables et d'autres non compostables, l'emballage lui-même n'est pas compostable. Enfin, elle ne tient pas compte des déchets d'emballage qui peuvent se retrouver dans l'environnement par des moyens incontrôlés, c'est-à-dire sous forme de déchets sauvages.

²¹ Annexe au tarif douanier, p.27.

de la concurrence s'attache donc à vérifier que les interdictions proposées sont justifiées et proportionnées à cet objectif d'intérêt général.

B. ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS A EXAMEN

1. SUR L'INTERDICTION DES SACS EN PLASTIQUE LEGER ET DES PRODUITS EN PLASTIQUE OXO-FRAGMENTABLE A COMPTER DU 1^{ER} MARS 2020

86. Comme évoqué *supra*, le projet de loi du pays soumis à examen crée un régime nouveau ayant directement pour effet de soumettre à des restrictions quantitatives absolues l'accès au marché des produits utilisant tout ou partie de plastique oxo-fragmentable et au marché des sacs, de caisse ou d'emballage des fruits et légumes, en plastique léger avec poignée, distribués aux points de vente. Cette interdiction sera effective le 1^{er} mars 2020 (article LP 3).
87. En termes de liberté économique, une interdiction est l'instrument réglementaire le plus contraignant. En matière de politique de l'environnement en effet, le pouvoir politique a le choix, selon l'objectif poursuivi et le marché concerné, entre des instruments réglementaires, de type juridique (quotas, normes, interdictions, autorisations) et des instruments plus économiques, qui sont des mécanismes d'incitation par les prix (taxes, subventions, marchés de droits, défiscalisation...).
88. Il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la pertinence des objectifs poursuivis, ni sur celle des mesures retenues pour ce faire par le décideur public. En revanche, l'Autorité doit examiner si le dispositif retenu, lorsqu'il induit des restrictions ou des distorsions de concurrence – ce qui est le cas en l'espèce – est proportionné à l'objectif poursuivi ou si ce dernier peut être atteint par d'autres biais, moins restrictifs ou moins distorsifs en matière de concurrence.

a) LES EFFETS PREVISIBLES DE CETTE INTERDICTION SUR LA SITUATION DES PRODUCTEURS, DES PRINCIPAUX IMPORTATEURS ET DISTRIBUTEURS POLYNESIENS DE PRODUITS UTILISANT TOUT OU PARTIE DE PLASTIQUE OXO-FRAGMENTABLE ET DE SACS EN PLASTIQUE LEGER

89. De manière évidente, une première conséquence de l'interdiction des produits utilisant du plastique oxo-fragmentable et de l'interdiction des sacs en plastique léger, de caisse ou d'emballage de fruits et légumes, aux points de vente va consister en une baisse de chiffre d'affaires des producteurs et importateurs de ces produits.
90. Toutefois, l'interdiction des sacs en plastique léger pour l'emballage des marchandises à la caisse et l'emballage des fruits et légumes dans les espaces de vente va amener les producteurs, importateurs et distributeurs à se réorienter vers d'autres types de produits : des sacs-poubelle, des sacs en plastique 100% biodégradables, des sacs en plastique plus épais réutilisables pour l'emballage des marchandises à la caisse, dans un premier temps jusqu'en juillet 2021. Ils pourraient également se porter vers des substituts sans plastique tels que présenté *supra* (sacs en papier pour l'emballage des fruits et légumes, ou sacs de caisse en papier par exemple), le cas échéant au prix de nouveaux investissements. À ce sujet, la DIREN et le MCE indiquent que les producteurs locaux sont demandeurs de mesures d'aides à la reconversion, par l'outil

de la défiscalisation notamment. Cette réorientation de leur activité pourrait leur permettre de limiter l'impact négatif de l'interdiction.

91. Concrètement, pour le consommateur, la fin des sacs en plastique léger peut signifier la fin des petits sacs très pratiques utilisés comme sacs-poubelle notamment pour les bio déchets (épluchures de fruits et légumes, restes alimentaires, déchets verts du jardin...) et donc le remplacement de ces sacs par de véritables sacs-poubelle, plus épais, toujours autorisés. Cette hausse probable des ventes de sacs-poubelle a déjà été constatée ailleurs mais, dans la mesure où l'objectif du projet de loi du pays vise les sacs en plastique léger qui peuvent se retrouver abandonnés dans la nature, et qu'il est peu probable que les sacs-poubelle soient massivement abandonnés dans la nature, cela n'apparaît pas comme problématique pour la DIREN ou le MCE²².
92. Par ailleurs, la réorientation de la demande vers les produits alternatifs pourrait se révéler concurrentielle. En effet, les marchés alternatifs amenés à se développer sont potentiellement très dynamiques et animés par des acteurs locaux atomisés : paniers de marché en *pae'ore* (artisanat local), sacs en papier, sacs en tissu, marché connexe du vrac avec l'apport de contenants par les clients²³.
93. Ces produits alternatifs représentent aujourd'hui un coût plus important pour tous les acteurs car les volumes, en l'absence d'incitation législative, sont encore faibles et aucune économie d'échelle n'est possible aujourd'hui. Mais l'interdiction des sacs en plastique couplée à la hausse des prix du pétrole pourraient rendre ces produits alternatifs de plus en plus compétitifs par rapport aux plastiques issus de la pétrochimie. En outre, l'adaptation pourra se révéler assez facile pour les importateurs car la réorientation de leur activité vers les produits alternatifs ne nécessite pas de lourds investissements.
94. **S'agissant spécifiquement des producteurs**, ceux-ci ont anticipé, comme l'indique la DIREN, une possible interdiction des sacs à usage unique en Polynésie française, encouragés par les évolutions constatées à l'échelle internationale et par la forte réduction de la demande de sacs bretelles constatée depuis la mise en place de sacs échangeables et réutilisables. Par conséquent, si la mise en place d'une politique d'interdiction des sacs plastiques de moins de 50 µm n'intègre pas les sacs biodégradables, les effets seront supportables pour les entreprises concernées. En revanche, l'interdiction totale de tous les sacs plastiques est crainte par les producteurs. Le SIPOF estime en effet que les conséquences prévisibles de ce projet de texte pour les acteurs du secteur seront « *très défavorables* » en ce qu'elles risquent de se traduire par la disparition du marché, un « *arrêt de la production* » et des « *licenciements économiques* ». L'essor de solutions alternatives ne leur semble possible que dans un cadre réglementaire contraint. Les coûts de conversion des outils de production n'ont au surplus pas été évalués. Le SIPOF déplore en outre l'absence d'étude ou de proposition d'alternative locale (comme une filière de recyclage par exemple) de la part des pouvoirs publics.
95. **S'agissant des distributeurs et des importateurs**, les grandes et moyennes surfaces s'accordent à penser qu'il ne sera pas compliqué de s'adapter à d'éventuelles interdictions, sous réserve que la mise en œuvre soit anticipée avec les producteurs et importateurs. Les acteurs de

²² Un report de même type, en direction des sacs-poubelle a déjà été constaté en Polynésie française lors du remplacement des sacs de caisse à usage unique par les sacs à 100 F CFP à compter de 2004, comme le rapporte un producteur local de sacs plastiques. Or, sur ces produits, les producteurs locaux sont protégés de la concurrence des produits importés par une TDL de 20 %.

²³ À côté des quelques magasins spécialisés dans la distribution de produits en vrac qui se sont récemment créés à Tahiti, certains magasins de la grande distribution à dominante alimentaire proposent déjà également la vente de produits en vrac.

la grande distribution indiquent que les effets de ces interdictions sur leur activité seront « neutres »²⁴.

96. On peut aussi relever que l'arrivée de produits alternatifs peut être une opportunité économique, dans la mesure où, étant mis à la disposition des clients à titre onéreux, ils sont revendus plus chers que leur prix de revient, alors que les sacs bretelles étaient distribués gratuitement et représentaient une charge financière²⁵. En outre, selon les distributeurs interrogés, les importateurs s'adaptent aux évolutions de la demande, « *les changements de comportements et la prise de conscience des consommateurs* » les amenant « *à revoir les produits importés pour s'orienter vers des produits alternatifs* »²⁶.
97. En tout état de cause, les effets des interdictions envisagées ne doivent pas seulement être évalués par des raisonnements statiques. Les interdictions envisagées entraîneront nécessairement des phénomènes de report de consommation vers les substituts présentés *supra*, qu'ils soient en plastique (sacs-poubelle, cabas en PP, etc.) ou non. Ces reports seront plus ou moins importants selon le degré de proximité concurrentielle entre les sacs interdits et leurs substituts. En conséquence, une analyse dynamique des effets de la mise en œuvre de l'interdiction conduit à atténuer l'ampleur des effets négatifs sur les acteurs, compensés par la prise en compte du développement des marchés alternatifs.

b) UNE INTERDICTION QUI NE POSE PAS DE PROBLEME DE CONCURRENCE

i. Une mesure cohérente avec l'objectif d'intérêt général de protection de l'environnement

98. Les biens d'environnement (la qualité de l'air, de l'eau, de l'atmosphère terrestre, la biodiversité...) sont, au sens économique, des biens collectifs purs. Cela signifie que – sous réserve d'exceptions pour l'eau – leur consommation est collective, non rivale (ils peuvent être consommés simultanément par un ensemble d'individus sans que la quantité et la qualité bénéficiant à un consommateur réduisent celles consommées par les autres) et non exclusive (il est impossible d'exclure un utilisateur). Étant donné ces caractéristiques, la dégradation de l'environnement, pour cause de pollution par exemple, est un dommage collectif.
99. Or, l'analyse économique tout comme l'histoire du XX^{ème} siècle ont pu montrer que l'activité humaine conduit, si elle n'est pas réglementée ou régulée, à dégrader les biens environnementaux, sans doute parce qu'ils appartiennent à la fois à tous et à personne. Ainsi, l'absence de droit de propriété privée sur l'environnement amène les hommes à le négliger, parce qu'il n'y a pas d'incitation individuelle à le préserver : ne pas polluer est souvent coûteux (cela nécessite *a minima* une modification du comportement et la recherche de modes de vie ou de production alternatifs souvent plus chers) alors que la pollution engendrée par un individu peut être perçue comme infiniment faible et donc insignifiante au regard du volume global de pollution.
100. Les caractéristiques propres à l'environnement permettent donc de justifier l'action des pouvoirs publics en la matière, par le biais de réglementations. En l'espèce, la mise en place d'une réglementation relative au secteur des sacs plastiques en Polynésie française est parfaitement justifiée, en ce qu'elle constitue l'unique possibilité de modification des comportements de consommation et de production. Elle est donc totalement cohérente avec

²⁴ Réponses au questionnaire.

²⁵ Les distributeurs interrogés ont toutefois indiqué ne pas avoir mesuré l'économie induite par le changement de sacs de caisse.

²⁶ Questionnaires transmis aux importateurs.

l'objectif de préservation de l'environnement et de limitation des déchets plastiques en Polynésie française.

101. Il s'agit bien d'un objectif d'intérêt général, comme cela est confirmé par le code de l'environnement polynésien, institué par la loi du pays n° 2017-25 du 5 octobre 2017 modifiée. Son article LP. 1100-1 dispose que : « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, (...) appartiennent au patrimoine commun de la Polynésie française. (...) Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur réhabilitation et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles contribuent à assurer le maintien de la capacité globale d'évolution du vivant* ».

ii. Une mesure non discriminatoire

102. Il existe un risque de distorsion de concurrence propre à l'instauration d'une réglementation quand celle-ci ne s'applique pas de manière uniforme à tous les acteurs présents sur un marché. Dans un tel cas, la réglementation est alors distorsive et discriminatoire puisqu'elle avantage (ou désavantage) un acteur (une entreprise par exemple) au détriment (ou au bénéfice) d'autres acteurs (entreprises) présents sur le même marché.
103. En l'espèce l'interdiction des produits utilisant du plastique oxo-fragmentable, des sacs de caisse en plastique léger et des sacs d'emballage de fruits et légumes dans l'espace de vente s'applique indifféremment à tous les acteurs présents sur le marché des sacs en plastique en Polynésie française (producteurs locaux, importateurs, distributeurs, consommateurs). Elle n'induit donc aucune distorsion de concurrence²⁷. Cet impératif était une des préoccupations du MCE dans la préparation du texte. L'absence de distorsion de concurrence étant listée parmi les « *facteurs clés de succès à la mise en œuvre* » de l'interdiction dans l'étude préalable au projet de loi du pays²⁸.
104. On peut aussi relever que le processus d'interdiction en deux temps de tous les sacs en plastique devrait permettre, sous réserve d'aménagements (voir *infra*) aux acteurs du secteur des sacs en plastique de s'adapter et se diversifier. Par conséquent, la perturbation induite par l'interdiction partielle de 2020 n'est pas excessive. D'autant que, comme il a été présenté *supra*, les sacs en plastique léger ne représentent qu'une petite partie de l'activité des producteurs et des importateurs concernés²⁹.

iii. Une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi

105. L'interdiction porte sur tous les produits utilisant du plastique oxo-fragmentable³⁰, les sacs de caisse en plastique léger, avec poignées, ainsi que sur les sacs en plastique destinés à l'emballage des fruits et légumes en point de vente, avec poignées. Ne seraient alors exemptés de l'interdiction, ni les sacs biosourcés et/ou partiellement biodégradables, ni les sacs

²⁷ Ce point est d'ailleurs relevé par les producteurs et distributeurs interrogés par le MCE et l'ADEME dans le cadre de l'étude préalable au projet de loi du pays.

²⁸ Parmi les autres facteurs clés de succès à l'échelle mondiale figurent également « *l'accompagnement à la sensibilisation des usagers* » ainsi que « *la facturation du sac à l'utilisateur* ».

²⁹ On peut relever que l'interdiction ne s'applique, concernant les sacs d'emballage en plastique léger, qu'à ceux, avec poignées, destinés à l'emballage des fruits et légumes en point de vente (et pas à l'emballage d'autres denrées alimentaires – comme le poisson ou la viande - ou non-alimentaires (clous, vis...)). Toutefois, cette distinction ne crée pas de distorsion de concurrence dans la mesure où elle ne favorise pas un opérateur au détriment des autres sur le marché des sacs d'emballage en plastique léger.

³⁰ En raison de son caractère non biodégradable, tel que présenté *supra*, l'interdiction de ce type de plastique est totalement proportionnée à l'objectif poursuivi.

recyclables, qu'ils soient recyclables par voie de recyclage matière ou de recyclage organique (c'est-à-dire compostage domestique ou industriel).

106. Cette interdiction, sans exemption de sacs moins polluants tels que les sacs recyclables ou les sacs partiellement biodégradables, se justifie, non seulement par l'absence en Polynésie française de filière organisée de recyclage dédiée à la revalorisation des sacs en plastique recyclables mais également par les exigences très contraignantes requises qui nécessitent qu'un sac soit 100% biodégradable pour être composté, que ce soit industriellement ou domestiquement. Ces conditions de compostage sont en général normées.
107. Par ailleurs, comme l'ont prouvé les expériences tentées par d'autres pays, la mise en place d'une réglementation plus souple que l'interdiction conduit souvent à des résultats peu probants.
108. Par conséquent, puisqu'il existe également en Polynésie française une grande différence de coût de production entre les sacs en plastique léger et les substituts plus respectueux de l'environnement, la mise en place éventuelle de taxes ou d'autres mesures d'incitation par les prix ou les coûts risque de se révéler inefficace eu égard à l'objectif poursuivi.
109. L'Autorité considère donc que les mesures d'interdiction prévues pour entrer en vigueur au 1^{er} mars 2020, si elles portent atteinte à la liberté d'entreprendre et à la libre concurrence, sont proportionnées à l'objectif d'intérêt général de préservation de l'environnement. Elles sont donc justifiées. D'autant que les alternatives à l'utilisation de sacs plastiques à usage unique telles que décrites *supra*, sont nombreuses et offrent ainsi au consommateur un choix élargi.
110. Toutefois, l'Autorité remarque que si les sacs en plastique avec poignées, de caisse ou destinés à l'emballage des fruits et légumes au point de vente sont interdits à compter du 1^{er} mars 2020, les sacs en plastique droits, sans poignée, ainsi que les sacs en plastique destinés à l'emballage d'autres produits alimentaires (poissons, viandes, charcuterie, viennoiseries...) ou non-alimentaires (clous, vis...) semblent rester autorisés.

2. SUR L'INTERDICTION DE TOUS LES TYPES DE SACS EN PLASTIQUE ET TOUS LES SACS POSSEDANT UNE FENETRE EN PLASTIQUE A COMPTER DU 1^{ER} JUILLET 2021

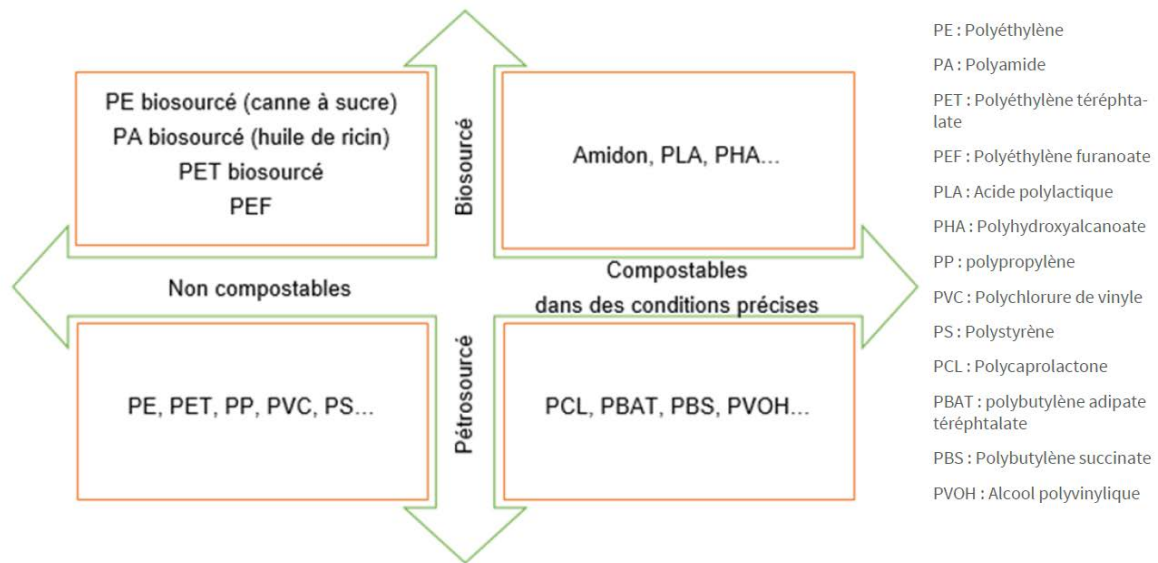
a) SUR LES PRODUITS CONCERNES

111. À compter du 1^{er} juillet 2021³¹, l'interdiction en vigueur depuis le 1^{er} mars 2020 sera étendue « à tout type de sacs en plastique et tout type de sacs possédant une fenêtre en plastique, destinés à l'emballage de marchandises à la caisse des points de vente et à l'emballage de marchandises dans l'espace de vente ». Seront donc concernés à cette date, tous les sacs de caisse comportant tout ou partie de plastique – quelle que soit leur épaisseur, le type de matière plastique dont ils sont constitués et leur caractère biodégradable ou recyclable, ainsi que tous les sacs d'emballage constitués pour tout ou partie de plastique³².

³¹ Il est possible de relever que pendant la période transitoire, les sacs en plastique d'une épaisseur supérieure à 50 microns ou sans poignée restent autorisés, ce qui risque de conduire à une mise sur le marché de sacs jetables d'une épaisseur très légèrement supérieure à ce seuil (ce qu'ils semblent avoir déjà fait pour certains). Les sacs d'une épaisseur supérieure sont plus polluants que les sacs jetables interdits au 1^{er} mars 2020. Toutefois, cette période transitoire étant créée pour laisser aux opérateurs locaux le temps de s'adapter, cet effet indésirable transitoire peut être accepté comme un moyen de parvenir efficacement à l'interdiction totale de 2021, sans perturbation concurrentielle excessive.

³² Sont donc exclus du périmètre du projet de loi du pays les sacs-poubelle ainsi que les sacs de congélation puisque ceux-ci ne sont pas destinés à l'emballage de marchandises en caisse ou en point de vente.

Figure 1 : Présentation de différents types de plastiques selon leur origine (biosourcés ou pétrosourcés) et leur fin de vie (compostables ou non)



Source : ADEME - Novembre 2019

112. Le champ de l'interdiction est donc très large. Il est plus large que ce qui s'est fait récemment en France métropolitaine ou en Nouvelle-Calédonie. En effet, dans ces deux territoires, comme il a été évoqué *supra*, l'interdiction ne concerne pas les sacs plastiques destinés à l'emballage des marchandises en point de vente compostables (en compostage domestique pour ce qui concerne la France métropolitaine) et constitués pour tout ou partie de matières biosourcées.
113. Dans le projet de loi du pays, l'interdiction porte également sur ce type de sacs, pourtant d'origine en partie renouvelable et potentiellement compostables, parce que les retours d'expérience sont considérés comme peu probants. Ainsi, « *il s'avère que le compostage domestique est très difficile en pratique et nécessite une expertise quasi professionnelle pour espérer la biodégradation totale du sac en 12 mois comme prévu par la norme. Les résidus de sacs plastiques restent ainsi dans le compost* »³³.

b) SUR LA CONFUSION RELATIVE A LA PORTEE DE L'INTERDICTION DE 2021

114. L'article LP 3 du projet de loi du pays est clair en ce qui concerne l'interdiction de tous les sacs de caisse comportant du plastique. Cependant, il ressort des auditions et de la séance une certaine confusion quant à la portée réelle de cette interdiction. Les représentants de la DIREN et du MCE ont effectivement évoqué la possibilité d'affiner l'interdiction par l'intermédiaire de l'adoption postérieure d'arrêtés pris en conseil des ministres, ou d'une modification de la loi du pays.
115. Indépendamment de la problématique de l'insécurité juridique, les professionnels du secteur regrettent fortement cette imprécision. Les producteurs ont mis en exergue la nécessité d'une définition non équivoque des produits interdits et d'un délai de transition rallongé pour leur permettre de faire face à l'adaptabilité plus aisée des importateurs, au risque, si tel n'était pas le cas, de les voir cesser leurs activités de production locale.
116. Si l'étendue de cette interdiction devait comprendre les sacs réutilisables (de type sac cabas en PP épais) et les sacs d'emballage des marchandises en point de vente 100 % biodégradables, à

³³ Exposé des motifs, p.1.

compter du 1^{er} juillet 2021, celle-ci pourrait être jugée excessive, c'est-à-dire non proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi et donc injustifiée. En effet, l'article LP 3 du projet de loi précise que les producteurs, importateurs, distributeurs doivent rechercher des alternatives 100% biodégradables, ce qui entre en contradiction directe avec l'interdiction générale posée par le même article.

117. Premièrement, les **sacs d'emballage de marchandises en point de vente 100 % biodégradables** constituent bien une alternative 100 % biodégradable aux sacs plastiques classiques, alternative que le projet de loi du pays entend précisément promouvoir.
118. Ensuite, **s'agissant des sacs en plastique épais réutilisables**, leur usage en fait des alternatives intéressantes au sac de caisse à usage unique ou au sac à 100 F CFP à la condition qu'ils soient suffisamment épais et résistants pour être réellement réutilisables un certain nombre de fois. À cet égard, l'expérience des sacs à 100 F CFP décrite *supra* est instructive. Si elle n'a pas totalement atteint les résultats escomptés, le bas prix de ces sacs a pu avoir l'effet contreproductif de ne pas inciter les consommateurs à l'échanger gratuitement une fois arrivé en fin de vie³⁴.
119. En conséquence, l'autorisation de sacs de caisse en plastique très épais et donc très résistants (du type sac cabas en PP très épais avec poignées en tissu) mis à disposition à titre onéreux (moyennant un prix non symbolique) en point de vente pourrait constituer une alternative valable au sac de caisse à usage unique³⁵. Ce faisant, la Polynésie française se rapprocherait du cas de pays comme l'Irlande qui, en faisant payer au consommateur un prix non symbolique pour l'utilisation de sacs en plastique épais, ont pu diminuer considérablement les volumes de sacs en plastique consommés chaque année³⁶. La réutilisation des contenants est en effet considérée comme une alternative au tout jetable particulièrement respectueuse de l'environnement et source de limitation des déchets, à partir d'un certain nombre d'utilisations³⁷ (« *valeur bascule* »), y compris pour des sacs utilisant du plastique. Ceux-ci peuvent en outre offrir une durabilité, une résistance et une imperméabilité très supérieure à certaines alternatives sans plastique (sacs en papier épais notamment). Comme l'indique l'étude préalable au projet de texte, « *la réutilisation du sac constitue le véritable gain environnemental* », quel que soit le matériau dont il est constitué³⁸. Interrogé sur le sujet, le SIPOF insiste à la fois sur les gains environnementaux induits par le caractère réutilisable de ces sacs et sur la nécessité que ces sacs soient collectés pour être recyclés, afin qu'ils constituent « *réellement une alternative* »³⁹. Ainsi, la réutilisation réelle, éventuellement associée au recyclage en fin de vie, fait de ce type de sacs en PP des alternatives particulièrement intéressantes en termes environnementaux, tout en demeurant une solution particulièrement peu coûteuse à produire.
120. Au surplus, une telle interdiction, pour peu justifiée qu'elle soit, impacterait de manière plus significative l'activité des producteurs locaux. Plus d'un tiers de l'activité sac plastique pourrait

³⁴ La DIREN indique un taux d'environ 5 % de sacs échangés sur la période 2004-2018.

³⁵ Libre aux autorités, le cas échéant, de fixer une épaisseur minimale et une norme de composition pour garantir le caractère réellement réutilisable du sac et sa résistance. En tout état de cause, les sacs du type sac à 100 F CFP en PE d'épaisseur de 80 µm devraient être interdits.

³⁶ ONU, *L'état des plastiques*, 2018, p.6.

³⁷ Ce seuil, également appelé valeur bascule, peut être estimé à partir des études d'analyse de cycle de vie (ACV) des sacs et désigne le nombre de rotations à partir duquel le sac réutilisable présente des impacts environnementaux inférieurs au sac de caisse à usage unique. Par exemple, pour un sac cabas en PP très épais, l'ADEME indique, dans l'étude d'impact commandée par la DIREN en 2017, que ce seuil est égal à 24 utilisations. L'étude précise cependant que « *Seule une ACV complète, réalisée à partir des caractéristiques propres à la Polynésie permettrait de déterminer avec plus de certitude quelle est la meilleure option* ».

³⁸ En outre, si les sacs en plastique épais réutilisables sont fabriqués à partir de ressources fossiles, leur caractère réutilisable permet d'économiser ces matières premières non renouvelables

³⁹ « *Le sac plastique réutilisable, recyclable et recyclé n'a aucun inconvénient si ce n'est que, comme tout produit, il doit être collecté pour entrer dans une filière* ».

ainsi être concerné (en valeur), soit au moins 5 % du chiffre d'affaires annuel des producteurs locaux (pour les plus diversifiés), toutes choses égales par ailleurs.

121. Les distributeurs, et notamment les acteurs de la GMS qui ont répondu au questionnaire, considèrent que le sac plastique réutilisable est une alternative particulièrement intéressante à la condition qu'il soit utilisé pour la fin à laquelle il est voué (la réutilisation effective) et non jeté dès la première utilisation ou réutilisé une seconde fois comme sac-poubelle. Il s'agit d'une remarque impliquant un changement de comportement ou de perception de la part du consommateur. À cet égard, on remarquera que les sacs réutilisables en PP très épais s'apparentent davantage à des « sacs à mains » ou à des paniers⁴⁰, qu'à des sacs jetables, et offrent ainsi des garanties importantes de réutilisation effective.
122. Ainsi et indépendamment des deux exemples susmentionnés, l'Autorité recommande que le dispositif soit complété et que soit adoptée une rédaction précise et cohérente avec l'objectif d'intérêt général du projet de texte. Les précisions peuvent être apportées soit par une modification directe du projet de loi du pays, soit par une mention dans celui-ci d'une possibilité de renvoi à des arrêtés pris en conseil des ministres. Pour éviter toute problématique d'incompétence négative, la rédaction de cette disposition devra cependant être suffisamment précise et renvoyer au conseil des ministres la seule possibilité de modulation des interdictions.
123. Par ailleurs, le délai transitoire déterminé par le projet de loi de pays concernant l'interdiction générale de 2021 semble être trop restreint pour permettre aux producteurs locaux de s'adapter. L'Autorité recommande ainsi une légère extension du délai à 18 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi du pays, tout en tenant compte de l'éventuel aléa créé par l'adoption de mesures réglementaires d'application.
124. La portée finale de l'interdiction devrait aussi amener à réfléchir à la réglementation douanière applicable aux sacs plastiques qui resteraient autorisés ainsi que, le cas échéant, celle applicable aux substituts non composés de plastique.

CONCLUSION

125. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité polynésienne de la concurrence s'inscrit dans le cadre de la lutte mondiale contre la prolifération des déchets en plastique. Ses dispositions, composées principalement des deux étapes successives d'interdiction de certains types de sacs en plastique (1^{er} mars 2020 puis 1^{er} juillet 2021), créent un régime nouveau ayant directement pour effet de soumettre l'accès au marché des sacs en plastique en Polynésie française à des restrictions quantitatives absolues.
126. Ces restrictions, les plus importantes en matière de liberté économique et concurrentielle, sont pour l'essentiel justifiées par l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir la préservation de l'environnement et la limitation des déchets plastiques en Polynésie française.
127. Il en va ainsi de l'interdiction au 1^{er} mars 2020 des produits composés pour tout ou partie de plastique oxo-fragmentable, des sacs de caisse en plastique à usage unique et des sacs en plastique destinés à l'emballage des fruits et légumes au point de vente. L'Autorité considère que cette mesure est cohérente avec l'objectif poursuivi, n'est pas discriminatoire et donc n'introduit pas de distorsion de concurrence dans le marché, et est parfaitement proportionnée à l'objectif poursuivi, dans la mesure où des dispositions réglementaires plus souples

⁴⁰ C'est d'ailleurs sous cette codification douanière qu'ils sont répertoriés (42022200 Sacs à main, même à bandoulière, y.c. ceux sans poignée, à surface extérieure en feuilles de matières plastiques ou en matières textiles).

risqueraient d'être inefficaces. Pour ce qui concerne l'extension de l'interdiction, au 1^{er} juillet 2021, à tout type de sac en plastique et tout type de sac possédant une fenêtre en plastique, destinés à l'emballage des marchandises à la caisse ou dans l'espace de vente, elle est également justifiée dans son principe. Par ailleurs, l'instauration d'un calendrier en deux étapes, et donc d'une période transitoire, permettra aux acteurs du secteur de s'adapter, ce qui évite une perturbation concurrentielle excessive.

128. Toutefois, l'Autorité insiste sur la nécessité de préciser explicitement le champ de l'interdiction de la seconde phase, et de veiller à ce qu'un délai suffisant, et donc rallongé, puisse permettre aux producteurs locaux de s'y adapter.

Délibéré sur le rapport oral de Magalie Hoarau, *rapporteur*, et l'intervention de Matthieu Pujuguet, *rapporteur général par intérim*, par M. Jacques Mérot, *président*, Mme Aline Baldassari, et M. Michel Paoletti, *membres*.

Le président,

Jacques MEROT