



RAPPORT & AVIS N°38/2018

*la commission du développement
économique, de la fiscalité et du budget*

*Saisine concernant l'avant-projet de loi du pays portant
régulation du marché et diverses dispositions d'ordre
économique et fiscal.*

Présenté par :

Le président :

M. Dominique LEFEIVRE

Le rapporteur de la commission :

M. Johanito WAMYTAN

Dossier suivi par :

Mme Julie-Amandine VASSALLO, chargée d'études du
CESE-NC.

Adoptés en commission, le 5 décembre 2018,

Adoptés en bureau, le 6 décembre 2018,

Adoptés en séance plénière, le 7 décembre 2018.

RAPPORT N°38/2018

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 5 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi **en urgence** par lettre en date du 20 novembre 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un *avant-projet de loi du pays portant régulation du marché et diverses dispositions d'ordre économique et fiscal*.

Le bureau de l'institution a confié à la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget le soin d'instruire ce dossier. Elle s'est réunie pour auditionner les représentants du gouvernement et les acteurs concernés par ce sujet, à savoir :

| DATES | LES INVITÉS AUDITIONNÉS |
|------------|---|
| 27/11/2018 | <ul style="list-style-type: none">- madame Aurélie ZOUDE LE BERRE, présidente de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ACNC),- monsieur Jean-David NAUDET, directeur de l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM) en Nouvelle-Calédonie,- madame Luce LORENZIN, présidente de l'association UFC QUE CHOISIR de Nouvelle-Calédonie,- monsieur Tony DUPRE, porte-parole de l'intersyndicale vie chère. |

| | |
|-------------------|---|
| 28/11/2018 | <ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Philippe GERMAIN, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de madame Marie-Amélie MOLIA, chargée de mission en commerce extérieur et douanes au cabinet de la présidence, - madame Roxanne BEAL-BRUN, directrice adjointe des affaires économiques (DAE), - madame Matcha IBOUDGHACEM, directrice des affaires juridiques (DAJ), accompagnée de monsieur David GINOCCHI, directeur adjoint, - monsieur Xavier BENOIT et madame Flavie TEXIER, respectivement président et secrétaire générale de la fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie (FINC), - monsieur ERIC CHEVROT membre du bureau de la confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), - monsieur Divy BARTRA président de la commission de l'économie et de la fiscalité au mouvement des entreprises de France (MEDEF), - monsieur Marc DEMENE – élu consulaire et président de la commission des avis accompagné de Madame Valérie MATON de la chambre de commerce et d'industrie (CCI), - monsieur Olivier DUGUY, secrétaire général de la chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) et madame Emilie GIRAUT, directrice des services du développement économique, - madame Isabelle MILIN, chargée du service économique à la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie (CANC). |
|-------------------|---|

Ont également fourni une contribution écrite :

- Le syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC), la CPME, le MEDEF et la FINC.

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.

Par ailleurs, ont également été sollicitées et n'ont pas fourni de réponse :

- FO consommateur, les provinces Nord, Sud et des îles Loyautés, l'union des entreprises de proximité (U2P).

| | |
|-------------------|---|
| 05/12/2018 | Réunion d'examen & d'approbation en commission |
| 06/12/2018 | BUREAU |
| 07/12/2018 | SÉANCE PLÉNIÈRE |
| 5 | 18 |

AVIS N° 38/2018

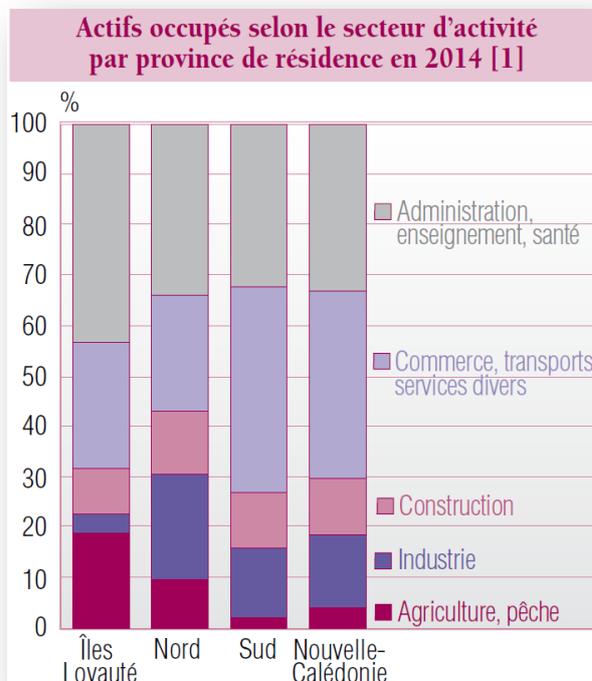
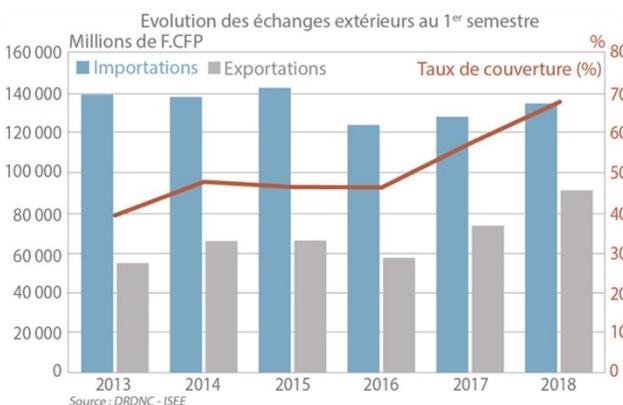
Conformément aux articles 22-6°, 19°, 20° et 22° de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de :

- commerce extérieur,
- régime douanier,
- consommation, concurrence et répression des fraudes, droit de la concentration économique,
- réglementation des prix et organisation des marchés,
- réglementation zoosanitaire et phytosanitaire.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cet avant-projet de loi du pays.

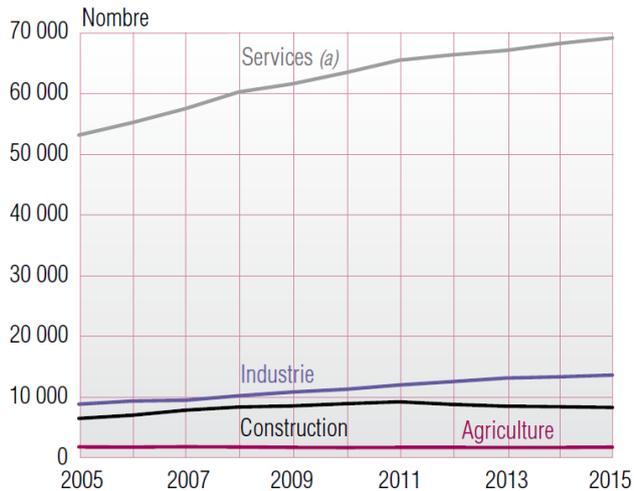
I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

La Nouvelle-Calédonie souffre, entre autre, d'un déficit récurrent de sa balance commerciale, de son insularité et de son éloignement de grands centres d'activité mondiaux et d'une disparité de développement sur son territoire géographique. De plus, la création d'emploi est un axe prioritaire pour le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. En effet, on dénombre 2000 nouveaux entrants sur le marché du travail chaque année (2000 départs, 4000 entrées)¹ aussi la nécessité de création d'activités est-elle permanente.



¹ Source : IEOM

Évolution de l'emploi salarié* par grand secteur [1]



* En moyenne annuelle.

(a) Services marchands + emplois secteur public.

NB : Les emplois de KNS sont reclassés en industrie manufacturière à partir de 2013, année de démarrage de la production.

L'un des outils utilisé par le gouvernement pour répondre à ces contraintes et problématiques consiste en une politique de soutien et de protection de son industrie de production et de transformation qui représente 5104 emplois² (hors métallurgie), 15% de l'emploi salarié³ et 9% du PIB⁴. En effet, de par l'étranglement du marché intérieur, les difficultés liées à l'export, les coûts des investissements productifs (surdimensionnés pour la taille du marché) et de main d'œuvre (comparativement à nombre de pays aux niveaux de vie inférieurs), le déficit de compétitivité est patent.

Actuellement, la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie prévoit la possibilité d'organiser une protection des entreprises locales opérant dans les secteurs de la production ou de la transformation. L'avant-projet de loi du pays étudié, qui remplacerait la délibération susnommée, n'a pas vocation à remettre en cause la politique d'import substitution (c'est-à-dire le remplacement des importations par la production intérieure⁵) menée depuis plusieurs décennies. Les types de protections, à savoir des mesures tarifaires (taxation) et des restrictions quantitatives (quotas ou Stop) demeurent. Il apporte en revanche certaines modifications notamment sur:

- la mise en place d'engagements juridiquement contraignants des entreprises en contrepartie des protections de marché accordées (en remplacement des contrats de compétitivité),
- la disparition du comité du commerce extérieur (COMEX),
- le remplacement de la taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale (TCPPL) par la taxe de régulation de marché (TRM),
- la possibilité de création de positions douanières par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au lieu du congrès ainsi que la fixation des taux de TRM afférents afin de réduire les délais d'application des mesures de régulation,
- la suppression des critères d'analyse des demandes de protection qui figurent actuellement en annexe de la délibération n° 252 susmentionnée,
- des modifications en matière d'instruction des dossiers....

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie selon la procédure urgente.

² Source : FINC

³ Source : ISEE

⁴ Source : FINC

⁵ Source : revue d'économie politique avril-mars 1978 par Patrick Guillaumont, éditions Dalloz

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

I- Sur les engagements (Section 3, article Lp 413-5) :

Regardant les engagements pris par les entreprises en contrepartie du bénéfice d'une protection de marché, les conseillers craignent que le fait de définir certains d'entre eux comme obligatoires (les 4 premiers de la liste⁶) incite les entreprises à s'en contenter et qu'elles ne souhaitent alors pas s'engager légalement dans les autres domaines listés. Ils estiment donc qu'il ne faut pas établir de priorisation au sein des engagements.

De plus, il paraît important de préciser que les engagements sont valables pour l'ensemble de la durée de la protection.

Ainsi à l'article Lp 413-5-II :

- au lieu de « *toute entreprise qui demande une mesure de régulation de marché s'engage au moins sur les contreparties figurant de 1° à 4°* »
- lire « *toute entreprise qui demande une mesure de régulation de marché s'engage durant l'intégralité de la durée de la protection accordée au moins sur 5 contreparties négociées figurant au I.* »

En outre, si la durée de protection est longue (jusqu'à 10 ans), il est essentiel de prévoir une réévaluation au cours du temps de ces engagements.

Les conseillers préconisent également que le gouvernement, au cas par cas et sous réserve de justifications, puisse **conserver la possibilité d'exiger des engagements complémentaires ne figurant pas dans la liste des engagements obligatoires** (exemple : imposition d'engagements environnementaux sur des industries générant des nuisances sévères en la matière).

Bien que non prévu dans cet avant-projet, ils font par ailleurs remarquer qu'il serait envisagé de trouver un mécanisme permettant à tout un secteur de bénéficier d'une protection de marché sans que les entreprises ne déposent de demande individuelle. En conséquence, ils s'interrogent sur les avantages que tirerait une entreprise qui n'aurait pas déposé de demande de protection mais qui en bénéficierait : **cette dernière devrait également être soumise à des engagements.**

Concernant le suivi des engagements, ils relaient la proposition de l'autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie (ACNC) sur le fait de « **publier sur internet une version non-confidentielle des engagements souscrits permettant ainsi aux tiers d'alerter le service compétent en cas de non-respect d'un engagement** »⁷ et ajoutent qu'il conviendrait de **constater lesdits engagements par voie d'arrêté du gouvernement.**

⁶ NB : la liste établie par le gouvernement n'est pas limitative. Article Lp413-5 : I « les mesures de protection de marché sont accordées en contreparties d'engagements, concernant *notamment* ».

⁷ source ACNC: récapitulatif des recommandations émises à l'occasion de son autosaisine n° 2018-R-02 du 09/11/18 visant à la modernisation de la réglementation relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie.

II- Sur la procédure d'instruction :

Les conseillers relèvent que la direction des affaires économiques (DAE) sera le service instructeur de ces demandes et devra en réaliser le suivi. Ils insistent par conséquent sur la nécessité de **donner à la DAE les moyens nécessaires afin que les dossiers soient étudiés convenablement.**

Au sujet des critères d'analyse des demandes, ils mettent en exergue les points suivants :

- ces derniers doivent être objectifs et connus de tous. Ils recommandent donc : **soit de les faire figurer au moins pour les grandes lignes dans la loi du pays (à l'instar de l'annexe de la délibération n°252 du 28/12/2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie) ou par le biais d'un arrêté du gouvernement,**
- la nécessité de prévoir les obligations suivantes pour l'analyse des demandes par le service instructeur :
 - o la réalisation d'**un test de marché.**
 - o **l'évaluation du surcoût** par rapport à l'import ainsi que **le coût fiscal,**
 - o la mesure de l'impact (positif ou négatif) **social** de la protection de marché envisagée ainsi que sur **l'environnement** et la **vie chère,** sujets de vigilance des populations,
 - o **l'évaluation de la contribution au progrès économique⁸,**
 - o la vérification que « *la protection envisagée n'élimine pas la concurrence pour une partie substantielle des produits concernés* »⁹
 - o pour les demandes de renouvellement, de prévoir une **révision selon une procédure complète et non simplifiée.** En outre, ils observent que concernant les protections déjà en place avec l'entrée en vigueur de cette loi du pays, il n'est prévu qu'une procédure de demande simplifiée (dans un délai de 36 mois) et **qu'une revue générale des protections de marché** devrait être établie à cette occasion.
- en matière de consultations, les conseillers notent, d'une part, que compte tenu de la disparition du comité du commerce extérieur (COMEX), il est nécessaire de prévoir **une obligation de consultation des acteurs du monde économique pertinents** (à minima les chambres consulaires et les syndicats professionnels concernés).
- d'autre part, ils soulignent que le temps laissé à l'ACNC pour rendre son avis (15 jours) est trop court pour qu'un travail abouti puisse être fourni, **il conviendrait donc d'allonger la durée de la saisine (1 mois ?)** ainsi que de **solliciter l'avis de l'ACNC également en cas de renouvellement** des demandes de protection. Ils rappellent que la durée

⁸ Cf. avis ACNC 2018-A09 page 7.

⁹ Source : ACNC (cf supra)

de la procédure d'instruction est à mettre en perspective avec celle des protections potentielles pouvant aller jusqu'à 10 ans.

- Sur l'article Lp 413-13 partie IV prévoyant qu'une absence de décision dans les délais vaut rejet de la demande, les conseillers jugent que **le refus devrait être motivé et notifié par un écrit**. Cela permettrait aux entreprises de représenter des demandes modifiées et dissuaderait d'éventuelles suspicions de fait du prince¹⁰.
- Enfin, les conseillers signalent que le présent avant-projet de loi du pays n'inclut ni l'abrogation de l'arrêté n° 2007-889/GNC du 01/03/2007¹¹ qui décrit notamment les modalités de procédure d'instruction, ni l'arrêté n° 2007-891/GNC du 1er mars 2007 *relatif aux modalités de fonctionnement du comité du commerce extérieur*. **Les modalités ayant changé et le COMEX disparaissant, il apparaît nécessaire de prévoir la suppression desdits arrêtés (soit par ce véhicule soit pas un autre arrêté).**

III- Sur les quotas :

L'allocation et la répartition des quotas est, de l'aveu tant de la puissance publique que des acteurs privés, un problème récurrent. Dans ce domaine, les membres de la commission émettent les recommandations ci-après :

- réaliser un **bilan des volumes** de quotas accordés par opérateur et les volumes réellement consommés à l'année précédente et **prévoir leur répartition sur la base des consommations réelles**, tout en favorisant les opérateurs qui ont privilégiés la production locale,
- **ouvrir d'avantage les quotas pour les nouveaux entrants** sur le marché et les réviser en fonction de ceux effectivement utilisés,
- prévoir la possibilité pour le gouvernement **d'imposer un « cahier des charges »** qui spécifierait le type de produit à importer (exemple : si un quota est accordé pour des pâtes car certaines offres ne sont pas produites localement (ex : pâtes bio), seuls les produits en carence seraient importés),
- préciser les **modalités relatives à l'importation des fruits et légumes**.

IV- Sur la taxe de régulation de marché (TRM) et les différents types de protection.

La TRM a vocation à remplacer la TCPPL. Elle s'appliquerait sur tous les produits importés concurrents d'articles locaux protégés et ses taux par position douanière seraient fixés par arrêté dans une fourchette de 10 à 60%. Elle peut également être fixée par des montants en valeurs par kilos ou litres. Les produits importés sont également soumis à des taux de taxe générale à la consommation (TGC) différents des produits locaux (11% à 22% versus 3%).

¹⁰ Définition : décision arbitraire d'une autorité publique

¹¹ relatif à l'application des mesures de protection de marché en Nouvelle-Calédonie

S'y ajoutent des droits de douane (de 0% à 20%) pour une partie des marchandises¹² et à la taxe de soutien à la production agricole (TSPA) pour l'ensemble des produits agroalimentaires importés (frais, surgelés, en boîte...) hormis les produits dits « de première nécessité ». Ce différentiel important entre les produits importés et les produits locaux permet la protection de ces derniers. **La TRM viendrait s'ajouter à l'ensemble de ces taxes** (sur la base du prix CAF).

Concernant les différentes modalités de protection de la production locale, les conseillers notent que les économistes préconisent pour leur part la priorisation de mesures tarifaires plutôt que de mesures quantitatives (quotas ou Stop). Les premières sont moins restrictives de concurrence, cependant elles sont également bien plus impopulaires (surenchérissement des prix, plus grande visibilité de la mesure) auprès des consommateurs.

Les conseillers estiment que **la notion de « produits concurrents » (article Lp 413-20) devrait être explicitée**. De plus, ils rappellent qu'il est interdit sur les produits de l'union européenne (UE) de cumuler à la fois une mesure de protection tarifaire et quantitative en vertu de l'accord d'association UE/PTOM auquel la Nouvelle-Calédonie est soumise. Aussi, il ne leur paraît **pas opportun de protéger un même produit à la fois par une mesure de contingentement¹³ et quantitative comme l'article Lp 413-4 en laisse la possibilité**. Ils s'interrogent de plus sur l'affectation de cette TRM.

Enfin, ils mettent en exergue que l'article 413-20 alinéa 3 prévoit que « *la liste des produits soumis à la taxe, ainsi que le taux ou le montant du droit qui leurs est applicable, est fixé par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* ». Or au terme de l'article 22-6 de la loi organique statutaire¹⁴ le régime douanier relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie et par conséquent du congrès. A contrario le gouvernement ne dispose d'aucune compétence reconnue en matière de fixation des taxes dans sa liste limitative. **Il y a donc risque que ces arrêtés soient juridiquement insécurisés avec toutes les conséquences judiciaires pouvant s'en suivre.**

V- Remarques diverses

Les conseillers relaient le mécontentement de plusieurs acteurs auditionnés **de ne pas avoir été consultés en amont sur ce texte** (chambres consulaires, intersyndicale, syndicats professionnels). Ils font observer que cette verticalité a un impact négatif en termes d'acceptabilité de la mesure car elle n'est pas de nature à créer un climat de confiance vis-à-vis de la puissance publique et impacte défavorablement les possibilités de solutions co-construites.

¹² « ces droits, dits « ad valorem », vont de 0 % (positions dites « exemptes ») à 20 % au maximum. Les marchandises originaires de certains pays (« origine préférentielle ») peuvent également être exemptées de droits de douane. C'est le cas notamment pour les marchandises importées de France métropolitaine ou de l'Union Européenne, dès lors qu'elles ont justifié de leur origine...» source : DRDNC

¹³ Aussi appelée « quota »

¹⁴ N°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Ils déplorent ne pas avoir eu accès aux projets d'arrêtés d'application de cette loi de pays.

En matière de transparence, ils proposent une **mise en avant des entreprises respectueuses de leurs engagements** qui pourrait encourager ces dernières et participer à l'information des consommateurs (ex : liste des « entreprises responsables ») ainsi que la publication des sanctions des entreprises défailtantes. De plus, regardant l'article Lp 413-10, ils estiment qu'il devrait être complété pour **prévoir la communication au public du rapport d'évaluation** concomitamment à sa transmission au congrès.

Par ailleurs, les conseillers préconisent également d'ajouter une obligation pour l'entreprise bénéficiant ou sollicitant une mesure de protection **d'être à jour de ses cotisations sociales, ses redevances fiscales et du dépôt de ses comptes.**

Enfin, les commissaires relèvent que l'article Lp 413-21, prévoit dans le cadre des sanctions la destruction des marchandises. A cet égard, ils émettent le souhait que **ces dernières soient données en priorité à des associations caritatives désignées par arrêté du gouvernement.**

III – CONCLUSION

Cet avant-projet limite pour l'heure les possibilités de protection des entreprises locales aux secteurs de l'agriculture et de l'industrie de production et de transformation. Les conseillers s'interrogent donc sur la pertinence de prévoir des principes similaires de régulation de marché à d'autres secteurs (comme les services).

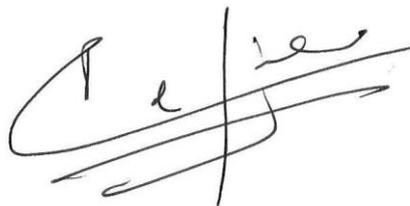
Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget émet un **avis favorable** à l'avant-projet de loi du pays portant régulation du marché et diverses dispositions d'ordre économique et fiscal

LE RAPPORTEUR DE SEANCE



Yves GOYETCHE

LE PRÉSIDENT



Dominique LEFEIVRE

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, **à la majorité** des membres présents et représentés par **5 voix « POUR », 1 voix « CONTRE »** et un conseiller qui n'a pas souhaité prendre part aux votes.

IV – CONCLUSION DE L'AVIS N°38/2018

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** au présent projet de loi du pays.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **12 voix « favorable », 6 voix « défavorable »** et **6 « réservé »**.

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRÉSIDENT



Daniel CORNAILLE