

6.11 INSTALLER DE NOUVELLES DYNAMIQUES STRUCTURELLES POUR L'ÉCONOMIE

6.11.1 Le contexte

Le contexte de l'économie calédonienne, ses atouts et ses faiblesses, sa vulnérabilité (importations, transferts de capitaux, ressources minières), ses déséquilibres internes (faible compétitivité, niveau des prix, inégalités) et ses besoins de financement de l'action publique (institutions, politiques publiques, transferts de l'État), ont été développés dans les parties diagnostic et défis du présent document. Ces analyses ont montré la nécessité d'une réforme structurelle de l'économie calédonienne vers un modèle de développement pérenne.

Les chemins de la réforme peuvent être multiples. Pour cela des choix doivent être effectués sur le degré d'ouverture à l'international de l'économie calédonienne, sur la diversification et la localisation des activités économiques, sur la stratégie de valorisation et de préservation du capital minier, sur le niveau et les outils de pilotage de la compétitivité, sur la politique de prélèvement et de redistribution et sur le degré de prise en compte des critères relatifs au développement durable.

Si les orientations fondamentales présentées par la suite semblent impératives à de nombreux acteurs de l'économie calédonienne, les réponses apportées peuvent être sensiblement différentes en matière de fiscalité, de secteurs prioritaires à développer, d'utilisation des ressources.

6.11.2 Les prérequis, conditions de réalisation des objectifs proposés

- Choix du modèle économique (spécificités et contraintes locales, aspirations des populations, enjeux, objectifs) ;
- Mise en place concertée de politiques économiques, fiscales, douanières, environnementales, etc. ;
- Trouver un consensus sur la nécessité de réaliser des gains de productivité et l'intérêt de les répartir.

6.11.3 Les choix et les priorités possibles

- L'économie calédonienne doit-elle maintenir les protections de marchés ou s'ouvrir davantage à la concurrence internationale ?
- La Nouvelle-Calédonie doit-elle chercher de nouvelles sources de richesses (hors nickel) ?

Les indicateurs d'opportunité

■ L'évolution du PIB et de sa composition

1

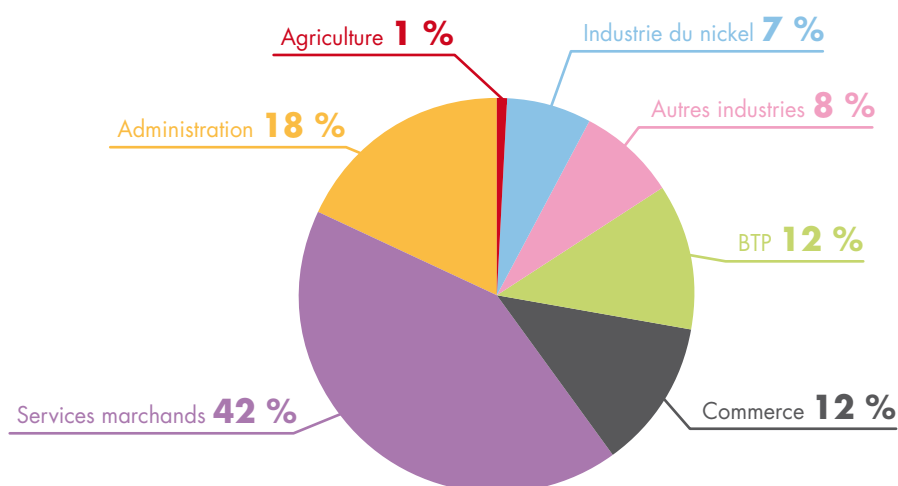
LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE ET LA RÉPARTITION SECTORIELLE DE LA VALEUR AJOUTÉE EN 2011

Produit intérieur brut

	2008	2009e	2010e	2011e
PIB (milliards de XPF)	735,7	748,2	823,4	847,8
PIB/hab (millions de XPF)	3,0	3,0	3,3	3,3

e : estimation

Répartition sectorielle de la valeur ajoutée en 2011



source : CEROM 2011

2 NOMBRE D'EMPLOIS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

EMPLOIS PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ	DÉC.-00	DÉC.-12
Agriculture, sylviculture et pêche	1535	1558
Industries extractives	1102	1626
Industries manufacturières	5408	9541
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur, d'air conditionné et d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	1022	1473
Construction	4777	7975
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	7440	10 186
Transports et entreposage	2735	4234
Hébergement et restauration	2602	4931
Information et communication	599	905
Activités financières et d'assurance	1499	2132
Activités immobilières	435	639
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	1158	2499
Activités de services administratifs et de soutien	2051	4843
Administration publique	541	829
Enseignement	2410	2741
Santé humaine et action sociale	1134	2441
Services récréatifs, personnels, associatifs et autres	1043	2020
Services domestiques	3523	3009
TOTAL SECTEUR PRIVÉ	41 012	63 583
Contractuels		9528
Fonctionnaires Nouvelle-Calédonie	7458	8824
Fonctionnaires État		6265
TOTAL SECTEUR PUBLIC	7 458	24 617
TOTAL EMPLOIS SALARIÉS	48 470	88 200

Source ISEE

■ Le niveau de qualification

3 NIVEAU DE QUALIFICATION : DONNÉES QUANTITATIVES PAR PROVINCE

Répartition géographique	Diplômes	Total	Part
Province des îles Loyauté	Aucun diplôme	5 659	47 %
	CEP ou CFG	1 202	10 %
	BEPC	1 202	12 %
	CAP BEP	2 199	18 %
	BAC	935	8 %
	1 ^{er} cycle	270	2 %
	2,3 ^e cycle	271	2 %
	Total	11 931	100 %
Province Nord	Aucun diplôme	14 902	45 %
	CEP ou CFG	3945	12 %
	BEPC	2775	8 %
	CAP BEP	6694	20 %
	BAC	2663	8 %
	1 ^{er} cycle	1144	3 %
	2,3 ^e cycle	1182	4 %
	Total	33 305	100 %
Province Sud	Aucun diplôme	32 234	23 %
	CEP ou CFG	14 463	10 %
	BEPC	13 054	9 %
	CAP BEP	30 108	21 %
	BAC	22 788	16 %
	1 ^{er} cycle	12 789	9 %
	2,3 ^e cycle	15 691	11 %
	Total	141 127	100 %
Nouvelle-Calédonie	Aucun diplôme	52 795	28 %
	CEP ou CFG	19 610	11 %
	BEPC	17 224	9 %
	CAP BEP	39 001	21 %
	BAC	26 386	14 %
	1 ^{er} cycle	14 595	8 %
	2,3 ^e cycle	17 144	9 %
	Total	185 363	100 %

Source : ISEE recensement 2009

■ Le niveau des prix et les écarts par rapport à la métropole et à l'outre-mer, par poste budgétaire⁽¹⁾

- Le différentiel de prix avec la métropole : +34 %
- Le poste « alimentation » : + 65%

(1) Comparaison des prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole (CEROM 2012).

La répartition des revenus

4 ÉVOLUTION DE L'INDICE DE GINI⁽²⁾ PAR PROVINCE⁽³⁾

	1991	2008	2000	2006
Province des Îles Loyauté	0,53	0,52	0,41	0,42
Province Nord	0,52	0,46	0,44	0,44
Province Sud	0,36	0,38	0,5	0,5
Nouvelle-Calédonie	0,41	0,42	0,5	0,5

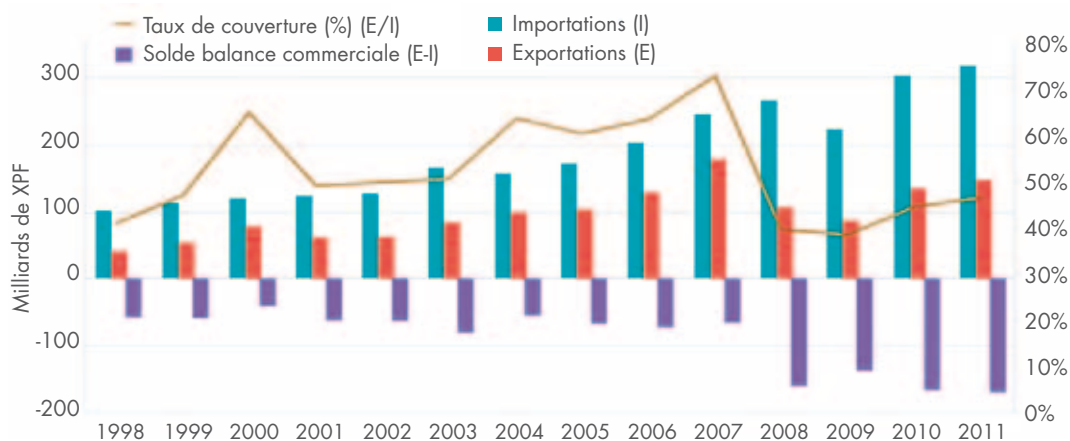
Sources : ISEE, BCM

Sources : CEROM, DSF

Plus l'indice de Gini est proche de 1, plus la distribution des revenus est inégalitaire. L'indice de Gini des pays les plus égalitaires se situe aux alentours de 0,25, et autour de 0,6 pour les pays très inégalitaires, comme le Brésil ou l'Afrique du Sud.

La balance commerciale et le taux de couverture

5 ÉVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE ET DU TAUX DE COUVERTURE



(2) Définition de l'indice de Gini (INSEE) : l'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires, de revenus, de niveaux de vie... Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie..., sauf un, seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. Une baisse de l'indice de Gini observée entre deux dates indique une diminution globale des inégalités. À l'inverse, une élévation de l'indice reflète une augmentation globale des inégalités.

(3) Atouts et difficultés d'un développement durable de la Nouvelle-Calédonie, Séverine Blaise, UNC, Revue Juridique, Politique et Économique de Nouvelle-Calédonie, N° 21 2013/1.

6.11.4 Objectifs, résultats attendus et moyens

Le défi pour l'économie calédonienne consiste à développer une économie performante et équilibrée pour assurer une croissance forte, un développement plus endogène, durable et plus juste, c'est-à-dire pérenne. Pour cela, il faut modifier le modèle de croissance et de développement afin d'en corriger les déséquilibres, d'accroître la compétitivité de nos entreprises, de développer la concurrence, de diversifier les productions, de mieux prendre en compte le capital humain et le capital naturel.

Trois grandes orientations fondamentales ont été identifiées :

- corriger les déséquilibres en matière de finances publiques ;
- favoriser la compétitivité de l'économie calédonienne ;
- créer de nouvelles dynamiques pour un développement durable et endogène.

Seules les deux premières orientations feront l'objet de ce chapitre, le développement durable étant traité de manière transversale dans l'ensemble du document *Orientations et Moyens*. Il peut exister un conflit apparent entre les deux premières orientations et celle du développement durable, notamment lorsqu'il est préconisé un développement de la productivité, de la compétitivité, et de filières comme l'industrie minière ou l'agriculture. La lecture de l'ensemble du document devrait permettre de réduire cette dichotomie et montrer qu'allier productivité et développement durable peut être, au contraire, une opportunité et même un relais de croissance pour les entreprises du territoire et l'économie calédonienne. Le chapitre actuel montre également que les gains de productivité et de compétitivité d'aujourd'hui

peuvent être aussi à l'origine du développement de futures filières plus durables, notamment par l'utilisation d'un fonds souverain.

a. Corriger les déséquilibres en matière de finances publiques

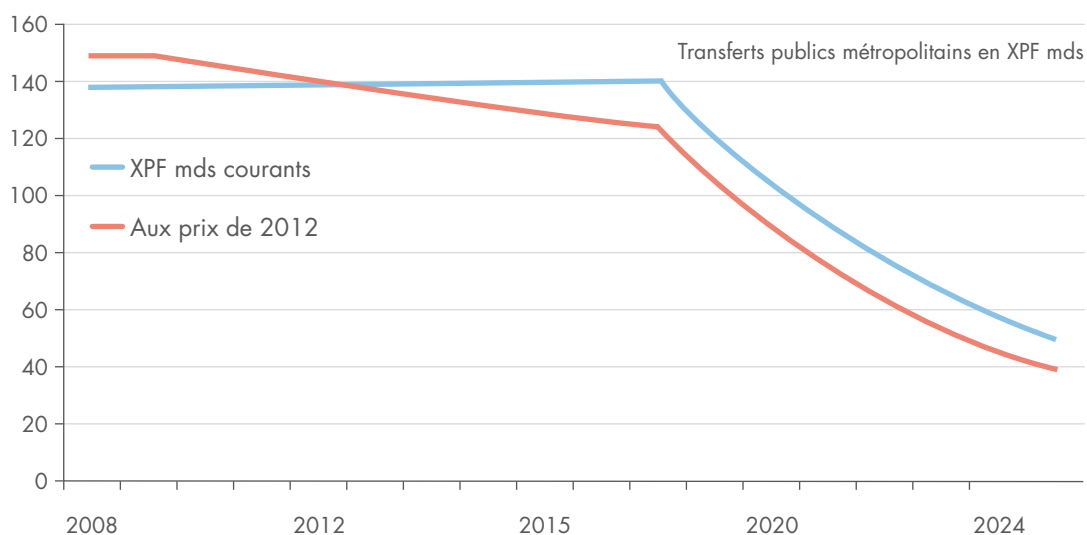
■ Scénario 1 : un ajustement fiscal qui donne la priorité au rééquilibrage des comptes publics

■ Une charge à compenser supportable... en première analyse

Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une réduction à long terme des transferts publics métropolitains. Plus précisément, ceux-ci sont supposés rester stables en valeur courante jusqu'au terme 2018, puis se réduiraient progressivement pour ne couvrir, à l'horizon de la projection (2025), que les seules dépenses régaliennes de l'État sur le territoire, augmentées des transferts au titre des contrats de développement, mais diminuées des dépenses d'éducation (ces dernières étant supposées à la charge de la seule Nouvelle-Calédonie). Cette hypothèse revient à anticiper une baisse des transferts reçus de la métropole qui passeraient ainsi de 140 milliards XPF environ sur la période 2012-2018, à une cinquantaine de milliards XPF en 2025. Le profil de ce désengagement financier figure sur la courbe bleue du graphique ci-dessous. Exprimée en francs d'aujourd'hui, cette baisse est évidemment plus conséquente (courbe rouge).

6

HYPOTHÈSE D'UNE DIVISION PAR TROIS DES TRANSFERTS PUBLICS DE LA MÉTROPOLE



Source : Projections Beautemps

Le nouveau besoin de financement des administrations publiques calédoniennes sur la période 2019-2025 (pour assurer le fonctionnement des services financés auparavant par l'État), pourrait être couvert par une augmentation régulière de la fiscalité. Ainsi, une croissance de 0,5 point chaque année de la pression fiscale indirecte (hors droits de douane) permettrait d'augmenter les recettes budgétaires sur l'ensemble de la période 2019-2025, compensant celles qui ne seraient plus financées par l'État. La pression fiscale moyenne apparente (toujours sur la même période) passerait alors de 17,4 % du PIB à 20,6 % (soit une hausse de 3,2 points).

Cette modalité de financement serait évidemment inflationniste : l'indice des prix à la consommation augmentant en moyenne de 2,9 % par an entre 2019 et 2025, contre 2,1 % dans le scénario tendanciel. Dans l'hypothèse, retenue ici, où les salaires seraient indexés sur les prix (avec un décalage d'une année), le regain d'inflation imputable à la hausse de la fiscalité indirecte amputerait modérément le pouvoir d'achat des ménages. La croissance réelle de l'économie hors nickel diminuerait alors (sous l'effet du ralentissement de la demande des ménages), passant de 2,1 % l'an en moyenne dans le scénario tendanciel, à 1,8 % seulement dans cette variante fiscale. La croissance de la richesse réelle par habitant serait évidemment plus faible (de l'ordre de 0,7 % par an).

Enfin, le surplus d'inflation induit par la hausse de la fiscalité indirecte contribuerait à réduire la compétitivité de l'économie calédonienne. Mais, les déséquilibres supplémentaires de la balance des paiements n'auraient toujours pas d'impact, dans ce scénario, sur la valeur du franc qui continuerait à être garantie par le Trésor public français. D'autre part, un réglage plus fin de l'arme fiscale permettrait certainement d'équilibrer la charge entre les produits locaux et importés afin de stabiliser les termes de l'échange, et donc d'éviter de ne dégrader que la seule compétitivité-prix de la production locale.

■ Une charge à compenser en réalité beaucoup plus importante

La charge à financer par la Calédonie pour palier le désengagement progressif de l'État pourrait s'avérer beaucoup plus importante en réalité : l'hypothèse retenue ici d'un maintien des transferts en valeur courante jusqu'en 2018, masque en fait une diminution en termes réels à hauteur de l'inflation⁽⁴⁾.

Or, cette baisse devra bien être compensée par la Nouvelle-Calédonie, sauf d'admettre que la quantité de services publics fournis à la population diminue chaque année au *pro rata* de l'inflation.

D'autre part, le maintien des transferts publics métropolitains en valeur courante fait fi de l'augmentation des besoins en services publics liée à la croissance de la population. Le blocage en valeur conduit, mécaniquement, à une baisse du montant courant des transferts par habitant.

La conjugaison de ces deux effets (hausse des prix et croissance de la population) montre que la charge à compenser s'impute dès le budget 2013 (sans attendre celui de 2019), et va croissante pour atteindre les 160 milliards XPF environ à l'horizon 2025.

Le financement intérieur supplémentaire venant se substituer aux transferts métropolitains pourrait être obtenu en relevant de manière continue l'ensemble de la fiscalité indirecte (y compris les droits de douane cette fois) de 0,3 points chaque année (de 2013 à 2025). Cette mesure entraînerait une hausse de la pression fiscale moyenne apparente d'environ 5 points en douze ans. Cette pression moyenne passerait à 22,1 % contre 17,4 % dans le scénario tendanciel.

Comme précédemment, la mesure serait inflationniste : les prix à la consommation augmentant en moyenne de 3,4 % par an de 2013 à 2025, contre 2,1 % dans le scénario tendanciel. L'indexation des salaires permettrait de limiter la baisse du pouvoir

(4) En d'autres termes, 140 milliards XPF de transferts reçus en 2018 ne permettent pas de financer la même quantité de services publics que 140 milliards XPF en 2012. Plus précisément, 140 milliards dépensés en 2018 ne représentent que l'équivalent de 124 milliards d'aujourd'hui (dans l'hypothèse d'une inflation constante à 2 % l'an entre 2012 et 2018).

d'achat des ménages induite par l'élévation des prix. Néanmoins, le pouvoir d'achat ne pourrait être totalement maintenu. La moindre progression de la consommation freinant alors légèrement la croissance du PIB hors nickel (1,9 % l'an en moyenne, contre 2 % dans le scénario tendanciel).

Il importe de souligner que cette variante ne permet pas de satisfaire de nouveaux besoins collectifs. Elle n'envisage qu'une modification des modalités de financement d'une dépense prise en charge historiquement par l'État et qui reviendrait désormais à la Nouvelle-Calédonie. Son coût économique (cinq points d'augmentation de la pression fiscale moyenne) apparaît *a priori* supportable. Mais, ce supplément de recettes ne couvre pas la totalité des besoins de financement public, et notamment ceux induits par les déficits importants de la protection sociale.

■ La consolidation d'une bulle inflationniste

Au total, les politiques publiques consistant à couvrir les futurs besoins de financement par la seule augmentation à concurrence des prélèvements obligatoires, conduirait à la formation d'une véritable « bulle inflationniste » en Nouvelle-Calédonie. L'indexation des salaires sur les prix (qui alimente aussi cette bulle) permettrait de maintenir le pouvoir d'achat des revenus indexés (du travail et du capital). Une hausse des prélèvements sur les importations éviterait une fuite dans le circuit, en laissant les termes de l'échange⁽⁵⁾ inchangés.

■ Un scénario risqué et peu souhaitable

Dans une économie relativement fermée et dont la monnaie est garantie, l'inflation n'a pas les effets délétères qu'elle provoque dans une économie ouverte sur laquelle pèse un impératif de compétitivité. Nombre d'analystes, et non sans tort, ont souvent comparé l'inflation à un « remède » s'apparentant à une véritable drogue. Mais que les conditions dans lesquelles elle agit viennent à changer, et ses effets anesthésiants s'estompent brutalement en obligeant à un sevrage d'autant plus douloureux (en termes

de croissance et d'emploi) que son usage a été prolongé.

En d'autres termes, ce scénario maintiendrait la Nouvelle-Calédonie dans une faible croissance et un mal-développement. Ce scénario pourrait s'accompagner d'une montée des tensions sociales en raison des efforts contributifs permanents imposés à la population dans un contexte de maintien - voire probablement même d'aggravation - des inégalités de revenu. Ce scénario pourrait se solder *in fine* par une crise sociale majeure (comme ce fut le cas, naguère, dans nombre de pays latino-américains en proie aux mêmes syndromes).

■ Scénario 2 : les pistes d'une réforme globale de la fiscalité

Ce chapitre ne constitue pas en un scénario en tant que tel, dans la mesure où ni les recettes fiscales prévisibles n'ont été chiffrées et que ni les conséquences induites sur l'inflation, la consommation, la croissance et l'emploi n'ont été évaluées. Il se contente d'exposer les pistes envisagées par les derniers rapports commandés par les pouvoirs publics.

La modernisation de la fiscalité doit jouer un rôle prépondérant et être repensée de manière à prioriser l'objectif de redistribution. La fiscalité directe est, en ce sens, au cœur de cette orientation. Ainsi, la révision du dispositif relatif à l'impôt sur le revenu (tranches et barèmes notamment) pourrait induire la création de nouveaux impôts directs et leur affectation à des missions de rééquilibrage socio-économique. De plus, une dimension plus citoyenne de l'impôt pourrait être concrétisée au travers d'une contribution sociale généralisée. Elle permettrait de sensibiliser à l'effort fiscal toutes les strates de la population.

Toutefois, le rééquilibrage n'est pas seulement socio-économique. En effet, l'effort de contribution fiscale des entreprises doit être également plus équitable et orienté vers un objectif favorable au développement de la Nouvelle-Calédonie. Aujourd'hui, le système favorise les capitaux sortant de la Nouvelle-Calédonie, alors que l'intérêt du pays est à l'investissement local. La modulation de certains impôts, du type impôt sur les dividendes

(5) les termes de l'échange comparent le niveau des prix à l'importation à celui de la production locale.

(voire impôt sur les sociétés), pourrait inciter à l'investissement local par une variation adéquate. Pour davantage d'efficacité, la réforme de la fiscalité doit être considérée dans sa globalité : révision de la fiscalité directe, mais également refonte de la fiscalité indirecte. En effet, celle-ci est aujourd'hui une source de confusion, tant l'empilement des taux et des mesures rend complexe la lecture de la grille fiscale. Une simplification autour d'un impôt indirect de masse, du type Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)⁽⁶⁾, susceptible d'être modulé selon les types de produits ou de services en fonction d'orientations stratégiques clairement définies, pourrait simplifier la gestion de l'impôt et, par la même, améliorer son rendement en limitant les évasions. La construction et la gestion d'une TVA sociale ou d'une CSG, affectées au financement de politiques sociales, pourraient bénéficier de cette simplification et améliorer le rééquilibrage économique.

Parmi les propositions du rapport Wasmer et David⁽⁷⁾ afin de réduire les fragilités et les freins de l'économie calédonienne et d'y substituer une stratégie de croissance viable et stable, un certain nombre d'entre elles concernent l'élaboration d'un pacte fiscal, qui prendrait en compte les objectifs fixés par le Congrès, des rapports Lieb et des discussions en cours, notamment dans le cadre de la commission spéciale sur la réforme de la fiscalité mise en place par le Congrès.

■ Un pacte fiscal pour améliorer la transparence

En matière de fiscalité indirecte, la Nouvelle-Calédonie se repose principalement sur des tarifs douaniers, avec la Taxe Générale à l'Importation (TGI), avec de nombreux taux, et diverses taxes de protection.

Afin de créer un environnement plus favorable à la compétitivité, le chemin de réforme pour une fiscalité indirecte optimale pourrait s'articuler autour des deux propositions :

■ limiter le nombre de taux et unifier les taxes indirectes (préconisations du rapport de

Jean-Pierre Lieb). C'est l'objet du projet de TGA au taux de 6 %, remplaçant 5 taxes existantes, accompagné d'une réforme de la TGI. Mais le rapport Wasmer et David préconise un rapprochement beaucoup plus important des TGI et TGA qui pourrait soit fusionner à terme les deux taxes, soit rester sur une version minimale avec des taux et des ventilations identiques des différents types de biens entre les différents taux. Il préconise la possibilité de déduire de la TGA due, aussi bien la TGI que la TGA payée sur les consommations intermédiaires. Il faut également mieux distinguer le caractère fiscal de la TGA et les taxes de protection à l'importation, permettant ainsi de mieux faire évoluer ces taxes en fonction de la compétitivité de la production calédonienne ;

■ programmer une diminution lente mais crédible des protections douanières quand l'intérêt pour la collectivité de la protection n'a pas été prouvé. La méthode est ainsi importante, elle doit se faire, selon le rapport, dans un cadre collectif, par exemple des Assises économiques⁽⁸⁾.

■ Un pacte fiscal pour lutter contre les inégalités et favoriser l'équité

Si les experts admettent qu'à long terme la réduction des inégalités passera par l'accès à l'éducation et le développement de nouveaux secteurs exportateurs, à court terme, cela nécessite une réforme de la fiscalité directe de l'IRPP, comme le préconise le rapport Lieb.

Trois propositions émergent :

- intégrer dans l'IRPP tous les revenus, y compris les dividendes et les plus-values. L'IRPP permettant une meilleure progressivité de l'impôt accompagnée d'une révision des dépenses fiscales (niches fiscales) ;
- mettre en place rapidement la CSG avec l'objectif de fusionner à terme IRPP et CSG ;
- à plus long terme, redonner du pouvoir d'achat par l'outil fiscal, tout en incitant au retour à l'activité par la mise en place d'un système de complément salarial.

(6) *Projet de taxe générale sur les activités (TGA) en Nouvelle-Calédonie.*

(7) *Et si la prospérité n'était pas éternelle ? E. Wasmer et Q. David, rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, août 2012.*

(8) *Rapport Wasmer et David, page 115.*

■ Un pacte fiscal pour maîtriser la dépense publique

Si les ressources fiscales sont insuffisantes pour compenser l'augmentation de la dépense publique, l'équilibre du budget passe donc à long terme par la maîtrise raisonnable des dépenses publiques et par la mobilisation d'autres sources de financement.

La maîtrise de la progression des dépenses publiques constitue la première voie d'ajustement possible (dans l'hypothèse d'une stabilité de la pression fiscale). Ainsi, une augmentation de 5 % par an des dépenses en valeur courante (contre 6 % pour les recettes) permettrait d'augmenter le volume des interventions publiques de 3 % ; la croissance des dépenses publiques par habitant (à prix constant) s'établissant alors aux alentours de 1,5 % par an. Ce différentiel d'un point entre la progression des recettes et celle des dépenses permettrait de dégager une capacité de financement d'un peu plus d'une trentaine de milliards XPF au total entre 2013 et 2018. Mais, même placé

de manière très dynamique, le capital ainsi accumulé ne permettra en aucune façon de faire face à la charge induite par un éventuel désengagement de l'État.

■ La capitalisation au travers d'un fonds souverain⁽⁹⁾

Les ressources complémentaires pourraient être fournies par le secteur du nickel. Ces ressources seraient constituées : (i) des impôts et taxes acquittés par le secteur (en conservant le taux de prélèvement actuel ainsi que les exonérations dont bénéficient sur une longue période les deux nouvelles usines), ainsi que (ii) du revenu du capital (dividendes) perçu par les sociétés publiques de participation⁽¹⁰⁾. Toutes ces ressources ne pourront évidemment pas être mobilisées pour compenser un éventuel désengagement financier de l'État. La simulation présentée ci-dessous repose sur l'hypothèse (volontariste) d'une affectation de 40 % de ces ressources à un fonds souverain. Celui-ci serait alimenté d'autre part par la capacité de financement obtenue grâce à une progression moins soutenue des dépenses que des recettes (cf. plus haut).

8 BESOIN DE FINANCEMENT (A) ET MODALITÉS D'ABONDEMENT DU FONDS SOUVERAIN (2013-2035)

Cumul en XPF mds	PÉRIODES		
	2013 - 2018	2019-2030	2030-2035
Besoin de financement ^(a)	0	862	540
Capacité de financement	145	684	629
> Dont épargne budgétaire ^(b)	33	386	460
Dont contribution nickel ^(c)	112	298	169

(a) Pour compenser la réduction des transferts métropolitains

(b) Alimentation du fonds par des ressources budgétaires non consommées

(c) Alimentation du fonds par les dividendes perçus par les sociétés publiques de participation

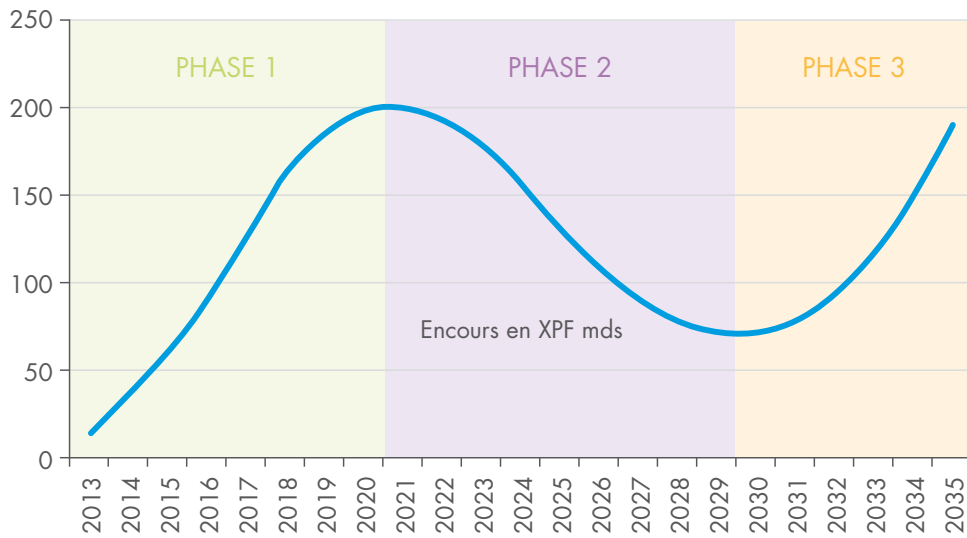
(9) Projections DME. Cf également Cahiers du Larje n° 2012-1. Université de la Nouvelle-Calédonie. Nickel et solidarité intergénérationnelle, Gaël Lagadec, Olivier Sudrie, Mathias Chauchat. Notamment la place du fonds de l'IS 35 dans le financement du fonds. Pour les auteurs : « alimenter le fonds par les revenus de l'IS 35 permettrait de « sortir » les revenus fiscaux du nickel des comptes publics et permettrait de neutraliser les effets négatifs de la volatilité des cours sur les recettes fiscales ». Il existe deux types de fonds souverain : les fonds de stabilisation des pays exportateurs de matières premières (les recettes générées par l'exportation sont affectées à un fonds qui les fait fructifier et sont utilisées de manière contra-cyclique pour alimenter les finances publiques en période de besoins) et les fonds d'épargne qui convertissent les ressources non renouvelables en actifs financiers pour les générations futures. Les revenus que procure l'extraction de matières premières sont épargnés. Capitalisés, ils pourront aussi profiter aux générations futures, une fois les ressources épuisées. Les fonds poursuivent souvent les deux objectifs.

(10) Le rapport d'A. Duthilleul au Comité stratégique industriel avance la piste d'une redevance minière à la tonne de minerai extraite, avec la contrainte des accords de stabilité fiscale (en fait une exonération quasi-totale d'impôts) dont bénéficient les firmes multinationales minières en Nouvelle-Calédonie. Des propositions de contribution sur les produits métallurgiques et miniers ont été formulées par la DIMENC (2012). La Nouvelle-Calédonie se démarque par l'absence de toute redevance minière ou de royalties. Le principe d'une contribution sur l'extraction minière compense la collectivité de l'appauvrissement de son sous-sol.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du profil de capitalisation du fonds souverain (c'est-à-dire son encours) dans l'hypothèse d'un taux d'intérêt créditeur de 5 %.

9

LE PROFIL DU FONDS SOUVERAIN



Source : Projections Beautemps

Trois phases doivent être distinguées :

■ entre 2013 et 2018, le fonds augmente de manière exponentielle suite à la capitalisation de l'épargne budgétaire et des versements du secteur du nickel, sans qu'il ne soit procédé à aucun tirage (les transferts de l'État étant supposés constants sur cette première période). Les premiers tirages sur le fonds s'opèrent à partir de 2019. Mais, compte tenu de l'hypothèse d'un désengagement progressif de l'État, la charge à compenser par la Nouvelle-Calédonie est encore assez faible au début. Dans ces conditions, l'encours du fonds augmente toujours, mais de plus en plus faiblement jusqu'en 2021. À cette date, qui marque la fin de la première phase, la capitalisation totale du fonds souverain atteint les 200 milliards XPF ;

■ la deuxième phase (2020-2030) est marquée par la diminution régulière de l'encours du fonds. Durant cette période en effet, les tirages

sur le fonds pour compenser le désengagement partiel de l'État (soit 90 milliards XPF par an) sont constamment supérieurs aux ressources venant l'alimenter ;

■ passé 2030, l'épargne budgétaire - qui croît elle-même de manière exponentielle⁽¹¹⁾ augmentée des versements du secteur du nickel - devient progressivement supérieure aux montants à compenser. L'encours du fonds recommence alors à augmenter pour atteindre près de 200 milliards XPF à l'horizon 2035. Le capital accumulé devient disponible, pour partie, à d'autres usages (et à la disposition des générations futures).

■ Capitaliser sans tarder...

Les simulations présentées ci-dessus supposent que le fonds souverain puisse être alimenté, dès l'année 2013, par des contributions volontaires

(11) L'épargne budgétaire (financière) est calculée par différence entre le total des recettes et le total des dépenses. Si recettes et dépenses croissent de manière exponentielle mais à un rythme différent (6 % pour les premières et 5 % pour les secondes), la différence entre ces deux postes est exponentielle elle-même.

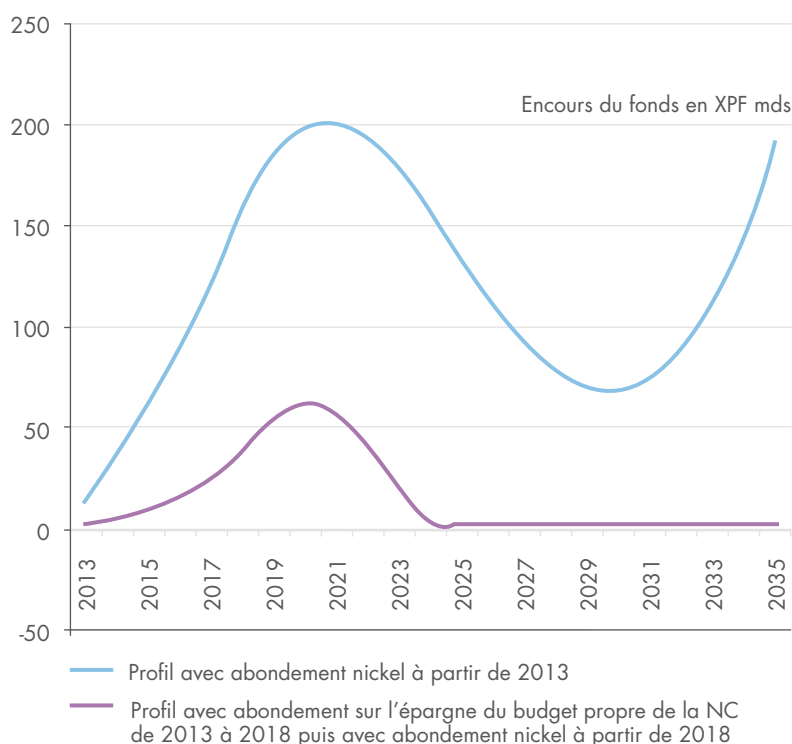
des sociétés publiques calédoniennes de participation intervenant dans le secteur du nickel. Tout retard, tant dans la constitution du fonds souverain que dans la réforme des *holdings* publiques pour l'alimenter de manière pérenne, serait extrêmement préjudiciable à la Nouvelle-Calédonie.

Le scénario alternatif présenté ci-dessous suppose la création d'un fonds souverain dès 2013, mais qui ne serait alimenté, jusqu'en 2018, que par l'épargne budgétaire dégagée sur le budget

propre de la Nouvelle-Calédonie, l'abondement des *holdings* publiques du secteur du nickel n'intervenant qu'à partir de 2018.

Ce retard de six ans seulement ne permettrait pas au fonds souverain de compenser une éventuelle réduction des transferts publics métropolitains. Dès 2021, les tirages nécessaires pour pallier la baisse des transferts de la métropole deviendraient supérieurs aux abondements (épargne budgétaire et contribution nickel). Et comme le montre le graphique ci-dessous, le fonds serait épuisé dès 2024.

10 UN FONDS SOUVERAIN INUTILE SANS ABONDEMENT RAPIDE DES DIVIDENDES DU NICKEL



Source : Projection Beautemps

Faute de pouvoir compter sur les ressources du fonds souverain, et dans l'impossibilité d'emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement, les autorités calédoniennes seraient contraintes, à partir de 2025, de compenser la réduction des transferts métropolitains par une augmentation de la fiscalité intérieure.

La constitution d'un fonds souverain alimenté par les recettes du nickel (impôts, comme l'IS 35, taxes, redevance extractive, dividendes perçus) permettrait

aux collectivités de disposer de moyens financiers pour favoriser la diversification de l'économie calédonienne, ou investir dans le capital humain ou naturel, et préparer ainsi l'avenir des générations futures. Ce fonds ne doit pas être confondu avec le fonds de concours pour le soutien conjoncturel du secteur minier, ni avec le « fonds nickel » dont les objectifs sont différents⁽¹²⁾. Par contre, il y a une urgence à préserver le capital naturel et à poser les fondements d'une diversification économique.

(12) Nickel et solidarité intergénérationnelle, Gaël Lagadec, Olivier Sudrie et Mathias Chauchat, Cahiers du Larje n° 2012-1, UNC.

b. Favoriser la compétitivité et accroître la productivité de l'économie calédonienne

■ Vers un ajustement réel

La « stagflation »⁽¹³⁾ que ne manquerait pas de provoquer un ajustement purement fiscal n'est pas une fatalité. La nécessité de disposer de ressources propres plus importantes pour faire face aux futurs besoins de financement liés à l'autonomie croissante du territoire et à son modèle social n'implique pas nécessairement une fuite dans l'inflation ou une forte dévaluation. À condition toutefois, sinon de changer de modèle, du moins d'en réviser profondément le réglage.

La Nouvelle-Calédonie s'est développée en se préservant notamment de la concurrence, tant internationale qu'intérieure. Cette concurrence de type oligopolistique a conduit, sans surprise, à une déformation importante dans la répartition des revenus, en faveur du capital et en défaveur du travail.

Ce déséquilibre dans le partage de la valeur ajoutée constitue un frein puissant à la croissance. S'il ne l'a pas encore bloquée jusqu'à présent, c'est que la Nouvelle-Calédonie a pu bénéficier, entre autres, des effets d'induction procurés par de très nombreux chantiers dans le secteur du nickel, dans les infrastructures, dans le logement, etc. La réalisation de ces projets a accéléré la croissance et donc les revenus issus de la production. En d'autres termes, plus imagés, la taille du gâteau a suffisamment augmenté ces dernières années pour que la question de son partage ne se pose pas d'une manière très aigüe.

Mais, ce moment est peut-être venu. Bien sûr, la Nouvelle-Calédonie continuera à l'avenir de bénéficier des effets d'entraînement de nouveaux grands projets, probablement moins que par le passé en raison du resserrement prévisible de

la contrainte financière (et donc de la capacité à financer ces grands travaux sur les budgets publics). De plus, et selon toute vraisemblance, aucun grand chantier comparable à celui de l'usine du nord ou du sud ne sortira de terre d'ici à 2025.

Le scénario développé dans cette section n'a rien d'original. Il ne propose pas de changer radicalement de modèle. Il montre qu'une meilleure répartition des fruits de la croissance est un facteur favorable au développement économique et social à long terme⁽¹⁴⁾. Le passage progressif d'un schéma de croissance extensive (la « course aux chantiers ») à une croissance intensive (par l'amélioration de la productivité des facteurs) augmente considérablement la création de richesses réelles. C'est ce mécanisme d'élargissement de l'assiette qui permettra de financer les dépenses publiques que réclament les Calédoniens.

■ Le levier de la productivité

La croissance repose sur deux sources principales : l'accumulation des facteurs de production (toujours plus de capital et de travail) et/ou l'amélioration de leur productivité respective (c'est-à-dire l'augmentation de la quantité de produit obtenue par chaque machine ou par chaque travailleur dans un temps donné). La croissance est dite extensive quand elle privilégie la première source ; intensive quand elle s'appuie fortement sur les gains de productivité.

La Nouvelle-Calédonie a résolument opté dans son histoire économique pour la première source. Les gains de productivité ont été, dans l'ensemble, assez faibles jusqu'à présent. Mais, cette voie trouve aujourd'hui ses limites : d'un côté l'accumulation du capital provoque une baisse tendancielle du taux de profit⁽¹⁵⁾, de l'autre la croissance de la

(13) Ce néologisme a été construit, dans les années 1970, en associant les termes de stagnation et d'inflation.

(14) Ce que confirment, à une autre échelle, les travaux d'économistes comme Joseph E. Stiglitz, prix Nobel d'économie, professeur à l'université de Columbia, qui montre, au contraire, que la montée de l'inégalité n'a pas accéléré la croissance, ni stimulé les revenus de la grande majorité de la population américaine. Le Prix de l'inégalité, Joseph Stiglitz, édition Les liens qui libèrent, septembre 2012.

(15) Le taux de profit est le rapport entre l'excédent d'exploitation et le stock de capital accumulé. Une forte augmentation des investissements gonfle le dénominateur de ce ratio et provoque sa baisse si l'excédent d'exploitation ne parvient pas à croître dans les mêmes proportions.

demande de travail des entreprises se heurte à une offre réduite et qui ne progressera que faiblement dans les années à venir (à mouvements migratoires inchangés)⁽¹⁶⁾.

■ Associer gains de productivité et augmentation des salaires réels

Les inégalités en matière de répartition des revenus ne posent pas seulement une question de justice sociale, mais également celles de l'efficacité et de la croissance. Comment corriger cette répartition inégale ?

Une solution consisterait à augmenter plus ou moins brutalement les salaires sans autre contrepartie. Cette politique conduirait à une baisse des profits (à hauteur de l'augmentation des salaires). Mais, dans une économie où la concurrence est très faible, il serait probable que les entreprises, n'acceptant pas de voir baisser leurs revenus, répercutent la hausse du coût du travail dans les prix de vente aux consommateurs. Les salaires augmentent, les prix aussi, et donc le pouvoir d'achat n'augmente pas. Pas tout à fait, car un tel scénario associerait une croissance molle à une forte inflation et rendrait encore plus difficile le délicat travail de rééquilibrage. Comment rééquilibrer ?

Le schéma se base sur une augmentation régulière et continue de la productivité du travail. Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une augmentation régulière de la productivité du travail de 3 % par an. Ce taux est relativement faible dans le contexte calédonien et eu égard aux normes internationales en la matière. Les gains de productivité réalisés sont redonnés au travail sous forme d'augmentations de salaire. Ces augmentations de salaire alimentent la consommation des ménages et assurent donc les débouchés au surplus de production réalisé grâce à l'augmentation de la productivité.

Une simulation montre que des gains de productivité de 3 % par an, associés à une augmentation des salaires réels (pouvoir

d'achat) de 4 % (grâce à un « coup de pouce » en faveur du travail) pourraient conduire à une croissance de l'ordre de 4 % par an (en jouant aussi sur les effets accélérateurs de l'investissement privé). Une telle croissance préserverait le taux de profit des entreprises qui, payant mieux leurs salariés, bénéficieraient ainsi d'une demande accrue. En revanche, l'histoire économique enseigne que le coup de pouce en faveur du travail ne doit pas être trop élevé, au risque de dégrader la rentabilité des entreprises. En Nouvelle-Calédonie, où le taux de marge des entreprises industrielles figure parmi les plus élevés du monde (46,7 % contre 36,4 % en Polynésie et 28,1 % en métropole), la « marge de manœuvre » est large avant de buter sur cette limite.

La réussite du rééquilibrage dans la répartition des revenus suppose que la Nouvelle-Calédonie se dote rapidement d'une compétence « pays » en matière de politique économique. Le marché est myope et la poursuite des intérêts individuels ne conduit pas nécessairement à un équilibre macro-économique de long terme satisfaisant. Il appartient dès lors aux pouvoirs publics, garants de l'intérêt collectif, d'organiser le dialogue entre les partenaires sociaux afin de parvenir, par le consensus, à une répartition des revenus juste et efficace. Pour exercer cette mission de régulation macro-économique, les pouvoirs publics disposent de plusieurs armes : la persuasion, mais aussi la fiscalité et la réglementation.

■ Une croissance forte et plus juste : un cercle vertueux

La simulation joue sur plusieurs leviers de croissance :

- l'augmentation de la productivité du travail (3 % l'an) combinée à une croissance plus importante encore des salaires (4 %) favorise
- la consommation des ménages et assure des débouchés à la production ;
- un *starter* plus puissant de la commande publique qui est supposée augmenter ici de

(16) C'est sur cette limite d'employabilité que vient buter déjà la croissance dans certains secteurs qui peinent à recruter la main d'œuvre qualifiée nécessaire.

3 % en termes réels. Cet accroissement de dépenses trouve largement son financement grâce à la croissance induite (3,9 %) ;

- un relai de l'investissement privé combiné à une faible augmentation (0,5 % l'an) de la productivité du capital.

Cette combinaison assure :

- une forte croissance de la consommation des ménages (2,6 % par an en termes réels) ;
- une forte croissance du profit des entreprises (3,9 %) et une stabilité des indicateurs de rentabilité (taux de marge à 60 % et taux de profit à 20 %) ;
- une amélioration de la capacité de financement des administrations publiques (par un effet d'assiette) : les dépenses augmentent de 3 % par an et les recettes de 3,9 %.

■ Comment réformer le modèle économique calédonien ?

L'augmentation de la productivité du travail associée à une meilleure répartition des revenus est un impératif pour assurer une croissance forte et plus juste. Comment atteindre cet objectif ? La démarche à engager passe par plusieurs étapes :

- indexer le SMG sur les gains de productivité, les salaires devant refléter ce niveau de productivité (Wasmer et David). La hausse du pouvoir d'achat ne peut pas se faire en l'absence de gains de productivité ;
- se doter d'instruments de mesure de la productivité du travail (Wasmer et David) ;
- mobiliser les acteurs :
 - la première phase est de parvenir à un consensus macro-économique sur la nécessité de faire des gains de productivité et de les affecter à des augmentations de salaire. Cet objectif doit être accepté par toutes les parties. Il suppose la tenue d'une conférence économique et sociale, réunissant, à l'initiative du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des partenaires sociaux ;

- la deuxième phase passe par des concertations, par branche (ou interprofessionnelles), pour s'entendre sur des contrats de performance.

Ces contrats (qui devront être ajustés de manière fine au niveau de chaque entreprise) doivent :

- définir des indicateurs de mesure de la performance : comment mesurer la productivité du travail ? Comment estimer les gains ? Ces questions supposent de définir des indicateurs quantifiables et objectivement vérifiables par toutes les parties prenantes au processus ;
- fixer, de manière consensuelle, des objectifs à atteindre en matière de gains de productivité. Ces objectifs doivent être raisonnables ;
- se doter de calendriers de manière à planifier les gains à moyen terme et décliner la progression à court terme ;
- fixer les mesures à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs ;
- déterminer, toujours de manière consensuelle, les clefs de répartition des gains de productivité entre le capital et le travail, mais aussi au sein même de la communauté de travail (partage des gains de productivité entre les individus et éléments de rémunération collective). Dans certaines activités, plus exposées que d'autres à la concurrence, une partie des gains de productivité pourrait être redonnée aux clients sous forme de baisse des prix.

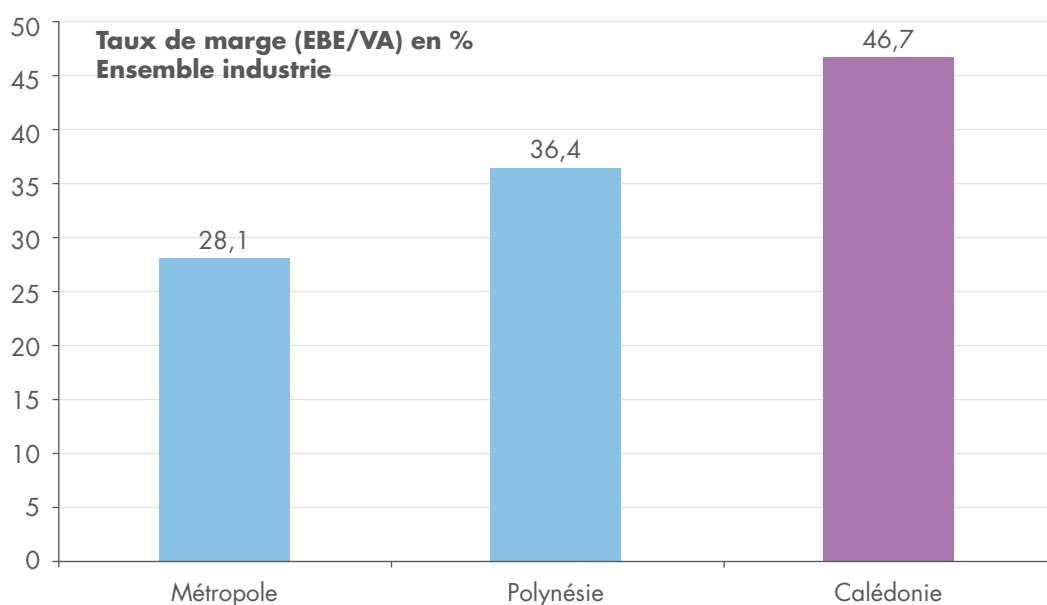
■ Les limites du scénario

Ces simulations comportent néanmoins une ombre au tableau. Elles supposent toutes une stabilité de l'emploi à son niveau actuel (en supposant implicitement qu'il correspond à un niveau de plein emploi de la main d'œuvre effectivement employable). Or, la croissance de l'emploi est un impératif pour procurer un travail aux nouveaux actifs qui se présenteront, d'ici à 2025, sur le marché.

La croissance des effectifs salariés (supposée de 1,5 % l'an) permettrait d'augmenter les capacités de production et donc, de réduire la masse des investissements nécessaires pour répondre à la demande. Le coup de frein porté à la croissance par la réduction des investissements serait plus que compensé par l'augmentation de la demande des salariés liée aux nouvelles embauches. Au total, la croissance s'en trouve légèrement renforcée.

Mais, d'un autre côté, la croissance de la masse salariale réduit celle des profits. Si le taux de profit est préservé⁽¹⁷⁾, le taux de marge ne l'est pas, passant de 60 % en début de période à 51 % en 2025. Mais, ce *ratio* n'est-il pas encore trop élevé au regard de celui prévalant dans des pays aussi développés que la Nouvelle-Calédonie et qui partagent le même modèle social ? (cf. graphique ci-dessous).

11 COMPARAISON DES TAUX DE MARGE



Source : INSEE (Métropole), ISPF (Polynésie), AFD-IEOM-ISEE-CEROM (Nouvelle-Calédonie)

■ En conclusion du scénario de l'ajustement réel

Ce profil bien lissé ignore évidemment les soubresauts conjoncturels, les hauts et les bas qui pourraient affecter le secteur du nickel ou les finances publiques de la Nouvelle-Calédonie. Mais il permet néanmoins de tirer quelques enseignements importants :

- la Nouvelle-Calédonie pourrait disposer à terme des ressources propres pour compenser l'augmentation des dépenses

publiques et une réduction des transferts publics de la métropole. Cette hypothèse n'est évidemment pas favorable au développement économique et social du pays. Pour autant, sa réalisation ne plongerait pas le territoire dans la crise, à condition qu'il mette en œuvre (sans attendre) les politiques économiques appropriées ;

- la recherche de ressources propres par l'augmentation continue de la pression fiscale ne constitue pas la réponse appropriée ;

(17) Le taux de profit reste stable ici car la baisse des profits est strictement compensée par la baisse des investissements entrant dans le stock de capital.

■ la stratégie la plus efficace combine divers instruments :

■ l'augmentation des recettes doit être recherchée en jouant en priorité sur l'effet d'assiette (par l'élargissement régulier de la base fiscale à pression inchangée). Ceci suppose que la croissance soit la plus forte possible ;

■ cette croissance reposera à son tour sur des gains de productivité assortis d'une augmentation des salaires pour conforter la demande et justifier de nouveaux investissements (boucle vertueuse) ;

■ une partie des ressources nécessaires pour financer les dépenses non régaliennes qui seront supportées à terme par la Nouvelle-Calédonie pourrait être dégagée par une politique budgétaire rigoureuse conduisant à une progression des postes de dépenses actuels inférieure à l'augmentation des recettes. Cette épargne budgétaire devrait être capitalisée dans un fonds souverain ;

ce fonds souverain devra être alimenté par ailleurs par d'autres ressources. Celles-ci pourraient provenir des dividendes perçus par les sociétés publiques de participation intervenant dans le secteur du nickel. La capitalisation d'une partie de ces dividendes dans un fonds souverain constituerait un outil puissant de financement du développement économique et social à long terme du pays ;

■ la mise en œuvre de cette stratégie suppose à son tour une évolution des modalités de gouvernance économique de la Nouvelle-Calédonie :

■ sans remettre en cause les compétences accordées aux provinces en matière de promotion de l'activité économique, il importe que le pays se dote rapidement d'une véritable politique économique de long terme permettant de mettre en œuvre les stratégies retenues ;

■ la mise en cohérence de toutes les politiques publiques autour des orientations stratégiques en matière d'éducation et de formation, de fiscalité, de politique de l'emploi, etc.

■ l'abondement d'un fonds souverain à partir d'une fraction des dividendes des sociétés publiques de participation dans le secteur du nickel suppose implicitement

une certaine mutualisation des ressources et une gestion collective. Ceci pourrait impliquer à son tour une restructuration en profondeur du schéma capitalistique public (au travers, par exemple, de la création d'une *holding* calédonienne porteuse des intérêts du pays dans son ensemble) ;

■ même si les flux de transferts publics métropolitains ne sont pas remis en question, à terme la Nouvelle-Calédonie ne pourra guère faire l'économie d'une révision des modalités de partage de la valeur ajoutée. L'ignorer, c'est prendre un risque inconsidéré de tensions sociales, à l'instar de celles qui ont secoué le reste de l'outre-mer français ces dernières années. La recherche de gains de productivité et d'une meilleure répartition des fruits de la croissance entre les facteurs doit être progressivement placée au cœur du nouveau modèle économique calédonien. La croissance, indispensable pour procurer un emploi à tous, pour augmenter le niveau de chacun et financer les besoins collectifs, en dépend.

L'exploration de différents scénarios montre que la Nouvelle-Calédonie dispose des atouts nécessaires pour relever avec succès les grands défis du futur. À condition toutefois qu'elle engage sans tarder les réformes structurelles indispensables pour assurer son développement économique et social à long terme.

■ L'impératif de compétitivité

Les précédents chapitres ont mis en exergue les moteurs traditionnels de la croissance économique calédonienne et les réformes structurelles nécessaires pour assurer une croissance pérenne, indispensable au développement économique et social à long terme. Néanmoins, il s'agissait là des optimisations possibles d'un système en place. Il faut aussi s'interroger sur la capacité de ce dispositif à générer, à terme, des sources de richesses nouvelles, hors nickel et hors transferts de la métropole, susceptibles de générer des flux financiers « frais » et de produire des recettes suffisantes pour couvrir les besoins supplémentaires de fonctionnement et de développement du pays dans les années à venir.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'atouts intrinsèques importants, notamment grâce à un capital riche de potentialités en ressources naturelles. Elle puise, depuis plus d'un siècle, sa principale source de richesse économique propre dans un capital naturel non renouvelable, le nickel. La prudence et la raison voudraient qu'elle réduise sa dépendance au nickel, même si l'exploitation de cette ressource peut encore être optimisée et qu'elle diversifie ses sources de richesse par une dynamique de croissance interne. Toutefois, pour ce faire, il lui faudra répondre à des critères de compétitivité internationaux pour transformer son capital naturel en richesse marchande et pour optimiser d'autres sources de valeur ajoutée potentielles. Or, la taille et la structure de son marché, qui expliquent en partie le manque de concurrence de son économie, ne lui permettent pas de réaliser des économies d'échelles susceptibles d'assurer une compétitivité suffisante face aux grands pays du bassin Asie-Pacifique. Il faudra donc générer des avantages comparés en s'appuyant sur d'autres leviers, comme la recherche et l'innovation, mais il faudra aussi s'efforcer de faire chuter les coûts de production et améliorer la productivité du travail, comme cela a été évoqué au point précédent.

■ La réduction des prix et des coûts

Le niveau des prix ou des coûts constitue un facteur important de la compétitivité d'une économie. Le niveau général des coûts et des prix en Nouvelle-Calédonie est élevé comparé aux pays développés de l'OCDE⁽¹⁸⁾. Ils pénalisent à la fois le citoyen qui souffre de la cherté de la vie, mais affecte également la compétitivité des entreprises.

Certes, un certain nombre de mécanismes de formation des prix sont assez classiques pour une petite économie insulaire, mais ils n'expliquent pas tout. Pour répondre à l'impératif de création de nouvelles sources de richesse propres, il faudra aussi nécessairement créer les conditions de la compétitivité, notamment en agissant sur la réduction des coûts d'approvisionnement et

de production. Aussi convient-il d'essayer de comprendre les mécanismes de formation des coûts, ou prix, pour pouvoir agir sur les leviers permettant de les contrôler ou de les réduire, afin d'améliorer la compétitivité de l'économie et se donner ainsi de meilleures chances d'exporter et de créer de nouvelles sources de richesse. Pour ce faire, il est important de faire la différence entre les facteurs structurels et les effets conjoncturels qui participent à la construction des coûts et à la formation des prix. En effet, le niveau des prix dépend de facteurs structurels comme les coûts d'approche, la taille du marché, ou la fiscalité à l'importation, sur lesquels il est possible d'agir, mais aussi d'effets conjoncturels tels le coût des matières premières, les taux de change, le prix des denrées alimentaires, ou le prix du nickel, qui s'imposent souvent.

Les mesures préconisées ci-dessous visent à réduire, de manière progressive, les coûts de production des entreprises calédoniennes, à les aider à se moderniser pour qu'elles puissent être plus concurrentielles sur le marché local, mais surtout sur les marchés internationaux en favorisant l'essor de secteurs liés à l'exportation.

■ Les leviers de la compétitivité

À la lueur des facteurs historiques affectant la compétitivité de l'économie calédonienne, il apparaît que quatre types de mesures comportant différents leviers d'actions peuvent être utilisés pour améliorer la compétitivité. Ces mesures peuvent porter sur les coûts, la concurrence, le niveau de consommation et de production, sur l'innovation.

■ Agir sur la réduction des coûts

■ La fiscalité indirecte

La fiscalité douanière renchérit mécaniquement les prix des biens à la consommation. Suite aux travaux de J.P. Lieb, une réforme a été engagée pour simplifier le système et limiter le nombre de taux. Elle consiste en la création d'une Taxe Générale

(18) Une étude récente (CEROM, 2012) fait état d'un renchérissement de 34 % des prix (prix 2010) à la consommation en Nouvelle-Calédonie par rapport à la métropole. L'écart de prix atteint 65 % pour le poste alimentaire.

à l'Activité (TGA) à un taux unique de 6 %, qui remplacerait un certain nombre de taxes. Toutefois, Wasmer et David estiment que selon les principes de fiscalité optimale, une fusion à terme de la TGI et de la TGA en une Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) serait plus efficace. Ce type de fiscalité présente de nombreuses vertus : d'une part elle ne pénalise pas les entreprises (qui peuvent la déduire du prix des intrants qu'elles ont achetés pour fabriquer leurs produits), et d'autre part, en s'appliquant aussi bien aux produits locaux qu'importés, elle n'introduit pas de distorsion apparente⁽¹⁹⁾ de concurrence.

■ La suppression des droits de douanes

Les taxes douanières, imposées aux pays non membres de l'Union Européenne, annulent le bénéfice de taux de fret moins onéreux et empêche la Nouvelle-Calédonie de profiter de sa position géographique en lui retirant le bénéfice de produits plus compétitifs dans la zone Asie-Pacifique. La structure actuelle pénalise particulièrement un certain nombre de produits frais dont les dates limites de consommation imposent qu'ils soient importés d'Australie ou de Nouvelle-Zélande. La suppression de ces taxes douanières permettrait de développer les importations en provenance de la zone océanique et de réduire les coûts d'importation et les prix de vente aux consommateurs.

■ La mise en place de droits de douanes flottants (Wasmer et David)

Ils pourraient être appliqués aux biens dont les prix sont les plus volatiles et ainsi contrer la dynamique de prix cycliques. Lorsque les prix sont plus élevés, les taxes sont ajustées à la baisse, et inversement. Cela permet de contrôler les impacts des hausses de prix sur les consommateurs et de bénéficier de recettes fiscales stables.

■ La désindexation des salaires du public

Sans diminuer les salaires nominaux, l'idée

serait de ne pas répercuter la totalité de l'inflation sur les salaires du public, de façon à diminuer progressivement l'écart avec le privé. Cela permettrait de rééquilibrer la structure de la consommation et de réduire le facteur « cible privilégiée », limitant ainsi l'inflation des prix.

■ Favoriser la création de coopératives⁽²⁰⁾

L'objectif est double : encourager de « petits acheteurs » à se regrouper pour commander plus de volumes et ainsi bénéficier de produits plus avantageux ; et inciter à la constitution de coopératives de distribution pour raccourcir les circuits de distribution et encourager les marchés de proximité.

■ Favoriser plus d'information et de transparence

Informé sur les prix et les marges permet à la fois d'aider le consommateur à trouver les prix les plus compétitifs, mais favorise également la mise en concurrence, à condition d'être en mesure d'éviter les collusions entre prestataires. La création d'un observatoire des prix et des marges sur une base déclarative a été suggérée.

■ Favoriser la concurrence

■ Réformer les protections de marché

Comme le signale l'Autorité de la concurrence, « les taxes à l'entrée et les contingentement diminuent la compétitivité des importations et réduisent la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer sur les opérateurs locaux par ailleurs peu nombreux. Ils favorisent ainsi la fixation de prix élevés par les industriels calédoniens dans un contexte où les marchés sont très concentrés et où les coûts de production sont structurellement élevés du fait de l'étroitesse de la demande intérieure. » Il faut donc réformer ce dispositif pour le rendre plus efficace en substituant aux quotas des tarifs douaniers et en conditionnant l'octroi de ces tarifs, qui ne doivent pas être permanents,

(19) En réalité, les produits importés bénéficient dans la plus part des cas d'un avantage concurrentiel lié, entre autres, aux conditions (structurelles) de production plus favorables.

(20) Autre proposition à étudier : favoriser la possibilité, pour les petits commerçants de proximité, de constituer une centrale d'achats.

à des engagements de modération tarifaire, d'emploi, d'investissement et de qualité des produits. Toutefois, il est recommandé d'effectuer cette réforme progressivement, afin de ne pas déstructurer les circuits économiques existants.

■ Renforcer la régulation du marché de détail

L'Autorité de la concurrence recommande aussi fortement le renforcement de la concurrence plutôt que le contrôle des prix, moins efficace à terme pour lutter contre la vie chère. Il est important de s'assurer que la structure du marché de la grande distribution permette plus de concurrence entre les opérateurs, au bénéfice du consommateur. Il faut pour cela que la collectivité se donne réellement les moyens de contrôler les opérations de concentration, les ouvertures de nouveaux magasins, et la possibilité d'ordonner la cession de magasins si les marges nettes de distributeurs sont trop élevées sur une zone de chalandise précise.

■ Lutter contre les pratiques anti-concurrentielles

Petite taille du marché, protections, collusions, concurrence réduite, manque d'incitation à l'amélioration de la productivité : beaucoup d'ingrédients sont présents en Nouvelle-Calédonie pour favoriser les pratiques anti-concurrentielles. Il est important de se doter des moyens juridiques et humains pour mettre en place un contrôle efficace, et détecter et sanctionner d'éventuelles ententes et abus de positions dominantes. Les recommandations de l'Autorité de la concurrence dans ce domaine sont essentielles.

■ Agir sur le niveau de consommation et de production

La taille du marché constitue, par bien des aspects, un handicap à l'efficacité et à la compétitivité de l'économie. Le niveau des coûts élevé ne peut notamment pas être réparti sur un niveau de production et un nombre de consommateurs suffisamment importants, ce qui explique que les marges et les prix de ventes soient élevés. Comment, dans ces conditions, augmenter la taille du marché des entreprises calédoniennes, pour leur permettre d'accroître leur volume d'activité, répartir leurs coûts sur une plus grande surface de

production et de chalandise, et améliorer leur compétitivité ? Deux pistes méritent d'être explorées : celle qui conduit à une meilleure répartition des richesses et du pouvoir d'achat pour augmenter la consommation interne (et donc sa taille et le niveau de production des entreprises locales), et une politique de la recherche et de l'innovation permettant la construction d'avantages comparés exportables.

■ Améliorer la productivité

Comme cela a été vu antérieurement, la structure de la consommation calédonienne se caractérise par une très forte disparité des volumes de consommation entre les classes sociales. 40 % de la consommation totale est assurée par 20 % seulement de la population, alors que les 20 % les moins aisés ne consomment que 4 %. Il serait donc souhaitable de redonner du pouvoir d'achat aux classes les moins aisées pour qu'elles augmentent leur niveau de consommation, ce qui, par conséquent, permettrait aux entreprises calédoniennes d'augmenter leur niveau de production et donc de recettes et de profits. Cela serait possible grâce à une augmentation des salaires les plus bas, qui ne serait pas pénalisante pour les entreprises si elle est le fruit d'une répercussion de gains de productivité effectués dans les entreprises. En résumé, les gains de productivité permettraient d'augmenter les salaires et donc le pouvoir d'achat des salariés qui consommeraient plus, ce qui conduirait les entreprises à produire plus et à gagner plus, sans souffrir de l'augmentation des salaires. (Voir plus haut, scénario : un ajustement réel).

■ Investir dans la recherche et l'innovation

La petite taille du marché calédonien, son incapacité structurelle à générer des économies d'échelles, le manque de compétitivité de son économie, le peu de concurrence sur ses marchés, le niveau élevé des prix et des coûts, l'absence d'avantages comparés ou concurrentiels évidents, offrent peu de perspectives de valorisation des produits ou services calédoniens à l'étranger, et donc peu de nouvelles sources de création de richesse susceptibles de générer des recettes en devises.

Comment faire alors, pour valoriser le potentiel intrinsèque de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est par ailleurs pas négligeable, notamment au regard de son capital naturel ? Comment transformer ce potentiel naturel en un patrimoine valorisable et commercialisable ? Comment bâtir des avantages comparés qui permettraient à la Nouvelle-Calédonie de compenser les lacunes structurelles de son économie et ses coûts de production élevés ?

La Nouvelle-Calédonie a la chance d'héberger des instituts de recherche français de renommées internationales dans leurs domaines de compétences. Toutefois, leurs liens vers le monde économique calédonien sont très faibles, voire inexistant. Ces liens doivent se renforcer par le biais de dispositifs permettant à la fois de valoriser la recherche, mais également d'exploiter les avantages comparés que celle-ci serait susceptible de générer pour des entreprises calédoniennes innovantes.

Aussi, la notion de pôles de compétitivité ou de « clusters » paraît particulièrement appropriée pour favoriser la création de richesses nouvelles. Ces dispositifs consistent à associer dans un lieu, un pôle, une masse critique d'acteurs, réunissant à la fois compétences humaines ou technologiques, capacités de production, moyens financiers, instituts de formation et instituts de recherche. Grâce à une forte concentration de moyens, opérant dans un domaine particulier, s'appuyant sur la présence d'un capital-risque, du secteur privé, de l'État et des collectivités territoriales et visant l'excellence internationale, il est possible de bâtir des avantages comparés, sources de richesse économique potentielle.

La recherche et l'innovation seraient alors les clefs de la compétitivité des productions

calédoniennes, qui pourraient s'orienter selon au moins 5 axes stratégiques :

(1) le nickel, en particulier autour des bases de recherche et de développement lancées par le centre national de Recherche technologique « le nickel et son environnement » ; (2) la valorisation du fantastique potentiel de biodiversités terrestres et surtout marines, que les recherches de l'IRD et de l'IFREMER pourraient faire fructifier ; (3) le numérique, avec le projet de technopôle numérique avancé par le Plan Stratégique pour l'Economie Numérique (PSEN) ; (4) l'agriculture, afin d'améliorer sa compétitivité et d'augmenter la sécurité alimentaire, et enfin (5) les énergies nouvelles et renouvelables, ainsi que l'éco-construction, qui constituent d'autres pistes sérieuses de développement de connaissances que les entreprises calédoniennes pourraient exporter.

Une telle organisation nécessiterait la mise en place d'une véritable politique de stimulation et de soutien à l'innovation, avec pour objectif principal de renforcer un tissu de PME concernées⁽²¹⁾. Ce sont effectivement les PME innovantes qui sont capables de créer les nouveaux champs d'activité nécessaires pour le renouvellement de l'économie calédonienne. Il convient donc de les aider, car pour être innovante, une entreprise doit se trouver dans un contexte qui lui permette d'une part de faire de la R&D (recherche et développement), et d'autre part de trouver des marchés.

■ Aider au financement des TPE-PME du territoire⁽²²⁾

La création d'entreprises se porte bien en Nouvelle-Calédonie, comme le traduisent les indicateurs de l'ISEE en matières de taux de création et de taux de survie. Dans ce domaine, le secteur est bien soutenu par les SEM provinciales comme la Sofinor,

(21) Pour inciter les entreprises à investir dans l'innovation, la province Sud, en partenariat avec OSEO (par l'intermédiaire de l'AFD), a créé le fonds sud Innovation qui peut être complété par un fonds de garantie (FGPS) et une aide à l'emploi. Il s'agit d'aider financièrement les entreprises à mener à bien leurs projets innovants.

(22) Le bilan de l'accord de Nouméa de septembre 2011 insiste sur la nécessité des aides publiques pour les petites entreprises exclues des circuits de financement classiques (secteur bancaire trop centré sur des projets à forte rentabilité ou sur le Grand Nouméa) en facilitant l'accès au crédit pour abonder les fonds propres et/ou pour offrir les garanties nécessaires à l'accès bancaire. Les crédits accordés par les banques pour le financement des investissements des entreprises sont passés de moins de 100 milliards CPF en 2002 à 300 milliards XPF en 2010.

Promo-Sud, la Sodil, qui participent au capital social des porteurs de projets ou réalisent des apports en compte courant.

En ce qui concerne le rééquilibrage de l'activité, le bilan de l'accord de Nouméa de septembre 2011 constate que les dispositifs d'aides aux TPE (provinces, organismes spécialisés comme l'ICAP) sont nombreux. Néanmoins, s'ils contribuent au rééquilibrage du tissu productif hors du Grand Nouméa, ils demeurent insuffisants pour compenser la tendance lourde de concentration de l'activité dans la province Sud.

Parmi les outils d'aide au financement des entreprises, et en-dehors de la défiscalisation et ceux évoqués ci-dessus, la banque publique d'investissement, une fois adaptée au territoire, pourrait être un moyen d'agir en faveur de la compétitivité⁽²³⁾. Les missions de cette institution consistent à :

- pallier les défaillances de marché qui handicapent le financement des entreprises, en particulier des PME ;
- investir dans le développement des secteurs stratégiques d'avenir, comme la conversion numérique, écologique et énergétique de l'industrie, et l'économie sociale et solidaire ;
- constituer un levier d'intervention puissant pour le développement des territoires, en lien avec les régions

■ Mettre en place une politique d'exportation

L'accompagnement de la collectivité aux activités d'exportation doit permettre de rétribuer et de motiver les efforts de compétitivité des entreprises efficaces. Des secteurs stratégiques prioritaires pour le développement de filières d'exportation doivent être identifiés et aidés en fonction

de critères liés à la création d'emploi, aux montants des investissements réalisés, aux perspectives de croissance et de retombées pour le territoire. L'accompagnement de la collectivité peut prendre la forme d'aides directes, de protections conditionnées ou d'une fiscalité plus attractive.

■ Développer des filières-clés⁽²⁴⁾

Toutes les analyses concluent à la nécessité d'une meilleure diversification de l'économie calédonienne, notamment pour l'exportation, de réduire sa trop forte dépendance au seul nickel, dont l'activité est cyclique, et d'éviter le « syndrome hollandais » qui traduit le lien négatif entre la croissance des richesses « extérieures », provenant de la découverte et l'exploitation de ressources naturelles, et la croissance du secteur manufacturier⁽²⁵⁾.

Il faut pour cela rechercher des avantages comparatifs dans des domaines existants comme le tourisme, ou nouvelles avec l'exploitation des ressources naturelles. De même, une meilleure intégration régionale devrait permettre à la Nouvelle-Calédonie de bénéficier de meilleurs prix.

Avec les ressources disponibles, provenant notamment du nickel, il s'agit d'investir dans des filières d'avenir pour créer des emplois et préparer, à long terme, l'après-nickel.

(23) La banque publique d'investissement (bpifrance) a pour priorité d'offrir l'ensemble des instruments de soutien financier aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire, en conformité avec les règles européennes. Elle propose des services d'accompagnement et de soutien renforcé à l'innovation et à l'export, accessibles pour les entreprises grâce à des guichets uniques dans chaque région. L'article 19 de la loi du 31/12/2012 relative à la création de la bpi autorise le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, les mesures destinées à la rendre applicable en Nouvelle-Calédonie.

(24) La contribution de Promosud à l'économie calédonienne, *Revue Juridique, Politique et Économique*, N° 21, 2013.

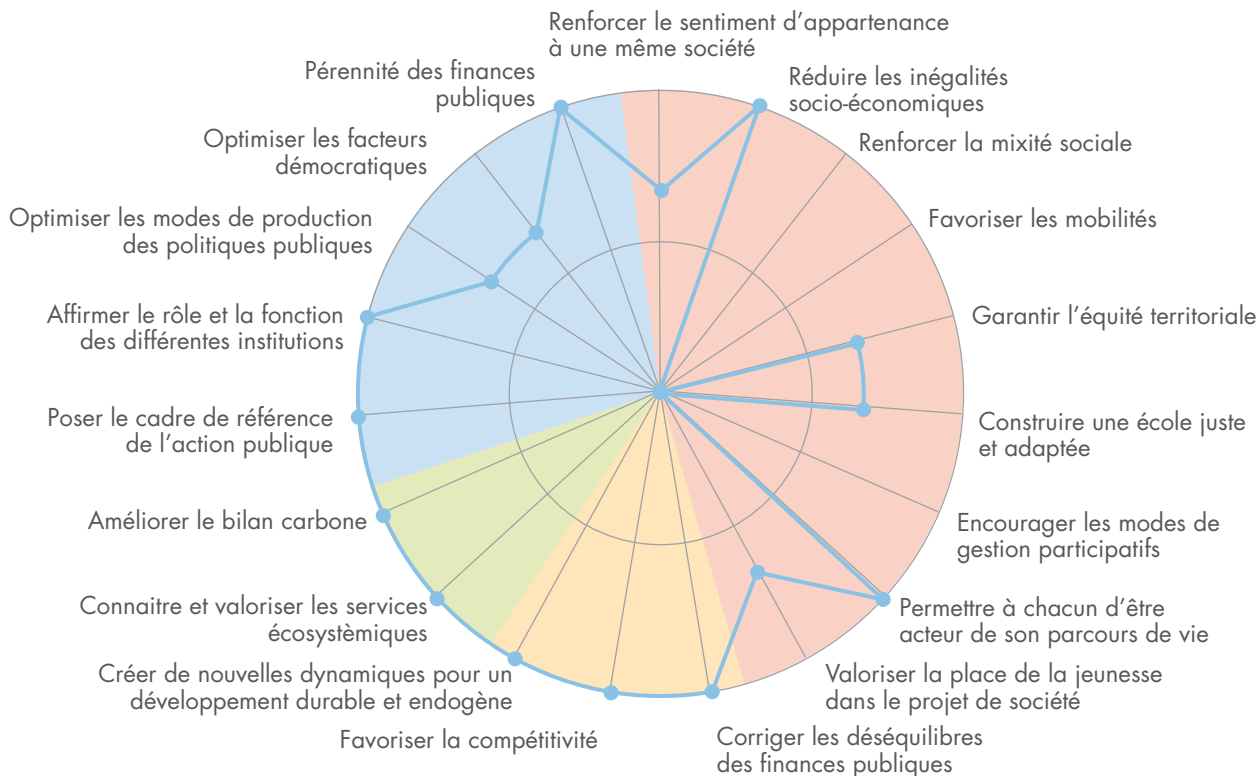
(25) Et si la prospérité n'était pas éternelle ? E. Wasmer et Q. David, rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, août 2012.

Dans cette recherche d'optimisation des filières stratégiques pour la Nouvelle-Calédonie, cinq secteurs seront étudiés dans les chapitres suivants : la mine et la métallurgie,

le tourisme, l'économie numérique, l'agriculture et la valorisation du capital naturel (filière ressources marines).

12

INSTALLER DE NOUVELLES DYNAMIQUES STRUCTURELLES POUR L'ÉCONOMIE CALÉDONIENNE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un éco-territoire
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers une nouvelle gouvernance

L'apport de cette politique aux orientations

Ces nouvelles dynamiques structurelles, que nécessite la construction d'une économie assise sur des bases plus pérennes, visent à maintenir une croissance, à réduire les déséquilibres structurels de l'économie calédonienne (finances publiques fortement dépendantes des transferts de la métropole, déficit extérieur, vulnérabilité aux cycles du nickel), à engager une hausse de la productivité, un partage plus équitable des fruits de la croissance (réduction des inégalités), une fiscalité plus juste favorisant l'activité, une amélioration de la compétitivité des

entreprises en créant un environnement plus favorable et en développant de nouvelles filières permettant de diversifier la base productive de l'économie calédonienne. L'industrie du nickel restera encore longtemps le principal moteur de la croissance calédonienne et un élément incontournable pour alimenter le fonds souverain, condition à la fois pour répondre aux futurs besoins de dépenses publiques, sortir d'une économie assistée et permettre l'émergence d'autres leviers de croissance, y compris dans le cadre du développement durable.