

Modèles de développement économique et protectionnisme en Nouvelle-Calédonie

Contribution de l'ACNC aux débats sur la refonte du modèle économique calédonien

Face aux défis de reconstruction consécutifs à la crise traversée par la Nouvelle-Calédonie, la question de la refonte du modèle économique calédonien se pose avec plus d'acuité. L'Autorité de la concurrence entend, par la présente note, livrer sa contribution aux débats en cours, en proposant aux pouvoirs publics deux modèles de développement distincts, présentant des degrés variables de protectionnisme, ainsi que les conditions de leur succès.

En effet, la crise a révélé des fragilités inhérentes au système protectionnisme calédonien, fondé sur les protections de marché, comme en témoignent les pénuries constatées en mai et juin 2024 sur des produits de grande consommation soumis à des restrictions aux importations comme le riz, les pâtes et la farine.

Si le terme de "protections de marché" est parfois méconnu, il renvoie à une spécificité majeure de l'économie calédonienne qui impacte le tissu économique et la vie quotidienne de chacun. Les protections de marché sont des mesures réglementaires mises en place en Nouvelle-Calédonie, permettant à des produits fabriqués ou transformés localement de se trouver protégés de la concurrence des produits importés. Ces mesures peuvent prendre la forme d'interdictions d'importations, de quotas d'importation ou bien de taxes sur les produits importés.

Ces mesures s'inscrivent dans un modèle de développement économique tourné vers la satisfaction de la demande locale, autrement appelé « d'industrie-substitution », par opposition à des modèles de développement extravertis fondés sur l'exportation de quelques produits ou services et l'ouverture aux échanges, appelés « d'ouverture-spécialisation ».

L'objectif de protection de la production locale est un objectif de politique publique légitime. Pour autant, le système actuel semble difficilement compatible avec la lutte contre la vie chère, du fait des caractéristiques intrin-

sèques de la Nouvelle-Calédonie, liées notamment à l'étroitesse de son marché et à son éloignement.

Les effets pervers des restrictions aux importations sur la concurrence ont été abondamment décrits, analysés et constatés par l'Autorité métropolitaine de la concurrence, mandatée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie dès 2012, puis par l'ACNC dans sa pratique décisionnelle dans des cas très concrets.

La réflexion ici posée vise à présenter des mécanismes moins attentatoires à la concurrence et plus vertueux pour le consommateur, pour atteindre l'objectif de protection de l'industrie locale.

Après avoir établi un bilan qualitatif critique du modèle protectionniste calédonien en présentant ses effets indésirables sur la concurrence, ainsi que ses limites procédurales et structurelles, l'Autorité recommande aux pouvoirs publics de faire procéder à une évaluation quantitative à 360° du système de protections de marché.

Cette évaluation devrait permettre de :

- Mesurer l'efficacité et l'efficience économiques du système de protections de marché ;
- Réaliser un audit individualisé des protections existantes ;
- Réaliser une étude de l'impact d'une suppression partielle et totale des protections de marché sur l'économie calédonienne.

À l'issue de cet audit, les pouvoirs publics pourront choisir, en connaissance de cause, d'améliorer le système actuel en répondant à certains de ses écueils, ou de basculer sur un modèle d'ouverture.

S'il ne revient pas à l'Autorité de prendre parti sur ce choix, elle formule néanmoins des recommandations, pour que les orientations choisies tendent vers un dispositif plus concurrentiel et susceptible d'exercer une pression à la baisse sur les prix, au bénéfice du consommateur final.

1. Etat des lieux du modèle de développement calédonien

La Nouvelle-Calédonie s'est pour l'instant développée sur la base d'un modèle économique essentiellement protectionniste (1.1), qui présente plusieurs limites (1.2).

1.1 Un modèle de développement protectionniste

1.1.1 Principales caractéristiques de l'économie calédonienne

- 1. Une balance commerciale fortement déséquilibrée liée à une dépendance massive aux importations et un nombre limité de produits d'exportation¹.** Les produits d'exportation sont faiblement diversifiés : les exportations en valeur sont constituées à 95% de produits issus de l'industrie métallurgique et des activités minières.
- 2. Des prix structurellement élevés².** Ce niveau élevé de la structure des prix s'explique à la fois par des **facteurs exogènes** (surcoûts liés à l'insularité, taille réduite du marché calédonien, coûts d'approche incompressibles des intrants, dépendance à la chaîne logistique d'importation et à ses nombreux maillons, difficultés des industries locales à réaliser des économies d'échelle, besoins en fonds de roulement obérés par le poids des stocks) et par des **facteurs endogènes** (fort degré de concentration des marchés et multiples barrières aux importations).
- 3. De fortes inégalités de revenus³** au profit des ménages les plus aisés, ce qui a entraîné une baisse tendancielle de la propension moyenne à consommer des ménages au cours des trente dernières années, contribuant ainsi à freiner la croissance⁴.

- 4. Une forte dépendance aux transferts nationaux** (sous forme d'aides à l'investissement, de rémunérations des fonctionnaires, de transferts sociaux ou de moindre imposition), laquelle semble avoir généré un effet d'éviction du secteur productif, semblable à une forme de « syndrome hollandais » selon la doctrine⁵, ou bien à un « effet de serre »⁶.

Si les transferts ont indéniablement constitué un accélérateur de croissance pour la Nouvelle-Calédonie favorisant la consommation intérieure, l'investissement et le développement d'infrastructures publiques de qualité, ces effets positifs ont également des limites.

En effet, la littérature économique a démontré que les transferts pouvaient conduire à une éviction de la production du secteur exposé à la concurrence internationale (production agricole, industrielle et tourisme), au profit de celle du secteur protégé de la concurrence (secteur des services, excepté le tourisme, secteur du BTP, monopoles naturels et activités protégées de la concurrence internationale par des restrictions aux importations).

Cet effet d'éviction, lié à une distorsion des prix relatifs entre le secteur protégé et le secteur exposé, est la conséquence d'une réallocation des ressources vers les activités plus rentables et offrant les meilleurs salaires. Ainsi, les entreprises du secteur exposé (tourisme ou agriculture d'exportation, par exemple), subissent une hausse de leurs coûts sans pouvoir la répercuter sur leurs prix et rencontrent une difficulté à recruter une main d'œuvre qualifiée, celle-ci étant attirée par les emplois mieux rémunérés du secteur protégé. Cette contraction du secteur productif accroît la dépendance aux transferts, qui doivent nécessairement

¹ D'après le dernier rapport annuel économique 2023 de l'IEOM, p. 45, Le taux de couverture des importations par les exportations est en moyenne de 60,1 % depuis 2013.

² D'après la dernière étude de comparaison spatiale des prix ISEE 2022, les prix à la consommation sont en moyenne plus élevés en Nouvelle-Calédonie qu'en France hexagonale de 31 %. Les écarts de prix significatifs concernent avant tout les produits alimentaires qui sont 78 % plus chers en Nouvelle-Calédonie, le logement (+30 %) et les services d'hôtellerie-restauration (+77 %).

³ D'après le dernier rapport annuel économique 2023 de l'IEOM, p. 41, l'indice de Gini, indicateur d'inégalité mesurant la répartition des revenus, est de 0.39 en Nouvelle-Calédonie, ce qui est nettement supérieur à celui de la France et de la plupart des pays développés. Le taux de pauvreté s'établit à 19,1 %, ce qui est plus de deux fois plus élevé qu'en métropole (8,2 %).

⁴ O. Sudrie, « Un bilan-diagnostic de l'économie calédonienne – Forum Economique », août 2022.

⁵ B. Poirine, « Le développement par la rente dans les petites économies insulaires », *Revue Economique*, 44(6), pp. 1169-1199, 1993 ; S. Mathourapsard, « Formation des prix, rôle des acteurs et politiques publiques dans les Outre-mer : revue de littérature et discussion » ; B. Poirine, « Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », AFD, document de travail n° 52, novembre 2007.

⁶ M. Aubourg, J.D. Naudet et V. Reboud « Economies d'outre-mer : une croissance sous serre », Document AFD, Conférence AFD/CEROM, juin 2007 ; CEROM, « L'économie calédonienne en mouvement », 2005.

augmenter pour soutenir les besoins de diversité des consommateurs, dont le niveau de vie a cru.

La Nouvelle-Calédonie ne fait pas exception de ce point de vue. D'après le CEROM, « cette croissance des transferts publics extérieurs s'est traduite par une augmentation du poids des services non marchands dans le PIB : 6% du PIB en 1970 contre 30% en 1986. L'augmentation du poids relatif des activités abritées de la concurrence internationale (BTP, services) s'est accompagnée, corrélativement, d'une baisse de la contribution au PIB des activités exposées. Ce recul relatif a été particulièrement marqué dans le secteur du nickel dont la contribution au PIB est passée de 30% en 1970 à 10% en 1978 et à 8% en 1986 »⁷.

- 5. Une faible insertion dans le bassin économique régional.** Les échanges commerciaux entre la NC et l'Océanie (Wallis et Futuna et Polynésie Française inclus) sont marginaux : ils représentent seulement 1.8% du total exporté et 18.4% du total importé.

Les politiques économiques conduites au cours des trente dernières années se sont focalisées quant à elles sur trois axes majeurs :

- Un recours massif aux réglementations des prix de détail sur les produits de grande consommation pour protéger la demande intérieure perçue comme le principal moteur de la croissance⁸ ;
- Une multiplication des interventions directes des personnes publiques dans différents secteurs de l'économie pour se substituer à l'initiative privée, jugée insuffisante ;
- Une forte protection de la production locale selon un modèle d' "industrie-substitution", à travers de nombreuses barrières aux importations.

C'est sur ce troisième axe que se concentre la présente note. Celle-ci commence par présenter les limites des politiques économiques protectionnistes calédoniennes, puis dessine deux trajectoires de développement, laissées à la libre appréciation des pouvoirs publics.

⁷ CEROM, « L'économie calédonienne en mouvement », 2005.

⁸ L'ACNC a récemment publié une note économique abordant les risques liés à la réglementation des prix et des marges, tout en indiquant les cas dans lesquels une réglementation peut s'avérer efficace : <https://autorite-concurrence.nc/sites/default/files/actualites/2024-06/Note%20C3%A9conomique%20n%C2%B02-%20La%20r%C3%A8glementation%20des%20prix%20et%20des%20marges%20en%20Nouvelle-Cal%C3%A9donie.pdf>.

⁹ B. Poirine et J.-F. Gay, « Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie française, 2015 in *Région et Développement* n° 42-2015.

¹⁰ Coût assurance et fret.

Les produits agricoles, soumis à protection quantitative et tarifaire (via la taxe de soutien aux productions agricoles, ou TSPA) ont volontairement été exclus du champ de la note, car ils soulèvent des problématiques spécifiques comme l'autosuffisance alimentaire et nécessitent des développements distincts.

1.1.2 Le modèle de développement endogène calédonien

La Nouvelle-Calédonie se caractérise, au même titre que la Polynésie française, par une très ancienne tradition protectionniste, qui se matérialise par une fiscalité douanière élevée et des restrictions quantitatives aux importations, érigées dans le but de protéger les productions locales et d'inciter à leur développement.

Cette politique d'« industrie-substitution » ou de « développement endogène », consiste à limiter ou taxer les importations afin de compenser le déficit de compétitivité des entreprises locales concurrentes et permettre à leur production de remplacer les importations en attendant qu'elles deviennent compétitives⁹. Ce modèle de développement introverti censé créer une valeur ajoutée exclusivement tournée vers un marché intérieur protégé s'oppose aux politiques de libéralisation des échanges, tournées vers l'extérieur.

Le code de commerce calédonien prévoit la possibilité, pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'adopter de manière alternative ou cumulative des barrières quantitatives ou tarifaires aux importations. Ces dernières sont matérialisées par la taxe de régulation de marché (TRM), dont le taux varie entre 5 % et 60 % de la valeur CAF¹⁰ des marchandises ou peut s'appliquer sous la forme d'un droit spécifique par unité de mesure. Quant aux mesures non-tarifaires, elles se traduisent par l'attribution de quotas d'importation (QTOP) ou bien par la suspension pure et simple des importations (STOP).

Diagramme n° 1 : Répartition des types de protection sur un total de 283 tarifs douaniers protégés en 2023*



Source : Direction des douanes de NC

* Hors produits agricoles (agence rurale et OCEF)

Ces mesures visent plusieurs objectifs, figurant à l'article Lp. 413-1 du code de commerce calédonien, comme notamment l'autonomie économique de la Nouvelle-Calédonie, le rééquilibrage, l'aménagement du territoire, la diversification de l'économie et l'exportation, la création d'emploi local, la compétitivité des entreprises locales et le pouvoir d'achat des calédoniens, ou encore la satisfaction du consommateur par la qualité, le prix et le choix des produits¹¹.

A l'issue d'une instruction menée par les services de la Direction des affaires économiques du gouvernement et d'un avis de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ACNC), saisie uniquement pour les nouvelles demandes de protection, une entreprise peut se voir accorder une protection des produits importés concurrents pour une durée maximale de dix ans. A l'issue de cette période, les entreprises bénéficiaires peuvent demander un renouvellement de leur protection.

La loi du pays n° 2019-5 du 6 février 2019 est venue réformer le dispositif antérieur de « protections de marché », transformé en un dispositif de « régulation de marché ». Concrètement, ce nouveau dispositif impose aux demandeurs de nouvelles protections, ou dans le cadre du renouvellement de protections existantes, de présenter des engagements efficaces, quantifiables, vérifiables et spécifiques à la demande sur différents domaines pouvant concerner l'amélioration de la qualité des produits, la politique tarifaire, d'investissement ou de recrutement de l'entreprise. Le contrôle du respect des engagements est également assuré par la Direction des affaires économiques. Malgré cette réforme, le dispositif de régulations de marché comporte encore de trop nombreuses limites, tant juridiques qu'économiques¹².

Les limites de nature juridique d'abord, tiennent aux questions de compatibilité du cadre législatif calédonien avec les règles du commerce international issues des accords GATT/OMC, auxquelles la Nouvelle-Calédonie est soumise du fait de son appartenance à la France. Par exemple, les objectifs poursuivis par les mesures de protection de marché ne font pas partie des dérogations prévues par les accords GATT/OMC.

Les limites économiques ensuite, sont liées aux critiques du modèle de l'industrie-substitution, largement remis en cause dès la fin des années 1980 en raison de son manque de résultats en Afrique subsaharienne et en Amérique du Sud notamment. Etaient en particulier en cause le besoin croissant et persistant de protection pour les industries émergentes, le constat d'effets pervers en termes de

distorsions de concurrence, les faibles incitations aux gains de productivité, le développement de situations de rentes et les risques de corruption.

Particulièrement ancré dans les économies ultramarines françaises, ce modèle de développement protectionniste et inflationniste est une conséquence directe du « syndrome hollandais » ou de « l'effet de serre » évoqué *supra*.

Les économistes B. Poirine et J.-F. Gay ont quantifié le coût de ce modèle de développement pour la Polynésie française en perte de bien-être pour la collectivité, à 47 % de la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière (hors construction et énergie) ou bien, par employé de l'industrie, de 2,8 millions de F. CFP par an, soit 84 % du salaire moyen de l'industrie, pour une contribution extrêmement faible à la croissance économique¹³. Selon ces mêmes auteurs, la contribution d'une telle politique à la croissance n'est pas soutenable car elle dépend d'une augmentation croissante du protectionnisme et donc d'une baisse indéfinie de la propension moyenne à importer. Or, cette baisse de la propension à consommer est paradoxale pour une petite économie insulaire, structurellement fortement dépendante des importations car dépourvue de la plupart des matières premières et énergétiques de base. Un tel processus a pour conséquence d'asphyxier progressivement le pouvoir d'achat du consommateur.

1.2 Le bilan du modèle protectionniste calédonien

1.2.1 Un arbitrage concurrence-emploi déséquilibré

Le dispositif actuel est notamment le résultat d'un arbitrage entre la préservation de l'emploi local, protégé grâce aux barrières aux importations, et la libre concurrence, entravée par ces mêmes barrières.

Cet arbitrage semble aujourd'hui déséquilibré en faveur d'une préservation peu efficace et coûteuse de l'emploi local, en faisant peser sur la concurrence des effets pervers démesurés.

Les effets néfastes sur la concurrence des mesures protectionnistes mises en œuvre en Nouvelle-Calédonie ont été identifiés et commentés depuis de nombreuses

¹¹ La liste exhaustive des objectifs figure à l'article Lp. 413-1 du code de commerce.

¹² Dans la présente note, les termes « régulation de marché » et « protection de marché » seront employés de façon indifférenciée.

¹³ B. Poirine et J.-F. Gay, « Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie française », in *Région et Développement* n° 42-2015.

années¹⁴. Ces risques dépendent à la fois de la nature de la mesure de protection envisagée (STOP, quota, barrière tarifaire) et du degré d'intensité concurrentielle sur les marchés concernés.

Les mesures de protection quantitative sont les plus attentatoires à la concurrence. La suspension totale des importations ou l'attribution de quotas limitent par essence les sources d'approvisionnement alternatives aux producteurs locaux et entravent la liberté de choix des consommateurs. L'Autorité a constaté qu'à chaque fois que les mesures de QTOP ou STOP ont été supprimées, cela a généré un surcroît de consommation¹⁵.

Cet effet limitatif est couplé à un effet isolationniste, car en protégeant les productions locales de la concurrence potentiellement exercée par les produits importés, les mesures de protection quantitative augmentent le pouvoir de marché des producteurs locaux, déjà élevé du fait de l'éloignement géographique du territoire de ses bassins d'importation. Cet accroissement du pouvoir de marché des producteurs locaux est d'autant plus problématique qu'ils sont généralement actifs sur des marchés oligopolistiques, voire en situation de monopole.

Les mesures de protection quantitative ont ensuite un effet inflationniste sur les prix, du fait de comportements de ruée sur certains produits importés très demandés et contingentés en faible volume, ce qui accroît mécaniquement le prix des importations et diminue encore la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer sur les productions locales.

Les contingentements donnent également lieu à des effets de bord. Ces effets sont particulièrement graves lorsque la restriction quantitative porte sur un tarif douanier large englobant les produits protégés, mais également des produits non fabriqués localement. Si la Direction régionale des douanes et la DAE se coordonnent

généralement pour que les produits déclarés sous un tarif douanier générique mais non-concernés par la mesure de protection n'y soient effectivement pas assujettis¹⁶, il demeure des produits pour lesquels la mesure contribue à contingerer voire interdire l'importation de produits qui ne sont pas fabriqués localement¹⁷.

De même, les mesures de suspension des importations sont susceptibles d'entraîner des stratégies de contournement de la réglementation de la part des importateurs-grossistes, qui peuvent conduire indirectement à augmenter les coûts de production locaux.

De plus, le mécanisme d'attribution des quotas a un effet limitatif sur l'animation concurrentielle sur les marchés de l'approvisionnement, en attribuant aux nouveaux entrants un volume de quotas plus faibles que les entreprises en places, naturellement favorisées. Ce mécanisme permet également aux groupes d'entreprises d'assécher artificiellement le volume de quotas réservé à de nouveaux concurrents sur le marché, en faisant une demande d'attribution pour chaque entreprise du groupe¹⁸. Cette limitation de l'animation concurrentielle réduit également la propension des producteurs locaux à innover ou à améliorer la qualité de leurs produits.

Les barrières tarifaires, quant à elles, induisent moins d'effets néfastes pour la concurrence, en ce qu'elles n'interdisent pas les importations, n'altèrent pas la liberté de choix des consommateurs, engendrent des recettes budgétaires et favorisent l'écoulement prioritaire des produits locaux normalement moins chers. En revanche, elles renchérissent mécaniquement le prix des produits importés.

¹⁴ Rapport de Jean-Pierre Lieb au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie « Propositions de rationalisation de la fiscalité indirecte de Nouvelle-Calédonie », déc. 2010 ; rapport d'Etienne Wasmer « Et si la prospérité n'était pas éternelle ? », 2012 ; rapport de l'Autorité de la concurrence relatif aux mécanismes d'importation et de distribution de produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie, sept. 2012 ; article de Christian Montet et Florent Venayre : « Audit du système économique de Nouvelle-Calédonie : plaidoyer pour un droit de la concurrence moderne et efficace », Revue Lamy droit de la concurrence 2013, n° 36 ; Recommandation de l'ACNC n° 2018-R-02 visant à la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie, nov. 2018.

¹⁵ ACNC, avis n° 2021-A-02 du 7 avril 2021 relatif à une demande de mesures de régulation de marché de la société ESQ (la levée des STOP s'est concrétisée par une hausse des importations de 24 % sur l'année). Idem en matière de riz, où l'ACNC notait que la mesure de libéralisation de l'offre en 2004 avait eu un effet très sensible sur la concurrence. Les importations de la part des grossistes ayant progressé de 53 % en neuf mois, passant de 1 754 à près de 2 700 tonnes, tandis que les importations de riz cargo de RSV n'avaient reculé que de 5 %. Au total, la consommation de riz en Nouvelle-Calédonie avait donc progressé de 6,7 %.

¹⁶ Dans le cas des tubes et tuyaux en PVC autres que annelés, déclarés sous le tarif douanier générique n° 3917.23.91, l'administration veille à exclure les produits non concernés par la mesure de protection de son application, voir ACNC, avis n° 2022-A-02 du 12 juillet 2022 relatif à la demande de mesure de régulation de marché formulée par la société Etablissement Saint Quentin, pt. 14.

¹⁷ Dans le cas du riz « jasmin », la mesure de contingentement aboutit à la limitation de l'importation de riz spéciaux, non-produits localement. L'ACNC avait recommandé au gouvernement d'exclure ces riz spéciaux du contingent global de riz importé, pour permettre aux détaillants de s'approvisionner régulièrement sur ces produits, voir ACNC, avis n° 2018-A-03 sur la révision de l'arrêté relatif au prix de vente maximum du riz « Jasmin », juin 2018, pt. 133

¹⁸ ACNC, avis n° 2018-A-03 relatif au prix du riz précité, pt. 136.

Encadré 1 : protections de marché : quels effets sur la vie chère ?

Les restrictions aux importations ont, qu'elles soient de nature tarifaire ou quantitative, un effet sur les prix des produits importés, mais également sur les produits locaux.

Les barrières tarifaires renchérissent mécaniquement le prix des produits importés. En fonction du pouvoir de marché des distributeurs, les prix des produits importés peuvent augmenter aux taux de ces dernières. Or, les taux de TRM sont de 5 % à 60 % de la valeur CAF des marchandises, taxe à laquelle peut s'ajouter la TSPA dont les taux sont par exemple de 3 % sur les légumes, de 8 % sur la plupart des fruits et jusqu'à 30 % sur le saumon fumé.

Cet effet inflationniste est d'autant plus nuisible lorsque la mesure porte sur des produits de première nécessité pour les consommateurs. Par exemple, les chips de pomme de terre ont un taux de TRM de 60 %, auquel s'ajoute un taux de 3 % de TSPA. Les chocolats fourrés sont quant à eux taxés à 1000 F.CFP/kg (TRM), avec 6 % de TSPA supplémentaires (voir tableau *infra*). L'objectif de protection de la production locale conduit également à ce que les taux de TGC applicables aux produits locaux soient plus faibles (TGC à 3 %) que ceux applicables aux produits importés (TGC de 11 à 22 %). L'exemple du chocolat fourré illustre ce phénomène, puisque les chocolats importés ont un taux de TGC de 22 %, contre 3 % pour les chocolats produits localement.

Tableau n° 1 : impact de la fiscalité sur les prix de produits importés représentatifs soumis à la TRM

Droits et taxes	Chips			Chocolats fourrés			Bière		
	UE	Hors UE	Local	UE	Hors UE	Local	UE	Hors UE	Local
Droits de douane	0%	5%	0%	0%	15%	0%	0%	10%	0%
TGC	3%	3%	3%	22%	22%	3%	22%	22%	3%
Taxe régulation de marché	60%	60%	0%	1000 F/kg	1000 F/kg	0	250F/litre	250F/litre	0
Taxe soutien production agricole	3%	3%	0%	6%	6%	0%	0%	0%	0%
Taxe alcool et tabac	-	-	-	-	-	-	110F/litre	110F/litre	110F/litre
Taxe conso intérieure	-	-	-	-	-	-	40F/litre	40F/litre	40F/litre
Prix TTC (en F. CFP)	295 (145g)		475 (150g)	1195 (200g)		930 (200g)			

Les produits locaux subissent également un effet inflationniste indirect du fait des barrières tarifaires, en incitant les producteurs et distributeurs locaux à ajuster leurs prix de vente au niveau des prix des produits importés assujettis à la taxe.

Ce renchérissement des prix à la consommation est d'autant plus regrettable que le rendement de la TRM est plutôt faible pour les finances publiques (0.7 milliards de F.CFP en 2022, soit 1.3 % des recettes fiscales totales).

Les mesures de protection quantitative renchérissent également les prix des produits importés, de façon indirecte. Les distributeurs locaux peuvent être incités à augmenter le prix de certains produits très demandés et contingentés en faible volume. La rareté créée artificiellement par le contingentement peut être à l'origine de comportements de ruée sur ces produits. Ce phénomène a par exemple concerné le prix du pot de pâte à tartiner « Nutella », soumis à quotas jusqu'en 2012, ou bien les pâtes de marque « Barilla ». Plus les produits concernés disposent d'un fort pouvoir de marché, du fait de leur notoriété par exemple, plus l'effet inflationniste sera important.

Les contingentements et les interdictions d'importation, en diminuant la pression concurrentielle exercée par les produits importés sur la production locale, désinciter cette dernière à produire moins cher. L'effet inflationniste sur la production locale est particulièrement visible lorsqu'une mesure d'interdiction des importations existe pour protéger un opérateur en situation de monopole sur son marché.

Comme les barrières quantitatives, les barrières tarifaires peuvent limiter la propension des industriels locaux à innover ou améliorer la qualité de leurs produits, en raison de la moindre pression concurrentielle exercée par les produits importés.

Enfin, l'intensité des effets anticoncurrentiels varie avec le degré de concentration et de contestabilité des marchés. En effet, une mesure de suspension des importations élimine totalement la concurrence sur un marché monopolistique, alors qu'elle la réduit seulement sur un marché atomisé.

Sur un marché oligopolistique, une mesure de suspension peut favoriser des comportements collusifs. De la même façon, dans le cas d'une barrière tarifaire, le risque d'un alignement des prix des produits locaux sur les prix des produits importés est plus important sur un marché concentré que sur un marché atomisé où la concurrence par les prix est plus forte.

Tableau n° 2 : synthèse des effets des protections de marché sur la concurrence

Type de mesures	Effets						
	Effet inflationniste produits importés	Effet inflationniste produits locaux	Effet isolationniste	Effet d'éviction	Absence d'animation concurrentielle entre importateurs	Effet de contournement des mesures de contingentement	Limitation de la propension à innover / amélioration de la qualité
Mesures non-tarifaires (barrières quantitatives et suspension des importations)	X	X	X	X	X	X	X
Mesures tarifaires	X	X					X

Encadré n° 2 : protections de marché : quels bénéfices pour l'emploi ?

L'efficacité du système calédonien de régulation des marchés dans la sauvegarde de l'emploi local n'est pas démontrée pour plusieurs raisons. D'une part, l'objectif de maintien et de création d'emplois assigné aux protections de marché permet difficilement d'encourager les gains de productivité. D'autre part, les mesures de protection sont susceptibles de bénéficier à des entreprises à faible valeur ajoutée ou dont les consommations intermédiaires peuvent être majoritairement d'origine étrangère. Les exemples illustrant ce double phénomène sont nombreux : riz local produit à partir de riz importé, chocolat local obtenu à partir de chocolat importé, soda local obtenu à partir de concentré importé.

Ensuite, certaines productions industrielles locales protégées sont faiblement intensives en capital humain et n'embauchent qu'un faible nombre d'employés. Les procédés utilisés peuvent davantage être intensifs en capital, et se limiter parfois à réaliser l'ultime transformation des produits importés en produit fini. Les investissements réalisés par ces entreprises, qui permettent de réduire la pénibilité des tâches, peuvent également avoir pour effet de substituer du capital au travail en réduisant le nombre de salariés. La société RSV avait par exemple réalisé des investissements importants dans son outil de production pour gagner en productivité, qui ont porté le nombre de salariés de 18 à 12 en 2018 (voir ACNC, avis n° 2018-A-03).

A l'échelle du territoire, le volume d'emplois concernés par des mesures de régulation de marché est relativement faible : moins de 2000 emplois sur 80 000 étaient directement concernés en 2006. Une évaluation macroéconomique du système de protections de marché est nécessaire pour mettre à jour ce chiffre, faute de données actualisées disponibles. Ce chiffre est d'autant plus réduit que certaines entreprises bénéficiaires ont, en plus de leur activité de production, des activités de négoce non-concernées par les mesures de protection.

En tout état de cause, même si le maintien ou la création de l'emploi « notamment local » est une des contreparties pouvant être demandée en l'échange de l'octroi d'une mesure de protection, aucune entreprise bénéficiaire n'a été sanctionnée par un retrait de sa protection pour avoir réduit sa masse salariale jusqu'à présent.

Une question connexe est susceptible de se poser : combien d'emplois n'ont-ils pas été créés à raison des effets distorsifs des protections ? En effet, les protections envoient aux agents économiques de mauvaises informations sur les prix et partant de mauvaises incitations. En empêchant les prix de jouer leur rôle de manière libre et optimale, de telles protections peuvent conduire à une mauvaise allocation des ressources de la Nouvelle-Calédonie. Les ressources s'orientent en trop grande quantité vers le secteur protégé, au sein duquel il existe une faible incitation à la performance et à l'innovation et en trop faible quantité vers les activités exposées à la concurrence internationale, et de manière générale sur les activités pour lesquelles la Nouvelle-Calédonie pourrait disposer d'un avantage comparatif.

1.2.2 Les limites opérationnelles et procédurales

Dans la pratique, l'attribution et le renouvellement des mesures de régulation de marché posent un certain nombre de limites opérationnelles et procédurales.

En premier lieu, concernant le système de protection pris dans sa globalité, les objectifs des mesures de protection de marché apparaissent difficilement conciliables entre eux, ce qui nuit à l'efficacité du dispositif. Le premier objectif vise par exemple le développement d'un « *modèle plus endogène* », alors que le deuxième vise « *la diversification de l'économie et l'exportation* ».

Un écueil important du système actuel concerne les asymétries qui pèsent sur les entreprises protégées. En effet, les mesures de régulation concernent toutes les entreprises productrices d'un produit soumis à régulation, mais toutes ne sont pas obligées de déposer un dossier de demande de protection. De fait, la nature de la protection est bâtie sur la structure de coût d'une seule entreprise, à savoir la demanderesse de la protection. De plus, une entreprise peut aussi bénéficier d'une mesure de protection sans s'être engagée au préalable à des contreparties, ce qui crée des distorsions et des différences de traitement entre entreprises bénéficiaires. Dès lors, si la demanderesse est l'entreprise la plus efficace, les concurrents les moins efficaces sont pénalisés ; si la demanderesse est la moins efficace, les autres bénéficient d'une rente infra-marginale. Plus il y a d'opérateurs sur le marché, plus le mécanisme génère des biais.

Un deuxième écueil procédural important concerne le fait que les demandes initiales de protection mais surtout les demandes de renouvellement sont insuffisamment confrontées à leur caractère nécessaire, approprié et

proportionné. Ceci laisse inférer une trop grande dépendance du service instructeur aux termes de la demande de l'entreprise.

S'agissant du caractère nécessaire, son contrôle implique de se demander si l'entreprise a effectivement besoin de la protection sollicitée, au vu notamment de sa structure de coûts, de sa rentabilité ou de son pouvoir de marché¹⁹. Si le contrôle de la nécessité de la mesure de protection semble avoir été renforcé depuis l'application de la réforme de 2019, il est permis de s'interroger sur la nécessité de maintenir par exemple un système d'interdiction des importations (STOP) aux fins de protéger un opérateur en situation de monopole local sur des activités à faible valeur ajoutée et dont les prix de sortie usine demeurent relativement élevés.

S'agissant du caractère approprié, il s'agit de vérifier que la mesure de protection sollicitée par l'entreprise constitue effectivement le meilleur dispositif au regard de la palette d'instruments d'intervention publique disponibles pour atteindre l'objectif de protection visé par la réglementation.

Pour compenser le déficit de compétitivité d'une entreprise, les pouvoirs publics peuvent accorder une pluralité d'aides au fonctionnement (exonérations, réductions de charges...). Les TRM, quotas et STOP étant les mesures les plus restrictives de concurrence.

Pour prendre l'exemple le plus extrême, l'octroi d'une mesure STOP à une entreprise en situation de monopole de production local est hautement restrictif de concurrence, puisque la mesure a pour conséquence d'annihiler toute concurrence possible sur le marché concerné, sans que les gains d'efficacité suffisent à contrebalancer ces effets anticoncurrentiels.

S'agissant du caractère proportionné, il s'agit de vérifier que l'aide vise strictement à compenser le déficit de compétitivité-coût de l'entreprise et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé.

Or, pour compenser le déficit compétitivité-coût de l'entreprise demanderesse, il faut impérativement prendre en considération les différents dispositifs et aides dont elle bénéficie déjà en plus de la mesure de protection demandée. Cet écueil est d'autant plus important que les entreprises bénéficiaires de protections bénéficient souvent d'autres mesures protectionnistes que la TRM comme la TSPA sur les produits agroalimentaires, ou bien un taux de TGC réduit sur ses intrants, ou bien encore des aides au fonctionnement ou à l'investissement.

¹⁹ Le niveau de marge commerciale apparaît parfois suffisamment confortable pour envisager d'améliorer la compétitivité prix des produits pour contrer la concurrence des importations en baissant sensiblement les tarifs.

De même, concernant la durée de la protection, la demande de durée formulée par l'entreprise est rarement questionnée.

En deuxième lieu, concernant la procédure applicable en matière de contingentements, les importateurs sont incités à d'abord épuiser leurs quotas avant de demander des dérogations, même si les produits importés ne sont pas complètement substituables aux produits locaux car d'une qualité ou d'une gamme différente. Cela a pour effet de renforcer l'effet limitatif des protections quantitatives sur la diversité de choix pour le consommateur.

En troisième lieu, concernant la procédure de renouvellement, il semble exister une différence d'intensité dans le contrôle effectué, en comparaison avec les demandes initiales. Ainsi, s'il est examiné dans le cadre d'une demande initiale de protection, le degré d'ouverture des entreprises demanderesse est rarement réexaminé dans le cadre des demandes de renouvellement.

En revanche, un renforcement des contreparties demandées aux entreprises bénéficiaires est à noter, depuis l'application de la loi du pays n° 2019-5, avant laquelle les entreprises pouvaient bénéficier d'une protection renouvelée tacitement sans prendre aucun engagement.

Le système actuel est néanmoins encore perfectible, du fait de l'asymétrie de situations entre les entreprises bénéficiaires de la protection : n'étant pas toutes obligées de déposer une demande de protection auprès du service instructeur, elles n'ont pas toutes à respecter des engagements.

Pour les entreprises soumises à engagements, le contrôle de la spécificité de l'engagement à la demande de l'entreprise présente des lacunes. Un effet d'aubaine peut exister si l'entreprise s'engage à adopter une stratégie commerciale qu'elle aurait elle-même mise en œuvre en l'absence d'engagements, comme une stratégie de maintien de prix.

L'absence d'utilisation de la possibilité offerte par l'article Lp. 413-6 du code de commerce, permettant au gouvernement de réglementer les prix d'un opérateur protégé en contrepartie de sa protection, est également à regretter.

De plus, les délais d'instruction très courts dans le cadre des procédures de renouvellement des protections ne facilitent pas la réalisation d'un tel contrôle pour le service instructeur. La non-consultation de l'ACNC dans le cadre des renouvellements ne permet pas non-plus à cette dernière de sensibiliser les services instructeurs sur un

nécessaire contrôle du caractère approprié et proportionné de la mesure, en mettant en balance ses bénéfices attendus avec les risques qu'elle fait peser sur la concurrence.

En quatrième lieu, concernant le suivi des engagements et la mission de veille économique du service instructeur, l'absence de mise en œuvre de cette dernière mission et le défaut de suivi du fonctionnement concurrentiel et des dynamiques d'offres et de demandes des marchés sont à regretter. Concrètement, il est permis de s'interroger sur la robustesse de la méthode de définition et d'actualisation des contingentements (QTOP) par rapport aux évolutions de la demande et des préférences des consommateurs.

En cinquième lieu, la procédure actuelle présente une limite important en matière de transparence. En effet, tant en matière d'attribution que de renouvellement, les décisions d'octroi ou de refus de protection ne sont pas motivées.

Les engagements ne sont par ailleurs pas publiés sur une plateforme accessible à tous. Les tiers ne sont donc pas en mesure d'alerter le service compétent en cas de non-respect d'un engagement. La même opacité prévaut en matière d'attribution que d'épuisement des quotas. De même, si le code de commerce oblige le service instructeur à adresser au Congrès un bilan sur le dispositif de régulation de marché, avec publication sur le site du gouvernement, cette obligation n'a pas suivie d'effet jusqu'à présent. L'absence de bilan individualisé des mesures de protection ou d'une étude d'impact sont également à regretter.

1.2.3 Les limites structurelles

Plus fondamentalement, et nonobstant une démarche de contrôle plus rigoureuse des services de la DAE sur les nouvelles demandes de protection, le système actuel des protections de marché semble se heurter à plusieurs limites structurelles.

Tout d'abord, le fait que le dispositif des protections de marché ne saurait être présenté comme un outil au service d'une politique de développement économique territoriale. En effet, le soutien apporté aux producteurs locaux n'est pas accordé de manière coordonnée avec les autres dispositifs de soutien direct et indirect des collectivités publiques poursuivant le même objectif²⁰. Aucune évaluation ne permet à cet égard, à ce jour d'isoler l'effet des mesures de protection de ceux découlant d'autres dispositifs de soutien à la production locale.

²⁰ Exonérations de taxe à l'importation ; défiscalisations ; subventions ; abattements sur certains postes de consommation.

Le système des protections de marché semble ne pas répondre à une logique de pilotage en fonction de priorités territoriales prédéfinies sur le modèle d'un schéma de développement économique. Certes, les mesures de protection sont arrêtées par les pouvoirs publics, mais après demande des producteurs locaux. Aussi ne peut-on pas parler de pilotage des protections de marché ; lesquelles ne s'inscrivent pas explicitement dans une politique de développement économique du territoire.

Ceci résulte notamment d'un éclatement préjudiciable de la compétence économique entre le gouvernement et les provinces. Mais également au sein des directions ministérielles, où de nombreux outils fiscaux peuvent être utilisés ou dévoyés à des fins protectionnistes.

Ensuite, en matière de commerce extérieur, le modèle de développement endogène des mesures de protection de marché s'articule difficilement avec la volonté politique de libéraliser les échanges de biens et de services avec certains partenaires commerciaux régionaux. Le processus de libéralisation des échanges avec le Vanuatu semble achopper précisément sur ce point.

Par ailleurs, la volonté politique de définition d'une stratégie industrielle et de structuration de filières stratégiques apparaît là encore difficilement compatible avec le système actuel des protections de marché.

Ainsi que précisé, le système des protections de marché est conçu pour répondre aux préoccupations de compétitivité-coût d'un ou plusieurs producteurs locaux intervenant au même niveau de la chaîne de valeur. Ces producteurs interviennent sur un même secteur d'activité. Dès lors le mécanisme de protection relève davantage d'une logique de protection horizontale « à la demande » des producteurs que d'une logique verticale planificatrice.

Ceci a des répercussions concrètes, lorsque la protection accordée à un ou plusieurs opérateurs en amont est susceptible de pénaliser les producteurs situés en aval, par exemple en renchérissant le coût de leurs intrants.

1.2.4 La nécessité d'une évaluation à 360°

Il ressort de l'ensemble des éléments précédents la nécessité de procéder le plus rapidement possible à une évaluation holistique des protections de marché en Nouvelle-Calédonie. Cet audit répond avant tout à un impératif de transparence des politiques publiques conduites en matière de protection de l'industrie locale et de leurs effets directs et indirects sur l'économie

calédonienne, les échanges avec les pays partenaires, la concurrence, les finances publiques et les consommateurs.

Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de la redéfinition du modèle économique calédonien et des orientations de politique économique qui en découlent. Elle repose sur trois piliers.

1- Evaluation de l'efficacité et de l'efficience du système de protections de marché en termes de bien-être

Ce premier pilier de l'évaluation devrait permettre d'évaluer les coûts et les gains du système de protections de marché pour l'économie calédonienne sur longue période.

L'efficacité et l'efficience économiques du système des protections paraissant davantage affirmées que démontrées.

Ce premier pilier doit permettre d'évaluer l'efficacité du système de protections de marché, *i.e.* savoir s'il atteint les objectifs assignés en termes de production, d'emploi ou de nombre d'opérateurs sur l'ensemble du territoire.

Il doit également permettre d'évaluer l'efficience du dispositif, *i.e.* préciser si les résultats sont obtenus avec la dépense publique la plus faible, soit avec le meilleur rendement. L'objectif étant de s'assurer que la mesure de protection de marché constitue le meilleur dispositif pour atteindre le résultat obtenu et que le coût du soutien à un secteur d'activité concerné n'est pas excessif au regard de son importance relative dans l'économie locale.

Pour ce faire, le premier pilier de l'évaluation peut se décliner en deux volets :

- **Un premier volet devrait estimer pour une période choisie les pertes nettes de bien-être** en pourcentage du PIB de la Nouvelle-Calédonie résultant du protectionnisme, pertes pour le consommateur qui ne sont pas entièrement compensées par les gains pour les producteurs et pour le gouvernement sous forme de recettes fiscales²¹.
- **Un second volet devrait permettre de vérifier si le protectionnisme a permis de générer une croissance durable** par une baisse de la propension à importer, ce qui pourrait théoriquement justifier de consentir les pertes nettes annuelles de bien être estimées dans le

²¹ B. Poirine et J.-F. Gay, « Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie française, 2015 in *Région et Développement* n° 42-2015.

premier volet de l'évaluation. Il est nécessaire d'estimer le nombre d'emplois concernés par les mesures de protection ainsi que le coût ou le gain net d'emplois imputable au système de protection. Ce volet doit permettre d'estimer le coût du protectionnisme en dynamique, en évaluant son impact sur la compétitivité tant des secteurs protégé et exposé à la concurrence internationale²².

2- Audit individualisé des protections existantes

Cet audit pourrait s'inspirer des mécanismes d'évaluation européens en matière d'aides d'Etat.

Devraient être évalués les effets directs des mesures de protection :

- La protection a-t-elle entraîné une augmentation des parts de marché des produits locaux ?
- Quelle a été l'incidence de la mesure sur la performance des entreprises concernées, par exemple en termes de CA, de rentabilité et d'autonomie financière ?

Devraient également être évalués les effets indirects des mesures :

- Quantifier l'impact de la mesure de protection sur le pouvoir d'achat des consommateurs ;
- Le nombre d'emplois directement créés dans les entreprises bénéficiaires et indirectement créés dans les secteurs associés par effet de contagion ;

Doivent ensuite être évalués les caractères proportionnés et appropriés de la mesure de protection :

- La forme et le volume de la mesure de protection sont-elles proportionnées aux objectifs poursuivis par la réglementation ?
- Les mêmes effets auraient-ils pu être atteints avec une protection moindre ou une autre forme d'aide ?
- La mesure permet-elle de maintenir en vie des entreprises ou activités qui auraient autrement disparues ?

Cet audit doit être combiné à un audit de compétitivité et donc comporter un volet prospectif sur le progrès

économique de l'entreprise et ses perspectives d'évolution :

- Evaluation de la performance de l'entreprise bénéficiaire ;
- Evaluation des perspectives de croissance à moyen terme au vu des évolutions de la demande et de l'intensité de la concurrence.

3- Etude de l'impact de la suppression des mesures de protection de marché sur l'économie calédonienne

Enfin, le troisième pilier de l'évaluation devrait quantifier l'impact de la suppression totale ou partielle du système de protection de marché sur l'économie calédonienne, sur la base d'un modèle économique éprouvé²³.

Cette étude d'impact doit notamment quantifier l'impact sur le PIB, la consommation des ménages, la pauvreté, l'investissement, les importations, les exportations, la consommation des administrations publiques et le chômage.

Il serait utile que cette étude d'impact repose sur deux scénarii distincts : le premier évaluant les conséquences d'une suppression totale du dispositif de protections de marché et le second sur les conséquences d'une suppression partielle, ne concernant que les protections quantitatives par exemple.

Le succès de cette évaluation est conditionné à la satisfaction de plusieurs garanties :

- La définition d'un calendrier précis et prescriptif ;
- La conduite de l'audit par un organisme indépendant des entreprises et des pouvoirs publics et impartial ;
- La définition d'un comité de pilotage de l'audit réunissant les parties prenantes concernées ;
- La transparence dans les conclusions ;
- Le suivi effectif des recommandations.

Recommandation n° 1 : réaliser un audit indépendant à 360° du système calédonien de protection de marché dans un délai de 6 à 8 mois et conditionner les renouvellements en cours et les nouvelles demandes de protection aux conclusions de cet audit.

²² B. Poirine et J.-F. Gay, « Le coût du protectionnisme dans une petite économie insulaire : le cas extrême de la Polynésie française, 2015 in *Région et Développement* n° 42-2015.

²³ Par exemple, le modèle EGC micro-simulé a été utilisé pour étudier l'impact d'une suppression de l'octroi de mer, voir S. Mathouraparsad, « Réformes économiques et pauvreté monétaire en outre-mer : les apports d'un modèle EGC microsimulé », *Revue économique* 2016/4 Vol. 67, p. 773 à 796, 2016.

Le modèle de développement poursuivi jusqu'à présent ne permet pas d'envisager une dynamique de croissance soutenable, de réduire le chômage et les inégalités importants en Nouvelle-Calédonie.

Un choix doit donc être opéré entre une stratégie de développement introverti fondée sur l'industrie-substitution et une stratégie de développement extraverti fondée sur l'ouverture-spécialisation. Ces deux stratégies ne peuvent cohabiter sur un même territoire, sauf à recréer les conditions d'un syndrome hollandais, conduisant à l'éviction des secteurs exposés à la concurrence internationale et réduisant la compétitivité du secteur privé dans son ensemble.

2 Perspectives d'évolution du modèle protectionniste calédonien

Sont donc exposés deux scénarii de développement fondés chacun sur une stratégie distincte : le premier précise les conditions d'amélioration du modèle de l'industrie-substitution (2.1), le second définit les conditions de mise en œuvre d'un modèle d'ouverture-spécialisation (2.2).

Si il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer en faveur d'un modèle économique déterminé, elle peut formuler des recommandations aux pouvoirs publics pour tendre vers un dispositif plus concurrentiel et susceptible d'exercer une pression à la baisse sur les prix au bénéfice du consommateur. C'est dans ce cadre qu'elle livre à l'appréciation des pouvoirs publics, le choix de deux scénarii de développement.

2.1 Scénario n°1 : voies d'amélioration du modèle d'industrie-substitution

Si la réforme du 6 février 2019 a implémenté quelques changements dans le dispositif de protections de marché, notamment en obligeant les entreprises demanderesse d'un renouvellement à présenter des contreparties à leur protection, il reste du chemin à parcourir.

Sur les 36 recommandations formulées par l'ACNC en 2018 visant à améliorer le dispositif des protections de marché, 55 % d'entre elles ont été très partiellement voire non exécutées, en particulier les plus impactantes.

Pour donner au modèle de l'industrie-substitution ses chances de mieux fonctionner, il faut rééquilibrer l'arbitrage concurrence-emploi vers davantage de concurrence ce afin de permettre de réduire son coût pour

la collectivité et garantir une régulation plus efficace des bénéficiaires de protections.

2.1.1 Rationaliser les protections accordées

L'évaluation des protections de marché existantes aura permis, au moyen de diagnostics individualisés, évaluant à la fois l'importance du secteur, ainsi que perspectives de croissance à moyen terme, au vu des évolutions de la demande et de l'intensité de la concurrence, d'isoler les mesures de protection qui correspondent effectivement à un progrès économique jugé suffisant. Ce progrès économique, matérialisé par un certain volume d'emplois, la création de valeur ajoutée, des perspectives de croissance ou d'exportation, doit être jugé suffisant pour justifier l'existence de mesures de protection. Il s'agira dès lors de rationaliser les protections accordées en fonction des résultats de cet audit.

Dès 2012, dans le cadre de son audit du système économique calédonien, l'Autorité métropolitaine de la concurrence avait recommandé, au terme d'un examen des protections de marché, de progressivement lever les « *les protections de marché pour les secteurs employant peu de personnels ou pour lesquels la qualité et le coût de fabrication des produits rendent improbable une croissance de ces activités* »²⁴.

Au terme de cet exercice d'évaluation, pourront être identifiées des industries pour lesquelles le coût associé au protectionnisme est trop élevé comparé aux gains qu'en retire l'économie calédonienne, en termes d'emplois et de perspectives de croissance. Par exemple, dans le cas de produits fabriqués ou transformés par une industrie locale à faible valeur ajoutée, dont le degré d'ouvraison est faible, ou dégageant des taux de marge leur permettant d'être compétitifs ou encore employant peu de main d'œuvre, des mécanismes de soutien direct à l'emploi ou des aides directes à la production financées par l'impôt pourront être préférés à une mesure de protection de marché. Ces dernières, comme recommandé par l'ACNC en 2018, ne doivent être envisagées qu'en ultime recours, au vu des effets néfastes importants qu'elles font peser sur la concurrence²⁵.

Ceci permettra d'envisager la recherche de nouvelles stratégies industrielles et commerciales qui supplanteraient progressivement la seule défense de l'existant. A ce titre, un degré élevé de protection de l'environnement dans les standards normatifs, ou encore le développement d'une image de marque peuvent assurer une forme de protection efficace.

²⁴ ADLC rapport NC 2012, pt. 189.

²⁵ ACNC 2018-R-02 pt. 294.

Recommandation n° 2 : rationaliser les protections de marché existantes et ne conserver que les mesures correspondant à un progrès économique jugé suffisant.

2.1.2 Transformer les protections quantitatives en protections tarifaires incitatives et dégressives

Au vu des nombreux effets négatifs que font peser les restrictions quantitatives sur la concurrence (voir *supra*), la multiplication de ce type de protections est susceptible, à long terme, de faire plonger la Nouvelle-Calédonie dans une forme de « trappe à protections ». Cette trappe incite les producteurs abrités de la concurrence à demander toujours plus de protection pour survivre, sans pour autant générer de gains d'efficacité.

Mettre un terme à ce phénomène auto-entretenu passe par la transformation des protections quantitatives en protections de nature tarifaire. Cette proposition, qui a l'avantage de procurer des recettes fiscales et de maintenir une certaine pression concurrentielle sur les prix pratiqués par les producteurs locaux, avait déjà été formulée dans un rapport commandé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en 2010²⁶, puis réitérée par l'ACNC en 2018.

Cette mesure aura pour effet de réintroduire des mécanismes concurrentiels sur des marchés trop longtemps protégés de la concurrence. Des effets de bord sont néanmoins à anticiper. D'une part, un pic inflationniste sur les produits importés concernés par la TRM est à prévoir à court terme. Cette augmentation des prix des produits anciennement soumis à des restrictions quantitatives sera néanmoins compensée par la rationalisation des protections de marché, censée augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs et la diversité de l'offre à long terme. L'étape préalable de rationalisation et de sélection des mesures de protections pertinentes doit donc avoir été effectuée avec précaution, dans le respect de la méthodologie évaluative proposée.

D'autre part, les producteurs peuvent craindre des reports de demande sur les produits importés qui ne seront plus soumis à restriction quantitative. Ces reports seront plus ou moins massifs selon la notoriété des produits désormais ouverts à l'importation. Néanmoins, si cet effet est anticipé par les producteurs, ils peuvent être incités à innover, améliorer la qualité de leurs produits ou même communiquer sur la qualité de leurs productions. Cette transition des mesures STOP et des contingentements vers un dispositif de TRM doit s'étaler dans le temps selon un calendrier de transition défini offrant visibilité et sécurité juridique pour les entreprises concernées.

En outre, le taux de TRM ne doit pas aller au-delà d'une compensation du déficit de compétitivité des producteurs locaux en comparaison avec les produits importés concurrents. Dès lors, la détermination du taux de TRM doit se fonder sur une analyse de la comptabilité analytique du producteur local et prendre en compte les différentes aides dont il bénéficie déjà (double défiscalisation, aides à l'emploi, taux de TGC réduit sur des intrants), qui lui permettent déjà de compenser certains surcoûts.

Dans les cas où plusieurs entreprises sont bénéficiaires de la mesure de protection, cette analyse doit être effectuée sur tous les opérateurs concernés. Le taux pouvant être calculé sur la base d'une moyenne des coûts des opérateurs locaux, éventuellement pondérée en fonction de leur taille sur le marché.

Ce contrôle doit être rigoureusement effectué afin que les producteurs n'aient pas un niveau de protection trop élevé, sinon la mesure tarifaire risquerait de dissuader excessivement les importations, les empêchant d'exercer leur rôle de stimulant concurrentiel à l'égard des industriels locaux, ce qui peut mener à des situations de rentes et priver, par la même occasion, la Nouvelle-Calédonie des recettes fiscales correspondantes. Fixée à un niveau insuffisant, la TRM ne remplirait, en revanche, pas son rôle de protection.

En outre, certains taux de TRM (de 60 % maximum sur certains produits) actuellement pratiqués doivent être réduits afin de converger vers des taux de droits douane habituellement pratiqués par des économies comparables à la Nouvelle-Calédonie et pratiquant un niveau de protection de leur industrie jugé satisfaisant. Par comparaison, le taux moyen d'octroi de mer externe pratiqué par les DROM sur les importations se situe entre 7,5% pour la Réunion et 17,5% pour la Guyane. Une période de transition avec une dégressivité propre à chaque entreprise bénéficiaire peut être mise en place dans chaque secteur au cas par cas. Plusieurs mécanismes de dégressivité peuvent être envisagés : une dégressivité linéaire sur une période donnée ou bien une dégressivité modulable dans une période cible fixée selon un rythme de convergence propre.

Pour que les baisses de TRM se répercutent sur les prix de détail, les pouvoirs publics devront vérifier que ces baisses de coûts ne se traduisent pas par des augmentations de marge pour les importateurs et distributeurs. Des pratiques de « *name and shame* » peuvent éventuellement être envisagées pour dissuader les importateurs de ne pas répercuter pas les baisses de TRM sur les prix de détail.

²⁶ Rapport de J.-P. Lieb commandé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie « *Propositions de rationalisation de la fiscalité indirecte de la Nouvelle-Calédonie* », déc. 2010.

D'autre part, la durée des protections doit également être revue selon les critères cités *supra*, pour être adéquate et proportionnée à chaque mesure.

Recommandation n° 3 : assurer une transition des mesures quantitatives vers un dispositif de TRM révisité.

2.1.3 Mettre en œuvre une régulation indépendante et incitative des secteurs protégés

Pour éviter les risques de capture de la réglementation et de conflits d'intérêts, aboutissant à des décisions qui servent davantage les intérêts des industries concernées que l'intérêt public, la théorie économique recommande que les activités de régulation soient mises en œuvre par une autorité indépendante du pouvoir politique et des opérateurs économiques²⁷.

Cette littérature trouve un écho particulier en matière de protections de marché. En effet, l'Autorité métropolitaine de la concurrence avait recommandé en 2012 que les décisions d'octroi ou de renouvellement de protections de marché soient systématiquement soumises à l'avis d'un organisme indépendant et qu'elles soient rendues publiques et motivées, notamment lorsqu'elles s'écarteraient des conclusions de l'avis précité.

Il serait même envisageable d'aller plus loin en soumettant à l'avis conforme d'une autorité administrative indépendante (AAI) du gouvernement les décisions du gouvernement calédonien favorables à l'instauration ou au renouvellement d'une protection de marché.

Cette procédure pourrait se décliner comme suit en s'inspirant de la logique « aide d'Etat » :

La TRM en sa qualité de différentiel de taxation, est constitutive d'une aide au fonctionnement. Elle constitue un avantage sélectif, au profit de certains producteurs locaux, octroyée au moyen de ressources publiques susceptibles de fausser la concurrence.

L'ACNC recommande que, dans l'hypothèse où les pouvoirs publics se prononceraient en faveur de l'instauration comme du renouvellement d'une TRM aux fins de soutenir une production locale déterminée, l'AAI se verrait consulter par le biais d'une procédure d'avis conforme sur la mesure considérée.

En plus des principes d'analyse suivis par l'Autorité à ce jour, l'AAI contrôlerait :

- **La contribution au développement économique et à la cohésion territoriale de**

l'aide considérée (le cas échéant) en s'assurant du respect des objectifs assignés par la législation aux mesures de régulations de marché à savoir : renforcer l'industrie locale en améliorant sa compétitivité prix par rapport aux produits importés équivalents. Cela suppose un resserrement des objectifs poursuivis par l'article Lp. 413-1 du code de commerce.

- **L'effet incitatif de la TRM.** La mesure devrait être profilée de façon à ce qu'elle ne soit pas pérenne et qu'elle conduise à un ajustement. Elle devrait être de nature ponctuelle et non renouvelable tacitement à l'identique.
- **La nécessité et le caractère approprié de l'aide sous forme de TRM.** La mesure d'aide doit constituer un instrument d'intervention approprié pour atteindre les objectifs visés. Une mesure d'aide sous forme de TRM ne devrait pas être déclarée conforme si d'autres instruments d'intervention ou d'autres types d'aides ou de protection entraînant moins de distorsions permettent d'atteindre les mêmes objectifs.

Les services du gouvernement devraient justifier en quoi l'instauration d'une TRM est indispensable pour atteindre l'objectif recherché. En particulier, pourquoi d'autres formes d'interventions directes sous formes subventions, exonérations ou réductions d'impôts ou d'aides potentiellement moins génératrices de distorsions, telles que des avances récupérables ou des aides basées sur des instruments de dette ou de capitaux propres, voire d'adaptation normative ne sont pas appropriées.

- **Proportionnalité.** Cela implique de vérifier que le niveau de TRM est strictement limité au rattrapage de compétitivité coût subi par l'entreprise candidate. L'AAI devrait effectuer un **contrôle du cumul d'aides par bénéficiaire**, en particulier au fonctionnement et susceptibles d'avoir une incidence sur le pourcentage de TRM accordé. Il sera en particulier tenu compte de l'importance des montants d'aides au fonctionnement par bénéficiaire en termes de pourcentage de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire sur le territoire ; de pourcentage des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire sur le territoire ; du

²⁷ G. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), Spring, pp. 3-21, 1971.

pourcentage du chiffre d'affaires réalisé par le bénéficiaire sur le territoire.

Dans l'hypothèse où la mesure d'aide sous forme de TRM concernerait plusieurs producteurs locaux, l'ACNC recommande aux services du gouvernement d'établir un régime d'aide, applicable à toutes les entreprises concernées.

La projection de taux de TRM serait établie à partir d'une moyenne des coûts de production des entreprises bénéficiaires, lesquelles seraient toutefois assujetties à des obligations spécifiques au titre de chaque contrat de performance.

Le dispositif réglementaire pourrait également être assorti d'un pouvoir d'évocation, à l'instar de la procédure applicable en matière de contrôle des opérations de concentration prévue à l'article Lp. 431-1-7 du code de commerce. Ce pouvoir permettrait au président du gouvernement d'évoquer l'affaire et de statuer sur celle-ci dans un délai contraint. L'article précité prévoit que le pouvoir d'évocation peut être mis en œuvre pour des motifs d'intérêt général autres que le maintien de la concurrence, lorsque le président du gouvernement estime que la décision de l'autorité porterait une atteinte grave et disproportionnée aux intérêts de la Nouvelle-Calédonie dans des cas très exceptionnels.

Les motifs d'intérêt général, pourraient par exemple concerner :

- le maintien de productions stratégiques pour le développement local dont la rupture d'approvisionnement en provenance de l'extérieur pourrait mettre en péril l'économie ou les populations sur le territoire, ou bien dans les domaines de l'économie circulaire, de la valorisation de la biodiversité ou de la protection de l'environnement ;

- ou le maintien de productions de produits médicaux et d'équipements de protection individuelle nécessaires pour faire face aux crises sanitaires.

Pour que la régulation des opérateurs protégés soit efficace, une incitation individualisée à la performance devrait pouvoir être mise en œuvre à travers la conclusion de contrats de performance. Pour éliminer les risques de partialité dans l'application de la réglementation, la prise en charge de la négociation et du suivi de ces contrats de performance devrait être assurée par L'AAI désignée.

Il s'agit de poursuivre dans la direction donnée par la loi du pays n° 2019-5 du 6 février 2019, qui oblige les entreprises demanderesse à prendre des engagements pour que leur protection soit accordée ou reconduite, en étendant cette obligation à toutes les entreprises concernées par les mesures de protection.

Cette régulation pourrait commencer par la rédaction d'un cahier des charges précis et individualisé, résultat d'une négociation entre l'AAI et l'entreprise. Cette négociation aboutirait à un contrat de performance, définissant précisément les engagements pris en termes de prix, de qualité de service, de niveau d'investissement et de gains de productivité attendus. La pression du régulateur se substitue ainsi à une pression concurrentielle naturellement affaiblie du fait de l'existence de la mesure protectionniste.

Concernant les prix, l'article Lp. 413-6 du code de commerce constitue un fondement juridique pour que le régulateur détermine un prix « plafond » ou *price cap*, au-delà duquel l'opérateur régulé ne peut pas vendre ses produits. Cette modalité de réglementation des prix est la moins restrictive de concurrence, car elle permet aux opérateurs les plus efficaces de proposer des produits à des prix inférieurs et lui laisse l'intégralité des bénéfices de la rente, la marge n'étant pas régulée.

Plusieurs modalités de fixation du prix plafond peuvent être envisagées :

- Le régulateur peut se fonder sur les coûts réellement supportés par les opérateurs et procéder à leur actualisation²⁸ ;

- Le régulateur peut déterminer le prix plafond par références aux prix de produits sur des marchés comparables mais concurrentiels, ce qui suppose l'existence d'un marché de référence ;

- Le régulateur peut déterminer le prix plafond sur la base des données relatives aux coûts des intrants actualisés et d'un rendement du capital approuvé, incitant l'opérateur à réaliser des gains de productivité²⁹ ;

- Le régulateur peut également fixer un prix plafond dégressif au fil du temps, pour inciter les entreprises régulées à réduire progressivement leurs coûts.

Une fois la protection accordée ou renouvelée, le suivi régulier des engagements par l'AAI doit pouvoir être l'occasion, le cas échéant, de contrôler le respect des

²⁸ Cette actualisation peut être opérée par un mécanisme d'indexation automatique sur les cours mondiaux des matières premières et/ou sur le coût du fret sur la base des cours de référence constatés à date fixe et pouvant donner lieu à ajustements

²⁹ Les modifications ultérieures du niveau du prix plafond étant mises à jour par référence à un indice représentatif des changements de coût des intrants après intégration des gains de productivité actuels

engagements assignés dans le contrat de performance. En cas de non-respect de ce dernier, et afin de lui donner une réelle valeur contraignante, un retrait de la protection de marché doit être prévu et effectivement mis en œuvre dès la constatation d'un manquement.

Recommandation n° 4 : modifier le mode d'attribution des protections et n'accorder la protection qu'au terme d'un avis conforme d'une AAI, applicable tant en matière de demandes initiales et de modification que de demandes de renouvellement.

Recommandation n° 5 : mettre en œuvre une régulation incitative sous forme de contrats de performance et transférer la compétence de la négociation et du suivi de ces contrats de performance à l'AAI désignée.

En définitive, le premier scénario tourné vers la compensation d'un déficit de compétitivité des producteurs locaux, repose encore sur un modèle de développement introverti dont les limites et les risques ont été définis en première partie. En effet, les relais de croissance associés à ce modèle de développement apparaissent limités, du fait qu'une part significative du volume d'importation en Nouvelle-Calédonie concerne des biens difficilement substituables avec la production locale.

Le potentiel d'augmentation de la stratégie d'industrie-substitution apparaît également limité. Dès lors, est proposé un deuxième modèle de développement extraverti, qui repose sur la sélection de filières stratégiques.

2.2 Scénario n°2 : les conditions de mise en œuvre d'un modèle d'ouverture-spécialisation

La littérature économique a mis en lumière l'existence d'un « paradoxe insulaire », selon lequel l'isolement des petites économies insulaires les décourage à s'ouvrir, alors que l'ouverture est indispensable à leur croissance³⁰.

En effet, les petites économies insulaires sont tentées par le protectionnisme parce que la taille réduite de leurs marchés intérieurs les empêche de réaliser des économies d'échelle, permettant à leurs industries d'être plus productives. De plus, l'isolement réduit les gains de l'échange pour ces économies, du fait des coûts de transport additionnels imposés par la distance, qui élèvent

le prix local des produits importés et le prix à l'extérieur des produits exportés. Pour être compétitives, les firmes éloignées doivent payer des salaires plus faibles que leurs concurrents moins isolés.

Ce phénomène incite à produire sur place, plutôt que d'importer. Les industriels ont donc intérêt à demander une protection des importations pour capter l'intégralité de la demande intérieure. Or, plus le niveau de vie d'un pays augmente, plus il y a une « demande de diversité » de la part des consommateurs³¹. La taille du marché des petites économies ne permettant pas de produire la diversité des produits demandés, l'offre locale aura de plus en plus de mal à satisfaire la diversité demandée par les consommateurs. Ceci incite les producteurs locaux à demander encore plus de protection.

Pourtant, l'ouverture aux échanges conditionne la prospérité des petites économies insulaires en multipliant leurs possibilités de profiter des économies d'échelle et des gains de la spécialisation internationale³². Les travaux empiriques d'Alesina, Spolaore et Wacziarg démontrent que les petites économies ont un intérêt particulièrement fort à s'ouvrir au commerce extérieur, en ce qu'une part importante de leur croissance dépend des marchés internationaux³³.

Le développement passe donc par l'exportation d'une sélection de produits ou services pour lesquels l'économie locale dispose d'un avantage comparatif, seule façon d'obtenir des économies d'échelle à long terme, ou par d'autres ressources extérieures. Ces autres ressources, susceptibles d'affecter la compétitivité du secteur privé, peuvent être des transferts publics d'une métropole, ou bien l'exportation de main d'œuvre, ultime recours pour les économies insulaires les plus handicapées par l'isolement et le manque de ressources naturelles, qui améliorent leur niveau de vie grâce aux envois de fonds de leur diaspora émigrée³⁴.

Ce second scénario vise donc à développer les conditions de mise en œuvre d'un modèle de développement extraverti en Nouvelle-Calédonie, fondé sur l'ouverture de l'économie calédonienne au commerce international avec la spécialisation productive de son économie.

³⁰ B. Poirine, « Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », AFD, document de travail n° 52, 2007.

³¹ B. Lassudrie-Duchêne, "La demande de différence et l'échange international." *Revue d'Économie Politique*, 81(3), 505-530, 1971.

³² B. Poirine, « Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », AFD, document de travail n° 52, novembre 2007.

³³ A. Alesina, E. Spolaore, R. Wacziarg, « Trade, growth and the size of countries » in Philippe Aghion et Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Part 2, chapitre 23, pp. 1499-1542, Amsterdam, North Holland, 2005.

³⁴ G. Bertram et R. Watters, "The Mirab Economy in South Pacific Microstates", *Pacific Viewpoint*, 26(3), 497-519, 1985.

2.2.1 Poursuivre la spécialisation de l'économie calédonienne

Selon les théories du commerce international, une économie peut se spécialiser dans les secteurs dans lesquels elle dispose d'un avantage comparatif, ou bien dans les secteurs intensifs en facteurs de production dont elle dispose en abondance³⁵. Or, même des économies ayant des dotations similaires en termes de ressources peuvent se spécialiser dans les secteurs où elles réalisent des rendements d'échelle croissants et qu'elles parviennent à offrir des produits ou des services différenciés³⁶.

Dès lors, des économies de petite taille peuvent se concentrer sur un nombre limité de produits hautement spécialisés, répondant à des besoins spécifiques. Cette approche permet aux entreprises de petites économies de capturer une demande mondiale pour des produits de niche³⁷.

La Nouvelle-Calédonie s'est d'ores et déjà spécialisée dans l'extraction et la transformation de minerais, notamment du nickel. A ce titre, les produits issus de l'industrie métallurgique et de la mine représentent 95 % des exportations du territoire en valeur³⁸.

Les économistes mettent néanmoins en garde les petites économies des risques d'une trop grande spécialisation dans un ou deux secteurs, les exposant aux chocs externes comme les fluctuations des prix mondiaux ou les crises économiques internationales³⁹. Cette vulnérabilité est empiriquement constatée s'agissant de la spécialisation de la Nouvelle-Calédonie dans l'industrie du nickel, du fait de la forte volatilité des cours internationaux et des nombreuses difficultés rencontrées par la filière, entraînant des conséquences importantes en termes d'emplois et d'activité économique⁴⁰.

Pour poursuivre la spécialisation et la diversification de l'économie calédonienne, il est important de raisonner en « filières », qui désignent l'ensemble des activités complémentaires qui concourent, d'amont en aval, à la

réalisation d'un produit fini⁴¹. A cet égard, une étude financée par l'AFD, le WWF France et l'ADEME a dégagé de potentielles filières stratégiques pour la Nouvelle-Calédonie, comme la gestion et valorisation durable des ressources halieutiques, la sylviculture, le tourisme durable ou encore l'économie circulaire⁴².

En tout état de cause, la définition de filières stratégiques répond d'une logique prospective de long terme, qui doit être impulsée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dont le rôle ne se limite pas à accompagner, mais à impulser une vision pour les filières industrielles.

En premier lieu, la politique de spécialisation du territoire pourrait être initiée par **la création d'un Commissariat au plan**, chargé d'effectuer l'identification des filières stratégiques à défendre et les secteurs à investir, d'anticiper les besoins d'investissement et de formation⁴³. Cette démarche planificatrice de long terme doit pouvoir s'appuyer sur une concertation des parties prenantes : Etat, Provinces, représentants des entreprises et des salariés, collectivités, associations, consommateurs.

En deuxième lieu, **un grand ministère de l'industrie sur le modèle du MITI japonais, rattaché à un membre du gouvernement ou directement au président du gouvernement, pourrait être chargé** de mettre en œuvre la politique industrielle définie par le Commissariat au plan dans les différentes filières stratégiques identifiées. Ce ministère de l'industrie devrait veiller à faire converger les politiques publiques de court et moyen terme mises en œuvre par les autres membres du gouvernement en cohérence avec la politique industrielle de long terme.

En troisième lieu, **pourrait être créée une agence des participations de la Nouvelle-Calédonie**, qui effectuerait un suivi et assurerait la cohérence des interventions économiques et capitalistiques du territoire pour défendre ses intérêts dans les entreprises dont il est actionnaire. Celle-ci s'assurerait que les prises de participations publiques correspondent à la politique industrielle du territoire.

³⁵ D. Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 1817 ; E. Heckscher et B. Ohlin, *Interregional and International Trade*, Cambridge, Harvard University Press, 1933.

³⁶ P. Krugman, "Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade", *Journal of International Economics*, 9(4), 469-479, 1979.

³⁷ P. R. Krugman, "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade." *American Economic Review*, 70(5), 950-959, 1980.

³⁸ D'après le dernier rapport annuel économique 2023 de l'IEOM, p. 48.

³⁹ P. R. Krugman, "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade." *American Economic Review*, 70(5), 950-959, 1980.

⁴⁰ A. Requin, A. Nguyen, S. Monteil, D. Le Moine P. Desfossés, *Rapport sur l'avenir de la filière du nickel en Nouvelle-Calédonie*, Inspection Générale des Finances, juillet 2023.

⁴¹ Définition donnée par l'INSEE.

⁴² Etude sur le potentiel de diversification économique à soutenabilité forte de la Nouvelle-Calédonie, décembre 2020.

⁴³ M.C. Cailletaud et F. Grivot, CESE, « Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités », janvier 2021.

Encadré n° 3 : refonte des mécanismes de soutien aux filières

Les mécanismes de soutien aux filières peuvent être répartis en deux catégories : les aides au fonctionnement, permettant à une entreprise de réduire ses dépenses courantes, et les aides à l'investissement, destinées à financer des actifs corporels et incorporels.

S'agissant des aides au fonctionnement, plusieurs mécanismes de soutien sont envisageables :

- un mécanisme de compensation des surcoûts supportés par les producteurs locaux, visant à les rendre compétitifs à l'extérieur du marché domestique, sous forme de réduction de la fiscalité ou des cotisations sociales ou d'aides à la production ;
- un mécanisme d'aide visant à rétablir les conditions de la concurrence en soutenant l'exportation des productions locales en compensant leur déficit de compétitivité, assorti de mécanismes incitatifs ;
- un mécanisme de soutien à la montée en gamme de la production locale pour augmenter sa compétitivité hors prix et sa capacité à exporter ;
- un mécanisme de compensation financière des obligations réglementaires imposées à la production locale (monétarisation des obligations européennes ou françaises susceptibles de constituer des désavantages compétitifs face à la concurrence régionale) ;

Ces différentes approches répondent à des logiques et des modalités différentes, qui comportent leurs propres limites et risques (**voir Annexe 1**).

S'agissant des aides à l'investissement, il existe en Nouvelle-Calédonie des aides fiscales tant locales que nationales permettant d'abaisser le seuil de rentabilité d'un investissement matériel productif et de contribuer à son financement :

- **La défiscalisation calédonienne** ouvre droit à un crédit d'impôt de du montant agréé (45 % pour les entreprises du Grand Nouméa et 60% pour les autres), bénéficiant pour 70 % à l'exploitant et pour 30 % à l'investisseur, dans des secteurs limitativement énumérés ;
- **La défiscalisation nationale** vise à accorder un avantage fiscal à un investisseur qui dirige ses capitaux vers les entreprises ultramarines, pour leur permettre de réaliser des investissements productifs.

Si ces aides fiscales à l'investissement productif permettent de remédier aux difficultés d'accès au crédit et de compenser le manque de fonds propres des entreprises locales, présentent toutefois plusieurs inconvénients et distorsions économiques qui nuisent à leur efficacité globale et compromettent leurs objectifs.

L'ACNC constate que dans de nombreux cas, de grandes entreprises locales présentant un fort pouvoir de marché sont bénéficiaires de la double défiscalisation pour leurs investissements productifs. Cette situation met en exergue le défaut de contrôle concurrentiel sur ce type d'aides, pourtant nécessaire pour éviter les distorsions de concurrence (aide octroyée sur des marchés peu efficaces, en déclin ou surcapacitaires) ou l'accroissement du pouvoir de marché du bénéficiaire de l'aide. L'ACNC dresse un constat similaire en matière de contrôle du caractère incitatif de l'aide. En effet, de très nombreux bénéficiaires présentent souvent des niveaux de rentabilité et de profitabilité confortables, leur permettant sans difficulté de réduire le recours à la défiscalisation en augmentant la part du financement bancaire et/ou de l'autofinancement.

Le dispositif de l'aide fiscale nationale a également fait l'objet de nombreuses critiques tant de l'IGF que de la Cour des Comptes parmi lesquelles :

- La création de distorsions en limitant son éligibilité à certains types d'investissements matériels, alors que les entreprises locales ont des besoins de financement plus variés ;
- La poursuite d'objectifs peu conciliables, comme l'objectif de maintien et de création d'emplois avec l'objectif d'encouragement des investissements en capital permettant de réaliser des gains de productivité ;
- Les distorsions dans l'allocation du capital induites par le surcroît de rendement procuré par la défiscalisation ;
- La génération d'incertitude dans les plans de financement des investisseurs, notamment liée aux ajustements réguliers des dispositifs du fait de phénomènes de fraude ;

L'ACNC recommande qu'il soit procédé à une refonte des aides au capital et à l'investissement. Elle propose de privilégier aux mécanismes de défiscalisation à l'investissement productif, une aide portant plus largement sur les fonds propres et la capitalisation des entreprises locales. Les pouvoirs publics pourraient en ce sens renforcer l'attractivité du dispositif des fonds d'investissement de proximité. Dans l'hypothèse où cette proposition ne serait pas retenue par les pouvoirs publics, elle préconise que le contrôle des effets concurrentiels et du caractère incitatif des aides fiscales à l'investissement productif soit transféré à une AAI pour avis conforme.

Enfin, la spécialisation de l'économie calédonienne passe par une refonte du système de soutien aux entreprises, pour une meilleure efficacité des aides publiques orientées vers les filières stratégiques.

Le droit de la concurrence doit pouvoir également s'adapter à la logique de filières. Ainsi, il sera tenu compte des spécificités des filières en créant un corpus de règles adaptées⁴⁴.

Recommandation n° 6 : identifier et sélectionner les filières pour lesquelles il existe un avantage comparatif et/ou compétitif.

Recommandation n° 7 : confier ce travail d'identification et de sélection à un Commissariat général au plan.

Recommandation n° 8 : veiller à la cohérence de l'action publique en matière de stratégie économique et industrielle.

Recommandation n° 9 : privilégier aux mécanismes de défiscalisation à l'investissement productif des dispositifs d'aide portant sur les fonds propres ou la capitalisation des entreprises locales et renforcer l'attractivité des fonds d'investissement de proximité.

2.2.2 L'ouverture de l'économie calédonienne au commerce extérieur

La théorie économique soutient que les petites économies doivent adopter des politiques de développement axées sur l'ouverture au commerce et l'intégration dans l'économie mondiale. Cela inclut la promotion d'une politique commerciale ouverte, sans restriction des importations, la création d'un cadre attractif pour les investissements directs étrangers (IDE), et l'insertion dans une zone géographique favorisant les économies d'agglomération⁴⁵.

Pour la Nouvelle-Calédonie, cette ouverture signifie la suppression des restrictions quantitatives aux importations, mais également une baisse significative des barrières tarifaires (droits de douane et taxes d'effet équivalent), en conformité avec le droit de l'OMC. Cette baisse des restrictions aux importations est de nature à augmenter les volumes échangés et peut faire baisser les

prix des produits importés, mais également les prix domestiques, par un mécanisme d'alignement.

Deux facteurs sont à prendre en compte pour que cette réduction tarifaire apporte les gains de bien-être les plus élevés possibles pour l'économie calédonienne en termes de lutte contre la vie chère :

- **Le critère géographique** : la Nouvelle-Calédonie aurait intérêt à orienter davantage ses échanges extérieurs vers les pays les plus proches d'elle géographiquement, et donc de réduire ses niveaux de droits de douane pour les produits en provenance des marchés de la zone Pacifique, au niveau de celui appliqué pour les produits de provenance européenne. L'effet sur les prix serait positif pour le consommateur calédonien, avec une réduction concomitante du coût du fret et une augmentation de la diversité des produits proposés ;
- **L'élasticité-prix de la demande** : pour maximiser les recettes fiscales de la Nouvelle-Calédonie, les droits de douane pourraient être fortement baissés pour les produits pour lesquels l'élasticité-prix de la demande est fortement négative⁴⁶. En revanche, il serait possible de maintenir un taux de taxation relativement élevé pour les produits dont la demande est faiblement élastique au prix, à l'exception des produits de première nécessité.

La meilleure insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son bassin économique régional passe également par une poursuite du travail de passage en revue des normes techniques et sanitaires qui s'imposent aux produits importés, tant au regard de leur pertinence intrinsèque que de leurs potentiels effets anticoncurrentiels, si elles aboutissent à interdire les importations de certains produits en provenance de pays voisins. En outre, la réglementation en matière d'étiquetage imposant un étiquetage en langue française peut représenter un coût

⁴⁴ Voir en matière d'agriculture, l'avis de l'ADLC n° 18-A-04 du 3 mai 2018

⁴⁵ B. Poirine, « Eloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », AFD, document de travail n° 52, novembre 2007 ; P. R. Krugman, "Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade." *American Economic Review*, 70(5), 950-959, 1980 ; P.R. Krugman, *Geography and Trade*. MIT Press, 1991

⁴⁶ En effet, en taxant lourdement ce type de produits, la Nouvelle-Calédonie réduit fortement leur consommation et n'augmente que peu ses recettes fiscales. La forte perte de bien-être pour les consommateurs (faible consommation, et produits consommés à prix élevés) n'est donc pas compensée par l'augmentation des recettes fiscales induites.

important pour les importateurs et désinciter les échanges avec les pays voisins⁴⁷.

Dernière étape dans le processus d'intégration régionale, la signature d'accords de libre-échange avec des pays partenaires permet d'augmenter les flux d'échanges avec ces derniers en abaissant les droits de douane, avec la possibilité d'assurer une protection raisonnée et conforme au droit de l'OMC de certaines industries ou filières jugées stratégiques pour la souveraineté du Pays.

Enfin, le développement d'une stratégie et d'un cadre normatif favorable aux investissements directs étrangers (IDE) est une condition indispensable du succès du modèle d'ouverture-spécialisation aux fins de développer une industrie à forte valeur ajoutée et des marchés de niche⁴⁸.

En tout état de cause, plusieurs conditions doivent être réunies pour opérer un changement de modèle. Premièrement, cette nécessité d'évolution doit être partagée avec les acteurs économiques ainsi que les autorités nationales et locales.

Des transferts publics doivent possiblement accompagner la montée en puissance de la stratégie d'ouverture si celle-ci est privilégiée et ainsi continuer à jouer un rôle d'amortisseur social et de soutien à la demande pour éviter un choc négatif à court terme. Ensuite, le succès d'une telle stratégie repose à la fois sur la clarté de son pilotage, permise par une meilleure gouvernance et sur une mise en œuvre progressive de l'ouverture, avec des phases d'expérimentation pour les entreprises calédoniennes.

Recommandation n° 10 : redéfinir les droits de douane pour tenir compte de la proximité géographique et de l'élasticité-prix de la demande.

Recommandation n° 11 : poursuivre les travaux effectués en vue d'une meilleure insertion de la Nouvelle-Calédonie dans son bassin économique régional.

Recommandation n° 12 : définir un cadre normatif et mettre en place un guichet unique en matière d'IDE.

⁴⁷ Autorité polynésienne de la concurrence, avis n° 2019-A-02 du 19 septembre 2019 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution en Polynésie française, pt 48.

⁴⁸ P. R. Krugman "The Role of Geography in Development." *International Regional Science Review*, 22(2), 142-161, 1998.

Annexe 1

Typologie des stratégies existantes en matière d'aides économiques ultramarines (DROM)

Type de stratégie (volet offre)	Description	Avantages	Limites et risques		
			Optimalité économique	Absence d'incitation à la maîtrise des coûts de production	Pilotage de l'aide
Compensation des surcoûts rencontrés par les entreprises locales	<p>Des régimes d'aides au fonctionnement peuvent servir à compenser les surcoûts de fonctionnement qui sont supportés dans les régions ultrapériphériques et qui sont la conséquence directe d'un ou de plusieurs des handicaps permanents mentionnés à l'article 349 du TFUE, lorsque les bénéficiaires exercent leur activité économique dans une région ultrapériphérique.</p> <p>Exemples de dispositifs d'aides à la compensation des surcoûts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Différentiel de taxation à l'octroi de mer - Aide au fret - Aide à la compensation des surcoûts de la filière bois en Guyane - Aide à la filière sucre 	<p>-stratégie adaptée aux spécificités-coûts des entreprises ou secteurs ;</p> <p>-caractère évolutif de l'aide ;</p> <p>-efficacité du contrôle de proportionnalité</p>	<p>-Faible incitation à la spécialisation des territoires dans des productions disposant d'un avantage comparatif (tout secteur/ toute entreprise pourrait prétendre à un soutien sous forme de compensation);</p> <p>-Articulation avec objectif d'insertion économique régionale potentiellement problématique (en fonction de l'appartenance géographique de l'étalon comparatif).</p> <p>-faible incitation aux gains de parts de marché extérieures (logique export).</p> <p>-dispositifs d'aides dispendieux (du fait de la permanence du différentiel de compétitivité)</p>	<p>-Pas d'incitation à abaisser le prix de vente des produits.</p> <p>-Faible incitation à gagner en productivité (écart de productivité avec concurrents susceptible de constituer un surcoût devant être compensé).</p>	<p>Vigilance quant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Constitution de l'étalon comparatif (biais de sélection) et choix des variables ; -Typologie des surcoûts et quantification (certains surcoûts sont difficilement quantifiables par l'analyse comptable : effets de la concentration des marchés ; effets taille. S'ajoutent la robustesse des méthodes de calcul des surcoûts ainsi que l'origine des données et leur audit) ; -Actualisation et approche dynamique des surcoûts (prise en considération de l'évolution des 2 référentiels de comparaison) -Cumul d'aides et surcompensation (surcoûts doivent être retraités en prenant en compte les autres aides)

					directes susceptibles de viser les mêmes objectifs)
Stratégie verticale	<p>Aides orientées sur des secteurs considérés comme exposés à la concurrence afin de les protéger dans une logique de satisfaction de la demande locale, ou considérés comme essentiels du fait de leur capacité à créer de la valeur et de l'emploi voire en capacité d'exporter. S'inscrit dans le cadre d'une politique industrielle verticale appuyant des secteurs prioritaires sélectionnés par les pouvoirs publics.</p> <p>Exemples de dispositifs d'aides :</p> <ul style="list-style-type: none"> -défiscalisation outre-mer ; -exonération de cotisations patronales de sécurité sociale 	<ul style="list-style-type: none"> -Susceptible de répondre à la logique de spécialisation des territoires ; -Aide ciblée sur des secteurs voire des filières stratégiques et porteurs pour le territoire ; -Evite que les aides ne bénéficient qu'au secteur abrité (généralement peu concurrentiel). 	<ul style="list-style-type: none"> -Difficulté d'appréhension et de mesure de la contestabilité d'un secteur (degré d'exposition à la concurrence potentielle). 	<ul style="list-style-type: none"> -Faible incitation à gagner en productivité ; - Pas d'incitation à abaisser le prix de vente des produits ou services. 	<ul style="list-style-type: none"> -Difficultés quant à la capacité des pouvoirs publics à désigner les secteurs et filières stratégiques.
Stratégie horizontale	<p>Amélioration de l'environnement économique des entreprises. Objectifs généraux d'amélioration de la croissance et de la productivité, se traduisant notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le développement des infrastructures publiques ; - la réduction de la fiscalité et des cotisations sociales patronales. 	<ul style="list-style-type: none"> -pilotage des aides plus aisé (moins complexe que la logique surcoût) ; -limitation des effets distortifs (l'ensemble des secteurs d'activités bénéficient des mesures d'aides) 	<ul style="list-style-type: none"> - Faible incitation à la spécialisation des territoires dans des productions disposant d'un avantage comparatif ; -stratégie potentiellement inadaptée aux économies ultramarines caractérisées par une concurrence imparfaite (absence de mobilité des facteurs de production) ; -risque de saupoudrage des aides 	<ul style="list-style-type: none"> -Faible incitation à gagner en productivité ; - Pas d'incitation à abaisser le prix de vente des produits ou services. 	