



AVIS N°27/2019

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

***Saisine concernant l'avant-projet
de loi du pays de soutien à la
croissance de l'économie
calédonienne***

Présenté par :

Le président :

M. Dominique LEFEIVRE

Le rapporteur :

M. Jean SAUSSAY

Dossier suivi par :

Mmes Martine GARNIER, chargée
d'études et Laetitia MORVILLE,
secrétaire.

Adoptés en commission, le 2 décembre 2019,
Adoptés en bureau, le 4 décembre 2019,
Adoptés en séance plénière, le 6 décembre 2019.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 5 novembre 2019 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne, selon la procédure normale.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget, en charge du dossier, a auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

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

Avis n° 27/2019

Conformément aux articles 21-III-4, 22-1 et 22-6 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de droit commercial, d'impôts et de régime douanier.

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

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

En 2018, la croissance économique de la Nouvelle-Calédonie a ralenti à 0,6% contre 1,1% en 2017¹.

Depuis 2012, crise, ralentissement, économie atone...ont qualifié le mauvais état de l'économie calédonienne. Entre autres causes évoquées : l'attentisme politique à l'approche du référendum le 6 septembre 2020, la vie chère et la mise en place de la taxe générale à la consommation (TGC) depuis le 1^{er} octobre 2018 accompagnée d'une réglementation des prix, les prix instables du nickel, le marché de l'emploi maussade, la fin des grands chantiers...

Face à cette situation et suite à une demande forte de la société civile ainsi que des acteurs économiques, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie lance, par cet avant-projet de loi du pays, une politique de soutien essentiellement à destination des entreprises ainsi que des mesures concernant les ménages.

Appuyé par les organisations patronales, les chambres consulaires ainsi que le conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Calédonie (CESE-NC), le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie avait déjà fait part de sa volonté de simplifier les procédures administratives pour les entreprises.

En effet, il avait été maintes fois remarqué l'abondance de documents à fournir depuis la création d'une entreprise jusqu'à la cessation de son activité.

¹ Les synthèses de CEROM, « *Le régime de croissance ralenti s'installe* », 2018.

Le CESE-NC avait rédigé un vœu² rappelant les difficultés rencontrées par les entreprises et proposant quelques solutions, notamment la dématérialisation. L'avant-projet de loi du pays qui est présenté a pour objectifs de :

- simplifier la vie des entrepreneurs et des entreprises,
- soutenir l'entrepreneuriat et l'économie calédonienne,
- relancer le pouvoir d'achat et stimuler la concurrence,
- transformer et diversifier l'économie calédonienne.

La difficulté de ce texte ne réside pas tant dans sa densité que dans la volonté de ses auteurs d'incorporer un large panel de mesures touchant différents secteurs aboutissant à un projet de loi aux champs d'application divers et vastes.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Cet avant-projet de loi était particulièrement attendu et les acteurs concernés ont exprimé, dans leur ensemble, leur satisfaction. Toutefois, il est regretté qu'il n'ait pas été accompagné de son projet de délibération de mise en œuvre ainsi que de ses projets d'arrêtés d'application afin de permettre une meilleure lisibilité et une vue d'ensemble sur le sujet.

La commission s'est intéressée, tout d'abord, au corps du texte en souhaitant y apporter quelques précisions rédactionnelles. Ce dernier fera, ensuite, l'objet d'un examen thème par thème, article par article.

A. Sur la forme de l'avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne

1) Concernant les intitulés de l'avant-projet de loi du pays

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a fait le choix d'intituler l'avant-projet de loi du pays de « *soutien à la croissance de l'économie calédonienne* ». L'énoncé d'une disposition législative est important car il reflète ce que contient la loi, le thème abordé par celle-ci et ce même s'il est dépourvu de valeur normative³.

Ainsi, il doit « *indiquer, de manière aussi claire, précise et concise que possible, l'objet essentiel du texte* »⁴. De plus, il ne doit incarner aucun « *point de vue subjectif sur le texte* ». Un texte législatif réglant différentes questions a généralement pour en-tête « *portant diverses dispositions relatives à...* ».

Les conseillers constatent, comme il l'a été indiqué ci-avant, que l'avant-projet de loi du pays aborde des points variés et par conséquent, pour des raisons de lisibilité et de meilleure compréhension, il serait préférable d'opter pour cette rédaction.

² Rapport et vœu n°02/2018, Autosaisine concernant la simplification administrative (pour les professionnels).

³ CE, 7 octobre 2015, Syndicat national des enseignants de second degré, n°386436.

⁴ Source : guide légistique, 2017 / legifrance.gouv.fr

Recommandation n°1 :

Au lieu de : « *Avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne* ».

Lire : « *Avant-projet de loi du pays portant diverses dispositions relatives au soutien à la croissance de l'économie calédonienne* ».

Les conseillers remarquent, également, une erreur manifeste matérielle à la section 3 du titre I, intitulée « *Encourager la transmission des entreprises aux salariés* » qui, en suivant la numérotation du texte, est en réalité la section 4.

Recommandation n°2 :

Au lieu de : « *Section 3 Encourager la transmission des entreprises aux salariés* ».

Lire : « *Section 4 Encourager la transmission des entreprises aux salariés* ».

Une erreur est également relevée à l'article 25-2° créant un e) bis alors que l'article 25-1° abroge le e) de l'article 128.

Recommandation n°3 :

Au lieu de : « *1° Le e) de l'article 128 est abrogé. 2° Après le e) de l'article 128, il est inséré un e) bis ainsi rédigé : e) bis. Versements sur un compte à terme* ».

Lire : « *1° Le e) de l'article 128 est abrogé. 2° Il est inséré un e) ainsi rédigé : e). Versements sur un compte à terme* ».

2) Concernant la rédaction d'une réglementation

L'article 14 prévoit la mise en œuvre de mesures spécifiques « *de valorisation de l'entrepreneuriat en milieu coutumier kanak* ». L'insertion de cet article dans le chapitre 2, ayant pour thème les démarches administratives facilitant la vie de l'entreprise, est peu cohérente avec l'article 13, intégré dans ce même chapitre, qui prévoit la dématérialisation des procédures d'immatriculation des entreprises facilitant ainsi les démarches de ces dernières.

En quoi, la valorisation de l'entrepreneuriat en milieu coutumier kanak a-t-elle un lien avec des « *démarches administratives facilitées* » ? Quid également des « *dispositifs spécifiques* » évoqués, quelles normes créées cet article ?

En outre, il existe déjà des réglementations en la matière (zones de développements prioritaires (ZODEP)⁵, groupement de droit particulier local (GDPL)⁶, le fonds de garantie pour le développement sur terres coutumières (FGTC)⁷...). Ainsi, ne serait-il pas préférable d'utiliser ces outils plutôt que de participer à l'inflation législative ?

Hormis annoncer qu'une réglementation sera prise sur ce sujet, la commission s'interroge sur l'intérêt normatif de cette mesure et propose de la supprimer.

⁵ Pour plus d'informations, cf., ci-après, 3) Concernant la transformation et la diversification de l'économie calédonienne.

⁶ <https://www.province-nord.nc/affaires-administratives-finances-budget/groupement-droit-particulier-local>

⁷ <https://dae.gouv.nc/pole-actions-economiques-soutien-au-developpement/le-fonds-de-garantie-sur-terres-coutumieres>

Recommandation n°4 : la commission suggère de supprimer l'article 14. L'entreprenariat en milieu coutumier kanak doit faire l'objet d'une législation particulière, si cela s'avère nécessaire (après un bilan des dispositifs précités).

La commission constate que, selon les termes de l'article 58, seule la loi du pays entrera en vigueur au lendemain de sa publication au JONC. Par conséquent, elle ne pourra pleinement s'appliquer qu'après publication de ses délibérations d'application.

Recommandation n°5 : la commission rappelle que cette entrée en vigueur doit être concomitante à celle de ses textes d'application.

B. Sur le fond de l'avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne

1) Concernant la simplification de la vie des entrepreneurs et des entreprises

- Le droit à l'erreur

Les articles 2 à 4 de l'avant-projet de loi du pays posent le principe du droit à l'erreur en matières douanière et économique. En matière douanière, il consiste à ne pas appliquer entièrement une sanction administrative à l'entreprise qui a omis une information ou commis une erreur. Ainsi, les intérêts de retard du contribuable seront réduits de moitié si ce dernier la modifie spontanément à condition qu'il soit de bonne foi. En revanche dans le cas où cette modification n'est pas spontanée mais intervient au cours d'un contrôle, les intérêts de retard ne seront réduits que de 30%.

Concernant la matière économique, aucune sanction administrative ne peut être appliquée au contribuable de bonne foi, dès lors qu'il régularise sa situation dans un délai de 30 jours à compter de la connaissance du manquement. Cependant, ce principe juridique ne s'applique pas aux récidivistes ni aux personnes de mauvaise foi (fraude). La bonne foi des contribuables est présumée, ainsi la charge de la preuve incombe à l'administration.

Les conseillers s'interrogent quant à la capacité de l'administration à gérer les nombreuses situations, tant en termes de recrudescence des procédures, de personnel que de formation.

Ils s'étonnent, également, que la délibération n°14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique ainsi que les textes d'application des réglementations citées à l'article 4-III ne soient pas mentionnés dans la liste des textes où le droit à l'erreur s'applique.

Concernant l'exclusion du champ d'application du droit à l'erreur en matière sociale, il est à noter que la caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CAFAT) est « *un organisme privé chargé d'une mission de service public : assurer la gestion de la protection sociale des calédoniens* »⁸. De ce fait, elle n'est pas soumise à cette réglementation. Toutefois, il avait été précisé, lors des auditions, que le droit à l'erreur s'appliquerait à la CAFAT dans une réglementation future.

La commission souhaiterait savoir s'il en sera de même s'agissant des mutuelles (des fonctionnaires, du commerce, du nickel et des patentés libéraux) ou d'autres organismes comme les bailleurs sociaux...

Recommandation n°6 : la commission préconise de rajouter la délibération n°14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique ainsi que les textes d'application des réglementations citées à l'article 4-III. Elle insiste pour que le droit à l'erreur s'applique également à la CAFAT, aux mutuelles, aux bailleurs sociaux...

- Les prises de position formelles

Les articles 6 à 9 instaurent le droit de se prévaloir des prises de position formelle en matières douanière et économique. Ce droit consiste, pour un contribuable, à poser une question à l'administration, sur son interprétation, quant à l'application de certaines règles qui le concernent.

Les conseillers regrettent que la publication, mentionnée à l'article 7⁹, soit facultative et qu'un délai n'ait pas été prévu. Cette mention suppose que cela relève de la discrétion de l'administration qui a le choix de la publication sans préciser quels en sont les critères.

Or, les commissaires s'inquiètent que cette publication ne soit pas respectée alors qu'il est important que les informations soient proprement relayées aux entreprises. Ces dernières perdraient en moyenne 22 jours par an en démarches administratives inutiles¹⁰. La commission entend que toute prise de position de l'administration ne puisse être publiée notamment lors de l'application d'une règle particulière dans des circonstances spécifiques liées à l'entreprise. Cependant, rien ne s'oppose à ce que cette publication soit obligatoire pour les situations d'ordre général. Elle insiste également sur l'importance d'une rédaction intelligible.

En outre, il est précisé à l'alinéa 2 de l'article 8-I que « *L'administration répond dans un délai de quatre mois à toute demande, précise et complète, présentée par une personne de bonne foi* ». La commission s'interroge sur l'opportunité du délai de 4 mois puisque, lors des auditions, il avait été remarqué à plusieurs reprises que ce délai pouvait être particulièrement long pour une entreprise.

⁸ <https://www.cafat.nc/web/cafat/statuts>

⁹ « *Les administrations de la Nouvelle-Calédonie et de ses établissements publics peuvent publier, [...] les instructions, circulaires et notes, qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives* », al. 1 art. 7 de l'avant-projet de loi de soutien à la croissance de l'économie calédonienne.

¹⁰ Source : chambre de commerce et d'industrie de la Nouvelle-Calédonie (CCI-NC).

En effet, cette dernière ne peut pas se permettre d'attendre une réponse de l'administration pour prendre une décision, au risque de freiner son activité et donc sa productivité. Il est suggéré de réduire ce délai à 1 mois pour des questions simples et 3 mois pour des questions plus complexes.

Ainsi, une proposition de délimitation de la question simple serait : une situation dans laquelle la réponse s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable.

En revanche, si le doute est présent la question sera qualifiée de complexe. En outre, il peut être donné la possibilité au contribuable de démontrer le caractère d'urgence et donc prioritaire de sa question.

Du reste, il est noté à l'article 9 que les dispositions des articles 7 et 8 s'appliquent aux codes des douanes, du commerce, de la consommation, des assurances mais *quid* du code des impôts ?

Recommandation n°7 : il est demandé qu'une obligation de publication soit rajoutée à propos des réponses de l'administration à l'entreprise concernant les situations d'ordre général. De plus, les réponses doivent être intelligibles.

Recommandation n°8 : il est suggéré de réduire le délai de réponse de l'administration à 1 mois pour des questions simples et de 3 mois pour des questions plus complexes.

Recommandation n°9 : la commission rappelle le vœu du CESE¹¹ et notamment sa proposition n°14 : « prévoir un moyen de médiation (neutre et indépendant) ».

- *Faciliter la création d'entreprise*

L'article 14, mentionné précédemment, dispose que « *Le statut de l'entrepreneur sera ainsi formalisé afin d'assurer la pérennisation de l'activité et de l'initiative économique au sein de la sphère coutumière* ». La commission se demande si cet article se réfère uniquement à l'entrepreneur kanak. Et si tel est le cas en créant un nouveau statut à destination uniquement de l'entrepreneur kanak, cela n'entraîne-t-il pas une rupture d'égalité entre entrepreneurs ?

- *Accélérer les délais de paiement par les administrations*

En 2018, selon une enquête de la chambre de commerce et de l'industrie de Nouvelle-Calédonie (CCI-NC), 88%¹² des entreprises ont subi un retard de paiement de la part du secteur public. Dans ce dernier, le délai de paiement moyen est estimé à 66 jours contre 37 dans le secteur privé.

¹¹ Rapport et vœu n°02/2018, Autosaisine concernant la simplification administrative (pour les professionnels).

¹² <https://www.cci.nc/actualites/delais-de-paiement-un-risque-supplementaire-pour-les-entreprises>

Afin de résoudre ce problème, l'article 16 pose la notion d'affacturage ou de « *Dailly* » inversé (inspiré de l'article 106 de la loi PACTE¹³), selon laquelle un organisme financier règle la créance de l'administration publique contre rémunération de celle-ci tout en supportant le risque de non-paiement à la place et lieu de l'entreprise. Ce dispositif est un avantage pour cette dernière qui est directement payée et n'a plus à s'inquiéter des retards de paiement ou des impayés de l'administration.

Toutefois, il est soumis à condition : il faut que l'entreprise concernée en fasse la demande et justifie d'une trésorerie en difficulté « *de nature à compromettre la continuité de son exploitation* »¹⁴.

Concernant l'expression « *difficulté de trésorerie de nature à compromettre la continuité de son exploitation* », la commission regrette qu'aucune définition n'en soit donnée et rappelle que le législateur a « *l'obligation d'exercer pleinement sa compétence [...] qui lui imposent l'adoption de dispositions suffisamment précises et de formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire. Il ne doit pas non plus reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi (CC, n°2005-512 du 21 avril 2005)* »¹⁵.

En outre, l'article 15-I de l'avant-projet de loi dispose que « *Les sommes dues par les administrations de la Nouvelle-Calédonie et de ses établissements publics à des entreprises [...] sont payées [...] dans un délai fixé par une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie* ». Les conseillers se demandent si la délibération mentionnée correspond à la délibération n° 424 du 20 mars 2019 portant réglementation des marchés publics ?

Cette dernière s'appliquant à la Nouvelle-Calédonie, aux provinces, aux communes, à leurs établissements publics et à leurs groupements d'intérêt public ; l'affacturage inversé s'appliquerait également aux communes.

Du reste, à l'article 15-III, il est fait mention de la création d'un observatoire des délais de paiement sur le territoire. Toutefois, mise à part mentionner que ce dernier publiera, sur un site internet, le temps que mettent les administrations de la Nouvelle-Calédonie à payer les sommes dues, il est déploré qu'aucune autre précision ne soit apportée comme la composition de cet observatoire.

¹³ « I. - Les acheteurs mentionnés à l'article L. 1210-1 du code de la commande publique peuvent, avec l'accord du fournisseur, demander à un établissement de crédit, une société de financement ou un FIA mentionné à l'article L. 313-23 du code monétaire et financier d'assurer le paiement anticipé de certaines de ses factures.

L'acquisition des créances par l'établissement de crédit, la société de financement ou le FIA s'opère par cession de créance ou subrogation conventionnelle.

II. - La mise en œuvre de la faculté prévue au I du présent article ne fait pas obstacle aux contrôles que les comptables publics exercent conformément aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la gestion budgétaire et comptable publique. », Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (1).

¹⁴ Art.16-I Titre I, Avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne.

¹⁵ Source : guide légistique, 2017 / légifrance.gouv.fr

De plus, alors que l'observatoire des délais de paiement en métropole examine aussi bien le règlement des délais de paiement tant interentreprises que de la sphère publique depuis 2016¹⁶, tel n'est pas le cas de cet article. En effet, aucune indication n'est faite que les délais de règlement de la commande privée seront également pris en compte par cet observatoire.

Recommandation n°10 :

- **définir les expressions « difficultés de trésorerie » ainsi que de « nature à compromettre la continuité de son exploitation »,**
 - **prévoir un délai maximum de paiement avant de passer en Dailly inversé,**
 - **préciser la délibération fixant le délai de paiement laissé à l'administration,**
 - **développer les missions de l'observatoire des délais de paiement,**
 - **harmoniser les mentions obligatoires qui doivent apparaître sur les factures et en informer, en cas de changement, les entreprises en amont.**
- Les mandataires de justice

L'article 17 réforme la profession de mandataires ainsi que des administrateurs judiciaires et notamment ses conditions d'accès. Ainsi, pour être inscrit sur la liste des mandataires de justice, il faut :

- « 1° Être de nationalité française ;
- 2° Être âgé de 25 ans révolus ;
- 3° Présenter des garanties de moralité suffisantes ;
- 4° Avoir subi avec succès l'examen national d'aptitude aux fonctions de mandataire ou d'administrateur judiciaire après l'accomplissement d'un stage professionnel ;
- 5° Être titulaire d'un master en droit, en science économique ou de gestion, ou d'un diplôme revêtu du visa du ministre chargé de l'éducation nationale, délivré par un établissement d'enseignement supérieur de commerce et de gestion reconnu par l'Etat et autorisé à délivrer un tel diplôme.

Toutefois, la commission des mandataires de justice peut, par décision motivée, dispenser les personnes des conditions fixées au 4° si celles-ci justifient d'une expérience et d'une compétence en matière de gestion des entreprises jugées suffisantes ».

Sur la possibilité offerte de ne pas prendre en compte la condition n°4 et de la remplacer, dans certains cas, par une « expérience » et une « compétence [...] jugées suffisantes », les conseillers se demandent combien d'années d'expérience sont requises pour remplir ce critère. Ils s'interrogent également sur la notion de « suffisantes », comment ce caractère est-il apprécié ?

¹⁶ <https://www.delais-paiement.fr/observatoire/>

En outre, la commission tient à rappeler et soutenir l'avis de l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ACNC)¹⁷ notamment d'élargir la composition de la commission à deux membres ayant la qualité de professeurs de droit ou de sciences économiques comme en métropole et Polynésie française, de créer un diplôme local de mandataire-liquidateur....

Recommandation n°11 : il est proposé de préciser les notions d' « expérience [...] jugées suffisantes ».

Recommandation n°12 : prendre en compte l'avis de l'ACNC.

- La protection du domicile de l'entrepreneur

Concernant les dispositions de protection du domicile de l'entrepreneur (articles 18 et 19), qui sont d'ordre public, la commission s'interroge sur l'utilisation des dispositifs alternatifs permettant d'accéder au crédit bancaire en substitution des garanties qui étaient associées au domicile. Elle s'inquiète, en effet, du refus des concours bancaires par manque de garanties.

- Encourager la transmission des entreprises aux salariés

S'agissant des articles 21 et 22, quant à la liquidation des droits d'enregistrement en cas de cession d'une entreprise ainsi que des droits de mutation à titre gratuit, les commissaires se demandent si ces mesures sont cumulables.

2) Concernant le soutien de l'entrepreneuriat et de l'économie calédonienne

- Maintenir l'épargne sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie

Concernant l'article 25 incitant à investir dans les entreprises calédoniennes plutôt que dans les produits d'assurance-vie, la commission note que le dispositif mis en œuvre se limite aux banques et s'inquiète fortement qu'il ne soit pas contraignant pour les établissements financiers : vont-ils réellement réinvestir dans l'économie calédonienne ?

- Soutenir le secteur de la construction

Concernant la taxe communale d'aménagement (article 33), la commission souhaite la suppression du délai de 48 mois sachant que la date limite devrait être la date d'achèvement des travaux.

Recommandation n°13 : il est proposé la suppression du délai de 48 mois.

¹⁷ Avis de l'ACNC n° 2019-A-01 du 22 février 2019 relatif à la demande d'avis de la CPME NC sur l'organisation et l'exercice de la profession de mandataire-liquidateur.

- Dispositions visant à simplifier la certification des comptes des entreprises

A l'article 36, les commissaires s'interrogent sur la fixation des dépassements de seuils (total bilan 300 millions de F.CFP/chiffre d'affaires à 600 millions de F.CFP).

Recommandation n°14: la commission préconise que des modalités de dépassement des seuils soient définies par délibération, en cohérence avec la loi PACTE.

3) Concernant la relance du pouvoir d'achat et la stimulation de la concurrence

- Lutter contre la vie chère

Le 1^{er} octobre 2019 a vu la mise en place de trois paniers au titre du bouclier qualité prix (BQP) en Nouvelle-Calédonie :

- un panier composé de 50 produits pour les enseignes dont la surface se situant entre 500 et 1 000 m² pour une valeur de 18 000 F.CFP ;
- un panier composé de 70 produits dont les surfaces de vente sont entre 1 000 à 2 500 m² pour un montant de 25 000 F.CFP ;
- un panier composé de 100 produits pour les enseignes de plus de 2 500 m² pour 32 000 F.CFP.

Et depuis le 1^{er} novembre 2019, un quatrième panier a été instauré composé de fruits et légumes, de viandes et poissons frais dont le prix est de 5 000 F.CFP pour 7,5 kilos de courses¹⁸.

L'avant-projet de loi du pays prévoit que les articles 42 et 43 instaurent le BQP dans le code du commerce de Nouvelle-Calédonie ainsi que les sanctions administratives qui l'accompagnent. Son objectif : redonner du pouvoir d'achat aux ménages en baissant l'inflation des prix et faire revivre la concurrence entre les entreprises.

Il consiste en la mise en place de « paniers » constitués de produits de consommation courante et dont le prix sont fixés par les « *organisations professionnelles représentatives des secteurs de la production locale, de l'importation, de la distribution et du commerce de détail ainsi qu'avec les principales entreprises de ces secteurs [...]. La liste des organisations professionnelles représentatives et des entreprises qui participent à ces négociations est fixée par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* »¹⁹.

A ce propos, l'observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de la Réunion a rendu un avis²⁰ critique quant à son efficacité. En effet, il est regretté dans cet avis que la population n'ait pas été associée à son élaboration.

¹⁸ <https://gouv.nc/actualites/29-10-2019/un-bouclier-qualite-prix-pour-les-produits-frais>

¹⁹ Art.42 Titre III, Avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne.

²⁰ Avis de l'OPMR sur le BQP de 2019(<http://www.opmr.re/qui-sommes-nous/bouclier-qualite-prix/>).

Ainsi, le prix du panier actuel est remis en cause car jugé trop élevé, le contenu du panier doit être revu pour des produits de meilleure qualité nutritionnelle, la visibilité des produits du BQP reste à améliorer en magasin...

En outre, les commissaires observent l'absence de participation des transporteurs (aériens, maritimes) et des transitaires dans la négociation des prix et des produits des paniers alors que l'OPMR de la Réunion rappelle que « *une contribution à l'effort de modération des prix est attendue de leur part* »²¹.

La commission s'interroge également quant aux prix des paniers, dont un des montants est de 32 000 F.CFP, alors que l'ISEE en 2013²² soulignait qu'environ 23 000 F.CFP par mois du budget des ménages dits « pauvres » est consacré aux dépenses alimentaires.

Recommandation n°15 : la commission suggère que les transporteurs et transitaires participent à la négociation des prix et des produits des paniers du BQP. Elle demande que la composition du BQP obéisse à des préoccupations de qualité nutritionnelle.

- Redonner du pouvoir d'achat aux calédoniens

L'article 45 encourage les salariés à effectuer des heures supplémentaires en les exonérant de l'impôt sur le revenu. Or, les conseillers se demandent si cette mesure n'aurait pas été plus efficace si les charges sociales, salariales et patronales, avaient été supprimées.

En revanche, aucune étude ne montre en Nouvelle-Calédonie le nombre de personnes effectuant des heures supplémentaires.

S'agissant de l'article 47, il instaure le dispositif chèque-vacance avant le 31 décembre 2020. Ce dispositif fait suite au titre repas instauré par une loi du pays de 2013²³ dans laquelle les employeurs mettent en place des titres de paiement des repas au profit de leurs salariés. L'employeur participe entre 40 à 60% de la valeur du titre-repas qui est exonéré de charges sociales.

Or, aucun bilan n'a été à ce jour établi sur l'efficacité de ce système. La popularité de ce dernier auprès des employeurs et des salariés ainsi que son coût ne sont pas vérifiés, alors pourquoi l'étendre aux chèques-vacances ?

En outre, il serait peut-être plus avisé de développer une aide à la mobilité au regard du coût des transports en Nouvelle-Calédonie évalué, par l'ISEE à hauteur de 30 000 F.CFP²⁴.

Recommandation n°16 : la commission suggère de remplacer le chèque-vacances par une aide aux transports, en particulier les titres de transport collectif ou les moyens de mobilité bas en carbone.

²¹ Avis de l'OPMR sur le BQP de 2019(<http://www.opmr.re/qui-sommes-nous/bouclier-qualite-prix/>).

²² Synthèse n°27, oct. 2013, « *L'alimentation en tête des dépenses des ménages vivant sous le seuil de pauvreté* », ISEE.

²³ Loi du pays n°2013-9 du 22 novembre 2013 relative aux titres-repas et délibération n°108/CP du 25 novembre 2013 relative aux titres-repas.

²⁴ Synthèse n°27, oct. 2013, « *L'alimentation en tête des dépenses des ménages vivant sous le seuil de pauvreté* », ISEE.

- Protéger les consommateurs et renforcer l'efficacité de l'ACNC

Concernant les opérations de concentration d'entreprise, la commission note qu'il est nécessaire de considérer uniquement dans le calcul du montant global de l'opération, les activités des intervenants (directement et indirectement) concernés par le secteur.

Recommandation n°17 : de plus, la commission suggère qu'il soit prévu, à l'article 49, une procédure d'exclusion si la partie prenante n'a aucun intérêt, direct ou indirect, dans le secteur concerné.

4) Concernant la transformation et la diversification de l'économie calédonienne

L'article 54 met en place le dispositif des zones franches qui consiste à attirer des entreprises à s'implanter sur certaines zones, et ce au moyen d'exonérations de charges fiscales. Ce dispositif incite à l'investissement ainsi qu'au développement économique de la zone géographique concernée.

En 2012²⁵, un système semblable avait été mis en place : le dispositif ZODEP. L'idée, face au déséquilibre économique, était de développer le foncier notamment en terres coutumières.

A ce sujet, le CESE-NC avait rédigé un avis en 2011²⁶, il regrette qu'aucun bilan n'ait été fait sur la question des ZODEP notamment sur le coût engendré et les avantages générés.

Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie veut créer les zones franches à la demande des provinces. Toutefois, ne serait-il pas préférable que ce soit les communes, en termes de proximité, qui identifie les zones à cibler ?

La constitution de zones franches peut se faire si l'une des conditions suivantes est remplie :

- « 1° Une densité de population inférieure à un taux d'habitants par kilomètre carré ;
- 2° Un taux d'emploi maximal de la population active ;
- 3° Un montant maximal de recettes fiscales au cours des trois dernières années ;
- 4° Une absence de desserte par une route territoriale. »²⁷

Outre les conditions susmentionnées, d'autres sont également imposées à l'entreprise pour s'implanter, à savoir :

- le siège social de l'entreprise, l'ensemble de son activité et ses moyens d'exploitation doivent être implantés dans les zones franches,

²⁵ Délibération n° 194 du 5 mars 2012 fixant les modalités de délimitation des zones de développement prioritaires (ZODEP) de la Nouvelle-Calédonie.

²⁶ Rapport et avis n°20/2011, saisine concernant le projet de délibération fixant les modalités de délimitation des zones de développement prioritaires (ZODEP) de la Nouvelle-Calédonie.

²⁷ Art.54 Titre IV, Avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne.

- le capital de l'entreprise ne doit pas être détenu à plus de 50% par d'autres sociétés,
- l'entreprise ne doit pas reprendre, transférer, concentrer, restructurer ou étendre des activités déjà préexistantes,
- son activité doit être une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole. Quant à son activité principale, elle doit relever soit du secteur du tourisme, de l'économie maritime, de la protection de l'environnement ou de l'économie numérique.

Ainsi, selon le premier critère une entreprise réalisant plus de 15% de son chiffre d'affaires en dehors de la zone franche ne peut pas bénéficier de l'exonération. Or, cela signifie que des entreprises de construction ou de travaux, dont l'activité se réalise en majorité en dehors de la zone franche, ne peuvent pas se voir appliquer cette mesure.

Le dernier critère est d'autant plus contraignant puisqu'il pose une double condition. En effet, en plus d'être une activité commerciale, l'entreprise devra également se spécialiser dans le tourisme par exemple.

Ainsi, la commission doute de l'efficacité de cette mesure contenu de son caractère restrictif.

Recommandation 18 : elle préconise l'ouverture à plus de secteurs d'activité.

5) Concernant les dispositions diverses, transitoires et finales

L'article 56 dispose que les « *contribuables domiciliés en Nouvelle-Calédonie [...] peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 25% du montant des versements effectués au cours d'une année civile, dans la limite annuelle de 500 000 F.CFP* ».

Suite aux observations transmises²⁸, les conseillers remarquent que seules les personnes physiques sont mentionnées au titre du financement participatif alors que les personnes morales ont un rôle important qui permet à un porteur de projet de rester majoritaire dans son collège d'associés.

Recommandation n°19 : à l'article 56-II-6°, il est suggéré de rajouter les personnes morales ayant un objet à destination du bénéficiaire de prise de participation au capital.

Recommandation n°20 : il est proposé une réduction de 50% du montant dans la limite de 500 000 F.CFP au lieu d'une réduction de 25%.

L'article 59 prévoit la rédaction d'un rapport, par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie adressé au congrès, faisant le bilan de cet avant-projet de loi du pays et son impact sur l'économie calédonienne. Il est également publié.

²⁸ Observations écrites de la CPME NC en date du 28/11/2019.

Toutefois, les commissaires constatent que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n'est tenu à aucune obligation de délai quant à la publication de ce rapport et le regrette, ce sujet étant tout aussi important pour la société civile.

Recommandation n°21 : prévoir un délai de publication à compter de la transmission au congrès de la Nouvelle-Calédonie.

III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission salue l'initiative prise pour relancer l'économie calédonienne mais les conseillers déplorent qu'aucune mesure spécifique n'ait été prise concernant l'emploi.

Par ailleurs, elle insiste, particulièrement, sur l'importance de ses **21 recommandations**.

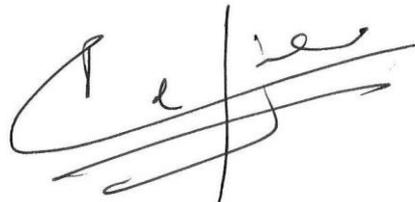
Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission du développement économique, de la fiscalité et du budget émet un *avis favorable* à l'avant-projet de loi du pays de soutien à la croissance de l'économie calédonienne.

LE RAPPORTEUR



Jean SAUSSAY

LE PRESIDENT



Dominique LEFEIVRE

La **commission** a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à la **majorité des membres** présents par **7 voix « POUR »**.

IV –CONCLUSION DE L'AVIS N°27/2019

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

Par ailleurs, elles insistent, plus particulièrement, sur l'importance des **21 recommandations**.

L'avis a été adopté à la **majorité** des membres présents et représentés par **14 voix « favorable »**, **8 voix « défavorable »** et **3 « réservé »**.

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°27/2019

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 05 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,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
19/11/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Sonia BACKES, présidente de l'assemblée de la province Sud accompagnée de madame Flore ROUDAUT, collaboratrice ainsi que monsieur Guy-Olivier CUENOT, élu au congrès de Nouvelle-Calédonie, - Madame Sylvie JOUAULT, déléguée générale du syndicat des importateurs et des distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC), - Monsieur Éric DINAHET, chargé de l'économie et de la fiscalité à la fédération des entreprises (MEDEF-NC), - Madame Luce LORENZIN, présidente de l'UFC Que choisir.
20/11/2019	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Jenifer SEAGOE, présidente de la chambre du commerce et de l'industrie (CCI-NC), - Monsieur Olivier DUGUY, secrétaire général de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA NC) accompagné de madame Christelle VANHEE, chargée de mission, - Monsieur Christopher GYGES, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie accompagné de madame Nathalie NETO, conseillère pour le secteur de la fiscalité, - Monsieur Christian BELHOTE, magistrat à la direction des affaires juridiques (DAJ), - Messieurs Erick BACKES, directeur des affaires économiques (DAE), accompagné de Lionel BORGNE ainsi que madame Roxanne BEAL-BRUN, respectivement directeur et directrice adjoints de la DAE, - Monsieur Mickael JAMET, directeur des services fiscaux (DSF) accompagné de madame Stéphanie MAIRO, chargée d'études fiscales, - Monsieur Tony DUPRE, vice-président de la COGETRA et membre de l'intersyndicale « lutte contre la vie chère », - Monsieur David MEYER, secrétaire général de la fédération des syndicats fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique (FSFAOFP) et membre de l'intersyndicale « lutte contre la vie chère », - Monsieur Baptiste FAURE, secrétaire général des petites et moyennes entreprises de Nouvelle-Calédonie (CPME NC) accompagné de madame Audrey CADO, chargée d'études juridiques.
02/12/2019	Réunion d'examen & d'approbation en commission
DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS

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

Par ailleurs, a également été sollicité et a fourni une réponse :

- L'association des entrepreneurs kanaks (AEK),
- La fédération des industries de Nouvelle-Calédonie (FINC) arrivé hors délai.

04/12/2019	BUREAU
06/12/2019	SÉANCE PLÉNIÈRE
5	21

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames KERJOUAN, ROY et WALEWENE, messieurs BELLAGI, CORNAILLE, GOYETCHE, ITREMA, KALOI, LAVAL, LEFEIVRE, OLLIVAUD, PONIA et WAMYTAN.

Étaient présents lors du vote : messieurs BELLAGI, FLOTAT, GOYETCHE, LAVAL, LEFEIVRE, SAUSSAY et WAMYTAN.

Étaient absents lors du vote : madame LINOSSIER et messieurs CORNAILLE, OLLIVAUD, et PONIA.

Ne participait pas au vote madame KERJOUAN.