

dme

études & conseils économiques

Un scénario de croissance forte



Rapport n°3



GOUVERNEMENT DE LA
NOUVELLE-CALÉDONIE

Un scénario alternatif à long terme : une croissance plus forte et plus juste

Le cabinet du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ainsi que celui du membre du gouvernement en charge de l'économie ont sollicité le cabinet DME pour participer aux travaux préparatoires à la conférence économique et sociale qui devrait se tenir à la fin du dernier trimestre de cette année.

La mission confiée à DME est scindée en **trois tâches** :

1. Réalisation d'un **bilan-diagnostic** macro-économique. Son objectif principal est d'expliquer la panne durable de croissance dont souffre l'économie calédonienne. L'analyse, présentée dans le rapport n°1, montre que le modèle économique du pays est désormais à bout de souffle, que les inégalités fracturent la cohésion sociale et étouffent la croissance, enfin, que ses finances publiques sont dans une situation proche de la faillite ;
2. Confection d'un **scénario tendanciel** à long terme. Son objectif principal est d'explorer la trajectoire de l'économie calédonienne à l'horizon d'une vingtaine d'années en l'absence de changement de modèle. Ce scénario est présenté dans le rapport n°2. Véritable scénario catastrophe, cette projection montre que les rétablissement rapide des équilibres financiers plongerait le pays dans une récession et qu'il serait probablement incapable d'en sortir à plus long terme en raison des défaillances de son modèle économique ;
3. Confection d'un **scénario de rupture** associé à un changement de modèle économique. Son objectif principal est de décrire un nouveau modèle de croissance forte, soutenable et surtout plus juste.

Ce rapport a été rédigé par Olivier Sudrie.

Ce rapport est un document interne établi à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Les commentaires et analyses développés n'engagent que leur auteur et ne constituent pas une position officielle du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Sommaire

Avant-propos

- Synthèse

Introduction

4

- Objectif
- Partis pris méthodologiques
- Une économie sous serre... mais qui se refroidit
- Une fil d'Ariane : compétitivité et justice sociale

Une trajectoire de croissance à long terme

6

- Une croissance tirée par une production locale plus compétitive
- Une croissance de 2 à 4% par an

Les modalités d'ajustement

8

- Un ajustement cambiaire
- Un ajustement tarifaire
- Un ajustement réel

Les politiques économiques d'accompagnement

11

- Levier n°1 : renforcer la concurrence
- Levier n°2 : agir sur les prix par des voies détournées
- Levier n°3 : agir sur les coûts par la réfaction des cotisations sociales
- Levier n°4 : agri pour renforcer l'inclusion économique

Un modèle original

17

- Des enchaînements macro-économiques spécifiques
- Un modèle porteur de croissance et de justice sociale
- Conclusion : une voie étroite

Annexe

20

- Sigles et acronymes

Version achevée de rédiger le 27/09/22



2 défis majeurs

- Croissance forte
- Justice sociale

fil d'Ariane

Compétitivité
Meilleur partage des richesses

3 ajustements possibles pour renforcer la compétitivité

- ~~Ajustement cambiaire~~
- ~~Ajustement tarifaire~~
- Ajustement réel

4 leviers de politique économique



Renforcer la concurrence ①
Politique structurelle de l'ACNC

DÉSINFLATION COMPÉTITIVE



Peser sur les prix ②
Réduire la disposition à payer des ménages les plus aisés

- Politique fiscale :
prélèvement sur les hauts revenus
- Politique budgétaire :
Désindexation partielle des traitements les plus élevés FPNC



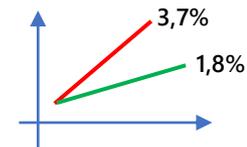
Réduire les coûts ③
Réfaction des cotisations sociales et transfert sur l'impôt direct



Renforcer l'inclusion économique ④

- Développement de l'emploi dans la sphère de l'économie sociale et solidaire
- Mettre en place un revenu d'activité solidaire

Cône de croissance annuelle soutenable



Redistribution des revenus en faveur des ménages modestes



Le défi : une croissance plus endogène et moins dépendante aux transferts

Objectif

L'objectif principal de cette contribution au prochain Forum économique est de formuler des propositions de réformes structurantes à apporter au modèle économique calédonien afin de restaurer une croissance forte, soutenable et, surtout, plus juste.

Cette contribution, comme les deux précédentes¹, se place résolument dans une perspective macro-économique. Elle ne traite donc pas (sauf à la marge) des dynamiques sectorielles (qui sont abordées par ailleurs par d'autres contributeurs au Forum).

Parti pris méthodologique

L'écriture d'un nouveau modèle économique et social ne part jamais d'une page blanche. L'économie et la société calédoniennes de demain continueront d'être marquées par certaines tendances lourdes du passé. Et contrairement au souhait chanté dans l' « Internationale », il est bien rare de « *faire du passé table rase* »...

La réforme doit être conçue à partir de l'existant, sans pouvoir « renverser la table ». La question est donc de repérer les curseurs (leviers) sur lesquels les pouvoirs publics peuvent agir et d'évaluer les marges de manœuvre sur ces curseurs, sans préjuger pour autant de leur acceptabilité politique.

Une économie sous serre... mais qui se refroidit

Le bilan-diagnostic présenté dans le premier rapport a permis de mettre en évidence certaines caractéristiques structurantes du modèle économique calédonien.

Sans reprendre en détail cette analyse ici, rappelons simplement :

- L'économie calédonienne fonctionne « sous serre » : les prix y sont élevés ; certains revenus (mais pas tous...) le sont aussi ;
- Les transferts publics métropolitains, couplés aux dépenses publiques locales, ont chauffé la serre pendant de nombreuses années en lui permettant de se gonfler (croissance) ;
- Mais, cette période est révolue. Les transferts n'augmentent plus. La serre est donc maintenue à température constante (croissance proche de zéro) ;
- Or, la demande de biens et services collectifs (notamment sociaux) n'a pas cessé pour autant de croître. Au moins jusqu'à présent, ces dépenses supplémentaires n'ont pas été totalement financées par de nouveaux prélèvements obligatoires. Les finances publiques et sociales sont donc actuellement dans une situation proche de la faillite ;
- Un rétablissement financier sans changement de modèle ne manquerait pas de plonger le pays dans une récession importante et relativement longue (voir le scénario tendanciel présenté dans le rapport n°2) ;
- Ce refroidissement de la serre pourrait en fissurer la structure : la pression fiscale et sociale nécessaire au maintien intertemporel des équilibres financiers pourrait devenir assez vite confiscatoire et provoquer un profond malaise social.

1. Cf. rapport 1 consacré au bilan-diagnostic et 2 (scénario tendanciel sans changement de modèle).



Le défi : une croissance plus endogène et moins dépendante aux transferts

Le fil d'Ariane : compétitivité et justice sociale

L'enjeu est désormais de dégonfler la serre. Cette métaphore ne signifie pas qu'il faille se résoudre, comme dans le scénario tendanciel, à une involution durable de l'économie calédonienne (avec tous les problèmes sociaux qu'elle ne manquerait pas d'engendrer). « Dégonfler la serre » invite plutôt à faire prospérer l'économie de manière plus endogène, en la rendant moins dépendante des apports énergétiques extérieurs (transferts métró) et des accélérateurs de chauffage intérieurs (dépenses publiques locales). La réduction de la dépendance à la dépense publique¹ constitue le **premier défi** à relever.

Techniquement, le « dégonflage de la serre » consiste à exercer une pression sur les prix domestiques de manière à augmenter la **compétitivité** de l'économie calédonienne.

Cette politique est souvent désignée sous le nom de « désinflation compétitive ». Elle doit conduire progressivement à une augmentation des parts de marché de la production locale². Dans ce cas, un même niveau de dépenses publiques (ou de transferts) génère une plus forte croissance intérieure grâce à une augmentation de l'effet multiplicateur; la demande étant satisfaite par la production locale dans des proportions plus importantes entraînant ainsi une baisse relative de la fuite par les importations.

Le **second défi** à relever est celui de la **justice sociale**. Le bilan-diagnostic a montré que la Calédonie était marquée par de très fortes inégalités (la serre n'a pas chauffé tous les agents à la même température). Réduire ces inégalités est un impératif car, au-delà de leurs effets délétères sur le corps social, ces inégalités participent aussi à la réduction des effets multiplicateurs et donc de la croissance.

1. Voir à ce sujet le rapport n°1, page 7 (graphique 7) et page 13 (graphique 11).
2. Le renforcement de la souveraineté économique de la Nouvelle-Calédonie est possible dans de nombreux secteurs, notamment dans l'alimentaire et l'énergie. L'amélioration de la compétitivité devrait profiter aussi aux exportations (tourisme, nickel, services...)



Les effets attendus d'une amélioration de la compétitivité

Une croissance tirée par une production locale plus compétitive

Quelles seraient les trajectoires de croissance de l'économie calédonienne si celle-ci venait à améliorer durablement sa compétitivité-prix ?

Une modélisation permet d'apporter des éléments de réponse à cette question¹. Le modèle repose sur l'hypothèse d'une amélioration continue de la compétitivité-prix se traduisant par la baisse d'un point par an de la propension moyenne apparente à importer².

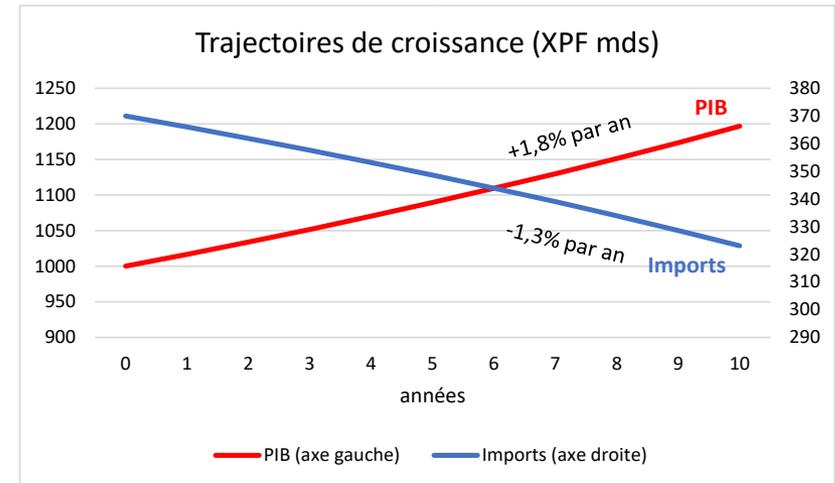
Toutes choses égales par ailleurs, un tel renforcement de l'autonomie économique de la Calédonie se traduirait par une croissance du PIB réel de 1,8% par an en moyenne au cours des dix prochaines années (voir graphique ci-contre).

Cette trajectoire est ambitieuse puisqu'elle suppose un développement soutenu de la production locale : les activités exposées à la concurrence internationale devant croître de 3,9% par an en moyenne (et toujours en termes réels) pour répondre au surplus de demande intérieure.

Cette trajectoire révèle aussi qu'il est possible d'augmenter l'activité, l'emploi et la consommation des ménages (au rythme de 2,1% par an en moyenne pour cette dernière) dans un contexte de stabilité des dépenses publiques (et des transferts). En d'autres termes, la production locale devient le moteur de la croissance (alors que ce rôle était joué principalement par les activités non marchandes dans le modèle historique).

1. Ce modèle, développé dans le cadre de cette étude, constitue un cadre de cohérence macro-économique permettant de simuler la formation intertemporelle de l'équilibre emplois-ressources de biens et services dans le cas spécifique de la Nouvelle-Calédonie. Ce modèle a été calé sur les comptes économiques définitifs publiés par l'ISEE.
2. La propension à importer est définie ici comme le rapport entre le montant des importations CAF et le PIB. La valeur apparente de cette propension était de 0,37 en 2017.

Un premier scénario de croissance à long terme



Cette reconquête du marché intérieur grâce à l'amélioration de la compétitivité suppose nécessairement de nouveaux investissements dans le secteur marchand afin de répondre à une demande croissante.

Le total de la valeur ajoutée créée en substitution d'importation s'élève à quelques 50 milliards de francs sur dix ans. Dans l'hypothèse d'un coefficient marginal de capital de 2,5, ce supplément de richesse nécessiterait un investissement supplémentaire de l'ordre de XPF 12 mds par an³.

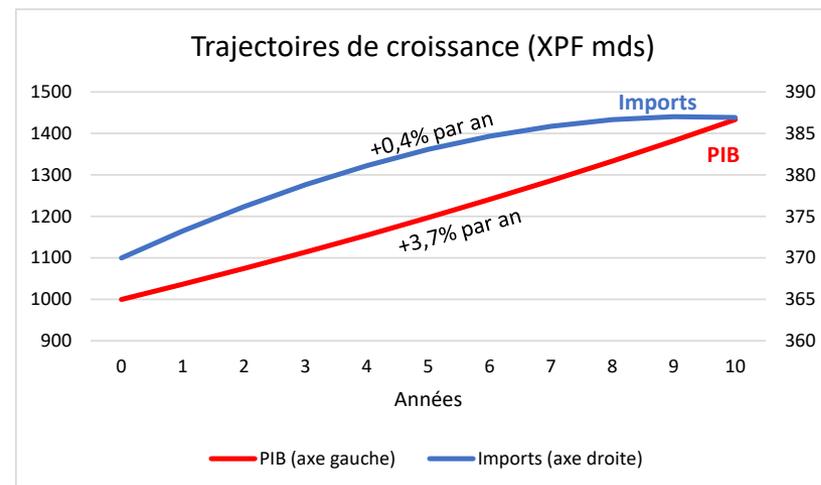
La réalisation de ces investissements productifs viendrait alors renforcer la croissance (effet accélérateur). Celle-ci pourrait atteindre les 3,7% par an (notamment grâce aux effets d'entraînement par le canal du BTP). L'augmentation de la richesse profiterait aux ménages avec une consommation en hausse d'un peu plus de 4% par an (en termes réels).

3. Le coefficient marginal de capital mesure la variation du capital fixe nécessaire pour produire un milliard de valeur ajoutée supplémentaire. Un coefficient de 2,5 est équivalent à une efficacité marginale du capital de 40%. Le montant des investissements privés à l'année de base est de XPF 220 mds.

Les effets attendus d'une amélioration de la compétitivité

Le profil de croissance associé au scénario de compétitivité avec effet d'accélération diffère du précédent (graphique ci-dessous).

Un second scénario intégrant les effets accélérateurs



La différence principale porte moins sur l'évolution du PIB (plus soutenue dans ce scénario que dans le précédent) que sur la dynamique des importations.

A la différence de la première simulation, les importations continuent de croître sur toute la période de projection, même si leur poids dans le PIB (propension à importer) diminue régulièrement (d'un point par an par hypothèse). Cette croissance est due à l'augmentation du PIB plus forte dans la seconde simulation que dans la première. Ce constat montre que le renforcement de l'autonomie n'implique pas nécessairement une baisse des importations. La compétitivité s'améliore dès lors que le taux de croissance des importations est plus faible que celui de la valeur ajoutée domestique.

Une croissance de 2% à 4% par an

Hypothèse commune aux deux scénarios : baisse d'un point par an de la propension moyenne apparente à importer

Taux annuels moyens de croissance	Scénario sans effet d'accélération	Scénario avec effet d'accélération
PIB	1,8%	3,7%
Importations	-1,3%	0,4%
Consommation ménages	2,1%	4,2%
Investissements entreprises	0%	4,4%
Production locale sup. en substitution d'importations : - Moyenne annuelle - en % du PIB moyen	XPF 62 mds 5,6%	XPF 71 mds 6,5%

Un ajustement cambiaire

Sur quels leviers agir pour améliorer la compétitivité de l'économie calédonienne ?

Un début de réponse est fourni par la définition de l'indicateur servant à la mesurer. La compétitivité peut être en effet appréhendée au travers de l'évolution relative des prix à l'importation et des prix domestiques. La compétitivité s'améliore si les premiers augmentent plus vite que les seconds.

Autrement dit, la compétitivité est une notion relative et dynamique¹. Dans ces conditions, l'amélioration de la compétitivité passe par des actions portant, tant sur le numérateur du ratio (les prix à l'importation) que sur son dénominateur (les prix domestiques).

Une amélioration de la compétitivité par un ajustement cambiaire

L'ajustement cambiaire consiste à majorer les prix à l'importation libellés en monnaie (c'est-à-dire ici en francs Pacifique) en diminuant la valeur externe de la monnaie. Selon le mode de cotation, cette **dévaluation** se traduit par une hausse (dans le cas d'une cotation à l'incertain) ou par une baisse du taux de change (au certain)².

Théoriquement, une dévaluation participe à l'amélioration de la compétitivité. En réduisant la demande pour les produits importés (dont les prix ont augmenté en francs), elle favorise la production locale, que celle-ci soit destinée à satisfaire le marché intérieur ou international³.

1. La compétitivité est toujours relative. Elle compare des prix à l'importation aux prix intérieurs. Elle est dynamique car le rapprochement entre ces deux prix portent sur leur taux de croissance d'une période à l'autre.
2. Il est d'usage de coter le franc Pacifique à l'incertain contre dollar (par exemple USD 1 = XPF 109). Dans ce cas une dépréciation du franc Pacifique se traduit par une augmentation du taux de change. Inversement, la monnaie européenne est cotée au certain contre USD (par exemple EUR 1 = USD 1,1). Dans ce deuxième cas de figure, une dépréciation de l'euro se traduit par une baisse de son taux de change contre dollar. Officiellement, le franc Pacifique est coté au certain par rapport à l'euro et en millier (XPF 1000 = EUR 8,38).
3. La dévaluation se traduit par une baisse du prix des exportations en devises qui peut entraîner ainsi une augmentation des volumes exportés.

En pratique, l'augmentation de la part de marché de la production locale à la suite d'une dévaluation dépend de l'élasticité-prix des produits importés⁴. Si cette élasticité est nulle, la croissance des prix à l'import n'aura aucune incidence sur les quantités demandées. C'est le cas, notamment, des importations strictement complémentaires pour lesquelles il n'existe pas de production locale concurrente (exemple des hydrocarbures). Inversement, si l'élasticité-prix est élevée, une faible variation des prix à l'importation se traduira par une chute importante de la demande et son report sur la production locale concurrente (cas des importations dites « substituables » comme certains produits alimentaires).

Les élasticité-prix à l'importation demeurent largement inconnues (même si l'on peut estimer certaines d'entre elles à dire d'expert pour des produits bien spécifiques). Dans ces conditions, la dévaluation s'apparente à un pari qui peut être lourd de conséquences. En effet, les travaux fondateurs de Marshall et de Lerner (qui ont conduit à la formulation du théorème des élasticités critiques) montrent que si ces élasticités ne sont pas suffisamment élevées, alors la dévaluation, non seulement ne provoque pas d'amélioration de la compétitivité, mais risque même de la dégrader : la hausse des prix des inputs importés non substituables augmente les coûts de production et donc, *in fine*, les prix domestiques.

Par ailleurs, les travaux complémentaires de Joan Robinson ont montré que la hausse des prix domestiques suite à une dévaluation pouvait alimenter un processus inflationniste durable si les salaires venaient à augmenter à leur tour, suite à la hausse des prix intérieurs. Dans ce cas, la boucle salaire-prix, auto-alimentant l'inflation, dégrade durablement la compétitivité⁵.

4. L'élasticité-prix mesure la variation des quantités importées suite à une augmentation de leur prix.
5. Autrement dit, si les conditions d'une dévaluation réussie ne sont pas réunies (ce qui est probablement le cas actuellement en Calédonie), alors la baisse de la valeur externe de la monnaie conduit à une situation exactement inverse de celle qui était recherchée initialement.



Un ajustement tarifaire

Rappelons aussi, qu'au-delà de son impact sur la compétitivité de l'économie, une dévaluation modifie aussi sensiblement la situation patrimoniale des agents (en majorant la valeur des dettes libellées en devises).

Pour toutes ces raisons, et beaucoup d'autres, un ajustement cambiaire ne semble **pas une option pertinente** dans le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, et encore moins dans la conjoncture actuelle marquée par une hausse sensible des prix à l'import en devises (qu'une dévaluation ne manquerait pas alors de majorer).

Une amélioration de la compétitivité par un ajustement tarifaire

Cet ajustement consiste à majorer le prix des produits importés (exprimés en monnaie) en augmentant la fiscalité douanière qui les grève. D'un strict point de vue macro-économique, les effets de ce type d'ajustement sont comparables à ceux d'une dévaluation, à ceci près que la fiscalité douanière permet de cibler très précisément les produits dont les prix doivent être remontés pour améliorer la compétitivité de l'appareil productif local (ce que ne peut faire une dévaluation qui touche, par définition, tous les produits importés facturés en devises de manière uniforme).

Néanmoins, deux arguments s'opposent au recours à un ajustement tarifaire en Nouvelle-Calédonie :

1. La Calédonie a procédé récemment à une réforme fiscale importante conduisant à un désarmement douanier massif (-51 mds) et à l'instauration d'une taxe générale à la consommation (TGC). Dans ce contexte, la réintroduction de barrières tarifaires semble pour le moins problématique car peu compatible avec la TGC ;

2. Le second argument renvoie aux conditions de la concurrence. En situation de concurrence oligopolistique (voir le bilan-diagnostic), une majoration des prix des produits importés substituables suite à une hausse des tarifs douaniers pourrait inciter les producteurs locaux à augmenter leurs propres prix de manière à laisser inchangé le niveau des prix relatifs local/importé. Cette stratégie permettrait aux producteurs locaux d'augmenter leur marge jusqu'à buter sur la disposition à payer des clients (mais qui peut être élevée pour certains produits). Si cette stratégie participe bien à la maximisation du profit des producteurs locaux, elle ne participe en rien à l'amélioration de la compétitivité de l'appareil productif local¹. Pire, et l'histoire économique de la Calédonie est là pour nous le rappeler, une hausse des tarifs douaniers en concurrence imparfaite peut même conduire à une baisse de la compétitivité².

Pour ces deux raisons au moins, un ajustement tarifaire ne semble **pas une option pertinente** dans le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, et encore moins dans la conjoncture actuelle marquée par une hausse sensible des prix à l'import en devises (qu'un relèvement des tarifs douaniers ne manquerait pas alors de majorer).

1. Rappelons que, dans le cadre d'une économie de marché, le seul objectif des entreprises est la maximisation de leur profit. Ni la production de biens de services, ni la satisfaction de la demande ne sont des objectifs. Pas plus, d'ailleurs, que l'amélioration de la compétitivité. Ces éléments ne sont seulement que des moyens pour parvenir à la maximisation du profit. En situation de concurrence imparfaite (oligopolistique par exemple), les entreprises disposent d'un autre levier pour y parvenir puisqu'elles peuvent fixer leur prix en fonction de la disposition à payer de leurs clients (alors que ce levier fait défaut en situation de concurrence parfaite où c'est le marché qui fait les prix et non les producteurs).
2. Pourquoi se battre quand on est protégé ?



Un ajustement réel

Si l'on exclut, pour les raisons évoquées plus haut, tant un ajustement cambiaire que tarifaire, l'amélioration de la compétitivité ne peut passer alors que par un ajustement qualifié de « réel ».

Une amélioration de la compétitivité par un ajustement réel

Dans le cas d'un ajustement réel¹, l'amélioration de la compétitivité passe, en premier lieu, par une baisse de coûts de production. Cette baisse doit être répercutée alors dans les prix de vente de sorte que ceux-ci augmentent moins vite que les prix des produits importés substituables².

Ce type d'ajustement a été désigné, parfois, sous le terme de **désinflation compétitive**³. Elle a été mise en œuvre dans de nombreux pays⁴, et singulièrement en France à partir de 1984. Souhaitant intégrer l'Union monétaire, les autorités de l'époque ont en effet cessé d'utiliser l'ajustement cambiaire pour favoriser la compétitivité des entreprises hexagonales (politique dite du « franc fort »). La stabilisation du change a contraint alors les firmes à réaliser des gains massifs de productivité afin de baisser leur coût de production et contenir leur prix pour préserver, voire accroître, leur part de marché. Cette politique s'est révélée un succès, au moins sur cet aspect : la balance commerciale passant d'un déficit d'EUR 14 mds en 1981 à un excédent d'EUR 23 mds en 1997 (soit deux ans avant le passage à la monnaie unique).

La question qui se pose, à ce stade, est de savoir comment mettre en œuvre un ajustement réel (dont on a vu plus haut les performances macro-économiques) en Nouvelle-Calédonie ?

Cette question mérite d'être posée car rien n'oblige *a priori* les entreprises à s'y engager spontanément⁵. L'amélioration de la compétitivité suppose donc de mettre en œuvre des politiques d'accompagnement volontaristes.

Ces politiques sont décrites dans la section suivante.

1. Ce type d'ajustement est parfois qualifié d' « ajustement structurel » ou encore de « dévaluation interne ».
2. Par exemple, si les prix des produits importés augmentent de 3%, l'amélioration de la compétitivité suppose une baisse des coûts de production telle que les prix domestiques augmentent de moins de 3%.
3. La désinflation est la baisse du rythme d'inflation. Elle ne se confond pas avec la déflation qui est la baisse conjuguée des prix et de l'activité.
4. Par exemple aux Etats-Unis dans les années 1930, au Royaume-Uni dans les années 1920 ou encore, plus récemment, en Grèce ainsi que dans la plupart des pays du sud de l'Union européenne.

5. L'incitation à réaliser des gains de productivité pour améliorer la compétitivité de l'économie calédonienne –et donc la croissance– a été proposée dès 2014 à l'occasion de la première Conférence économique et sociale organisée par le président du gouvernement. Mais sans succès, en raison des vives oppositions qu'elle a pu susciter chez les partenaires sociaux (tant par le patronat de l'époque que par les représentants des salariés). Tout laisse à penser que cette opposition de fond perdure encore aujourd'hui.

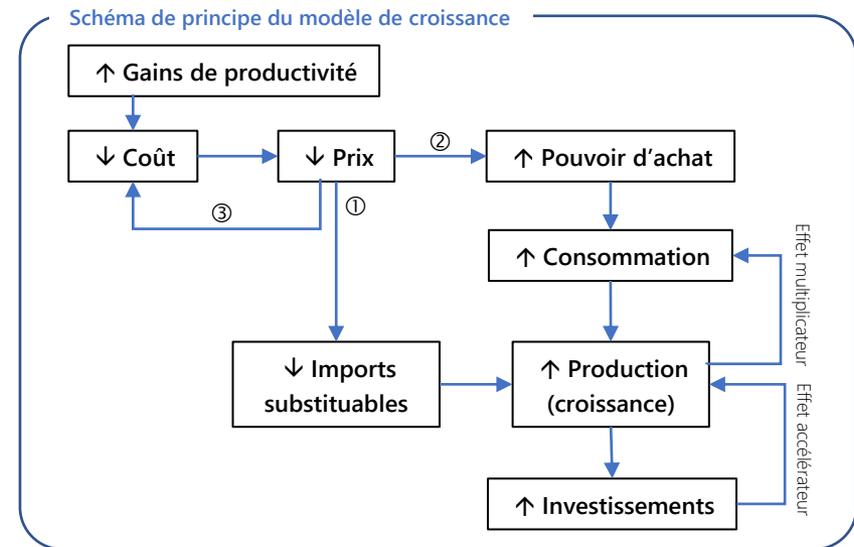


Renforcer la concurrence

Le modèle théorique de croissance est présenté dans le schéma de principe figurant ci-contre :

- Le modèle repose, à la base, sur des gains de productivité ;
- Ces gains permettent de diminuer les coûts de production ;
- La baisse des coûts entraîne la baisse des prix ;
- La baisse des prix a trois effets :
 - (1) Elle améliore la compétitivité-prix de l'économie et se traduit par une augmentation des parts de marché de la production locale (soit une baisse relative des importations substituables) ;
 - (2) La baisse des prix participe à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages ;
 - (3) La baisse des prix concerne aussi les produits utilisés par les entreprises locales comme intrants (au titre des consommations intermédiaires). La baisse du prix des intrants participe, à son tour, à la réduction des coûts ;
- L'augmentation du pouvoir d'achat entraîne celle de la consommation et tire la croissance. Cette dernière est d'autant plus forte que la production domestique est plus sollicitée en raison de l'amélioration de sa compétitivité-prix face aux importations ;
- Enfin, la croissance tire à son tour les investissements (qui la renforce *via* l'effet d'accélération).

Comment mettre en œuvre ce schéma *théorique* dans le cas concret de la Nouvelle-Calédonie ?



Levier n°1 : renforcer la concurrence

Dans une économie de grande dimension et largement ouverte sur l'extérieur, c'est la concurrence qui contraint les entreprises à maîtriser leurs coûts de production (afin de tenir les prix) et donc, pour ce faire, à réaliser des gains de productivité. A ce titre, les gains de productivité apparaissent comme le moteur principal de la croissance dans la plupart des pays de l'OCDE, bien avant l'accumulation du capital physique et humain.

Toutes les actions que pourrait mener l'**Autorité de la concurrence** de la Nouvelle-Calédonie pour renforcer l'intensité de la concurrence¹ participeront à l'émergence et à la consolidation du nouveau modèle.

Toutefois, la taille du marché calédonien s'avère trop réduite pour supposer, à l'avenir, une augmentation significative du nombre de concurrents². Dans ces conditions, la concurrence risque fort de

1. Comme, par exemple, une libéralisation concertée du commerce électronique pour les particuliers.
2. La densité d'entreprises en Calédonie (1 pour 30 habitants) est deux fois plus faible qu'en métropole (1 pour 16).

Peser sur les prix au travers de politique fiscale et budgétaire

demeurer, encore de nombreuses années, de nature largement oligopolistique. Dans ce cas, les entreprises ne sont pas incitées à réaliser spontanément des gains de productivité afin de maîtriser leurs coûts, et encore moins à les rétrocéder à leurs clients sous forme de baisse de prix.

Levier n°2 : agir sur les prix par des voies détournées

En situation de concurrence oligopolistique, les entreprises forment leurs prix à partir de leur coût de production mais aussi, et surtout, en fonction de la disposition à payer de la clientèle.

L'exécutif calédonien n'a pas (ou très peu) de prise directe sur les prix (sauf ceux qu'il administre directement). En revanche, il peut réduire la disposition à payer de la clientèle au travers de sa **politique budgétaire et fiscale**.

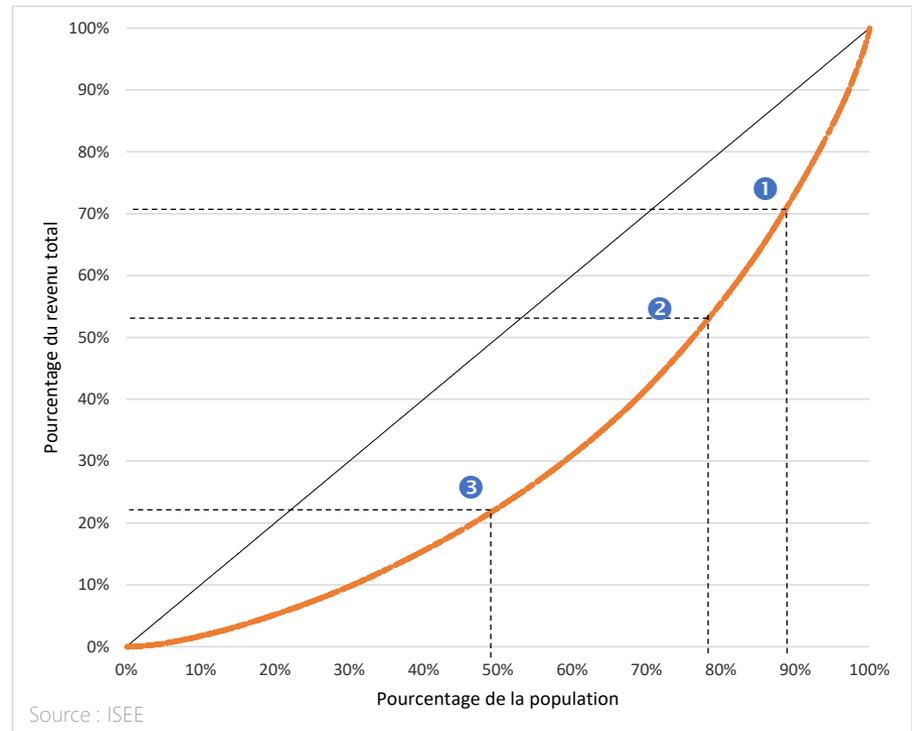
Accroître la fiscalité sur les hauts revenus pour réduire la disposition à payer de la clientèle

Comme on l'a vu à plusieurs reprises, la répartition des revenus en Calédonie est très inégalitaire : en 2019, l'indice de Gini (qui mesure ces inégalités) était de 0,39 contre 0,32 au niveau national. La courbe de Lorenz (voir ci-contre) montre que :

1. Les 10% des Calédoniens les plus riches (repère ❶ sur le graphique) disposent de 30% du total des revenus ;
2. Les 20% les plus riches (repère ❷) disposent de près de la moitié du total des revenus ;
3. Alors que la moitié des Calédoniens les moins aisés (repère ❸) ne se partagent que 20% environ du total des revenus.

Ce ne sont évidemment pas les Calédoniens les moins aisés qui présentent la plus forte disposition à payer. Ce sont plutôt les 20% des ménages les plus fortunés qui font pression à la hausse sur les prix en raison de leur pouvoir d'achat très important.

Courbe de Lorenz (2019)



La réduction de la disposition à payer passe alors par un alourdissement significatif de la **fiscalité directe** : relèvement des taux marginaux d'imposition sur les revenus et introduction d'une CCS progressive.

Cette politique fiscale présenterait deux avantages supplémentaires :

1. Elle réduirait mécaniquement les écarts de revenu disponible (i.e. après impôt) entre les agents ;
2. Elle participerait à l'augmentation des recettes nécessaires pour rétablir à court-moyen terme les déséquilibres budgétaires (cf. rapport n°2).

Peser sur les prix au travers de politique fiscale et budgétaire

Désindexer progressivement et partiellement les salaires et traitements dans la fonction publique territoriale

En 2020, le salaire mensuel net moyen des agents de la fonction publique était 45% plus élevé que dans le secteur privé. Comme le montre le graphique ci-contre, près d'un quart (24,5%) des agents du secteur public percevait un salaire mensuel net de 500 000 francs et plus alors que moins de 8% des salariés du secteur privé pouvaient prétendre à ce niveau de salaire.

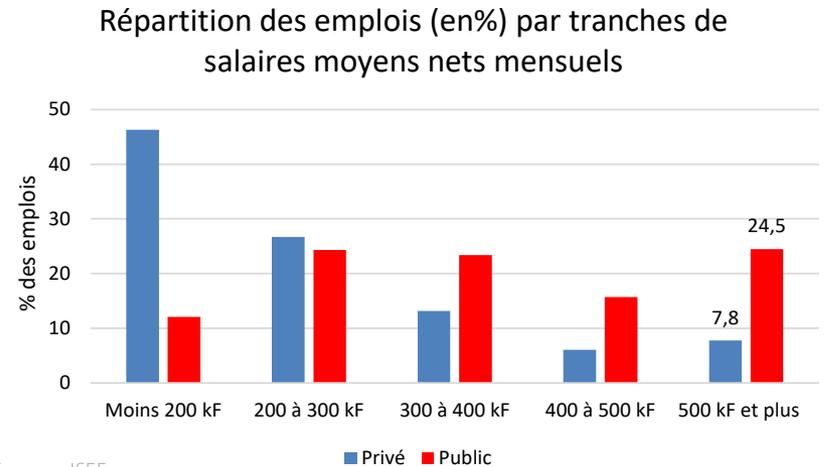
La réduction du coefficient de majoration des traitements devrait concerner en premier lieu les agents bénéficiant des plus hauts revenus (par exemple, au-delà des 300 kF mensuels nets). Cette réduction pourrait s'étaler dans le temps. Ses effets négatifs sur le pouvoir d'achat des agents concernés pourraient être amortis :

1. Par la baisse attendue des prix suite à la mise en œuvre de la réforme fiscale suggérée ci-dessus ;
2. Par le bénéfice de la forte progressivité du barème de l'IRPP et de la CCS : la baisse du revenu imposable des agents publics suite à désindexation partielle s'accompagnant d'une réduction de leurs impôts directs.

La désindexation progressive de certains traitements présenterait au moins quatre avantages :

1. Un plus grande équité entre les salariés des secteurs privé et public. Ces derniers bénéficient en effet : (i) d'un salaire plus élevé en moyenne (+45%) ; (ii) d'une progression plus rapide de leur pouvoir d'achat (+2,2% en 2020, soit le double que dans le secteur privé) ; (iii) de la garantie d'emploi¹.

1. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la garantie d'emploi dans la fonction publique justifie que les traitements versés soient plus faibles que les salaires dans le secteur privé (à qualification égale). C'est donc l'inverse en Nouvelle-Calédonie (et plus généralement dans les DROM qui bénéficient aussi du système d'indexation, mais à des taux moindres).



2. Une réduction des inégalités. En ne touchant que les salariés les plus aisés, la réduction du coefficient de majoration participe à la réduction de l'échelle des salaires ;
3. Une pression supplémentaire à la baisse des prix (pour les raisons évoquées plus haut) ;
4. Une diminution du coût de fourniture des services publics. Le coût de l'indexation pour les collectivités publiques calédoniennes peut être estimé à XPF 33 mds. Une réduction de 30% du coefficient de majoration des traitements appliquée aux salariés touchant plus de 300 kF nets par mois représenterait une économie budgétaire de l'ordre d'une quinzaine de milliards de francs (soit environ 70% du rendement de l'IRPP). Cette économie pourrait être affectée :
 - Au rééquilibrage des comptes sociaux (pour un montant à peu près équivalent aux besoins de financement actuels) ;
 - A des baisses ciblées d'impôt ;
 - Au financement d'un revenu d'activité solidaire (cf. plus loin).

Réduire les coûts de production

Levier n°3 : agir sur les coûts par la réfaction des cotisations sociales

Le financement de la protection sociale en Nouvelle-Calédonie s'inscrit clairement dans un modèle bismarckien où les prestations sont financées majoritairement par des cotisations sociales (à hauteur de 70% environ¹). Cette modalité de financement (qui pouvait encore se justifier à la fin du XIX^{ème} siècle) présente l'inconvénient majeur d'alourdir le coût du travail, de peser sur les prix et, partant, de réduire la compétitivité de l'économie. Ces limites ont justifié, dans la plupart des pays développés, le passage progressif à un modèle beveridgien où la protection sociale est financée de plus en plus par l'impôt.

La réfaction des cotisations sociales (salariales et patronales) pourrait concerner les régimes maladie-maternité (RUAMM), chômage et prestations familiales (les autres cotisations, et notamment retraite et AT-MP, restant inchangées). Le bénéfice de l'abattement de cotisations serait ouvert aux salariés du secteur privé, mais aussi aux agents de la fonction publique ainsi qu'aux travailleurs indépendants².

Les cotisations sociales abattues (RUAMM, chômage et famille) s'élèvent actuellement à XPF 81 mds (soit environ 8% du PIB)³.

Les cotisations sociales non perçues sur les entreprises marchandes peuvent avoir plusieurs affectations :

1. Elles peuvent être laissées intégralement aux entreprises (pour un montant d'environ XPF 48 mds⁴). Elle participerait alors à une réduction d'environ 4% de leur coût total de production⁵;

2. Elles peuvent être, alternativement, redistribuées intégralement aux salariés afin d'augmenter leur pouvoir d'achat ;
3. Enfin, les cotisations abattues peuvent être redistribuées pour partie aux salariés et pour partie aux entreprises.

Chacune de ces modalités présentent des avantages, mais aussi des risques :

1. La restitution de l'intégralité des cotisations abattues aux entreprises peut entièrement absorbée par les marges. Dans ce cas, les coûts de production demeurent inchangés et la mesure n'a aucun impact sur les prix et donc sur la compétitivité ;
2. La deuxième modalité risque d'accroître les inégalités salariales au profit des salariés déjà les mieux rémunérés. Ceux sont eux, en effet, qui cotisent le plus et qui devraient donc percevoir un plus grand bénéfice de l'abattement des cotisations. On estime que 25% des salariés les mieux rémunérés pourraient ainsi percevoir un peu plus de la moitié du produit de l'abattement, soit XPF 24 mds, alors que 50% des salariés les moins bien rémunérés ne pourraient prétendre à recevoir que 25% du produit de l'abattement (soit XPF 12 mds) ;
3. La troisième modalité pourrait s'avérer la plus pertinente. Un projet de réforme porté par l'Intersyndicale suggère ainsi de redistribuer aux salariés la totalité des cotisations salariales non perçues et d'affecter environ la moitié des cotisations patronales aux salariés les moins bien rémunérés (ceux des quartiles 1 à 3) ; l'autre moitié des cotisations sociales patronales non perçues étant conservée par les entreprises pour améliorer leur compétitivité (sous réserve que ces dernières rétrocèdent effectivement ce bénéfice à leurs clients sous forme de baisse des prix)⁶.
6. Le projet de réforme porté par l'Interpatronale a fait l'objet d'une évaluation socio-économique : DME, « Evaluation socio-économique du projet de réforme fiscale porté par l'Interpatronale », Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, DSF, août 2022.

1. Voir notamment à ce sujet : DME, « Repenser le modèle social calédonien », contribution au Plan Do Kamo, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Vol. 1, décembre 2016, pages 31 et suivantes.
 2. Cette mesure figure en bonne place dans le projet de réforme fiscale porté par l'Interpatronale.
 3. Ce montant inclut les compensations (RBS, secteurs aidés...) versées par la NC à la CAFAT pour un montant de XPF 7,9 mds.
 4. Ce montant correspond aux cotisations sociales (RUAMM, chômage et famille) versées par les entreprises du secteur privé (hors TI).
 5. Les coûts de production sont constitués des consommations intermédiaires et de la rémunération des facteurs travail et capital (ils incluent donc les marges).

Favoriser l'inclusion économique

Levier n°4 : agir pour renforcer l'inclusion économique

En 2020, quelque 13% de la population âgée de 15 ans et plus (soit environ 27 500 Calédoniens) souhaitaient travailler mais étaient exclus du marché du travail : 8% étaient au chômage et 5% se situait dans son « halo »¹.

Cette statistique générale masque des différences sensibles selon la communauté d'appartenance :

- 19% de la population d'origine Kanak est exclue du marché du travail alors qu'elle souhaite travailler. C'est six points de plus que la moyenne territoriale ;
- En 2019, le chômage et son halo concernaient environ 27 500 Calédoniens ; 60% d'entre eux étaient Kanak (soit 16 150). Si le chômage et son halo étaient uniformément répartis entre les communautés, la population kanak figurant dans cette catégorie aurait dû être d'environ 11 000, soit un tiers de moins que celle effectivement recensée par l'ISEE.

On peut émettre l'hypothèse que la majeure partie de la population exclue du marché du travail se trouve dans une situation de chômage qualifié de « classique », c'est-à-dire qu'elle ne trouve pas d'emploi car sa productivité est inférieure à son taux de salaire. En effet, dans une économie de marché, la maximisation du profit suppose que l'entreprise recrute une main d'œuvre qui lui rapporte (productivité) plus qu'elle lui coûte (salaire)².

L'accès au marché du travail des populations éloignées de l'emploi passe, à long terme, par des investissements dans l'éducation et la formation professionnelle afin d'augmenter la productivité et donc l'employabilité de cette main d'œuvre. A court et moyen terme, son inclusion sociale pourrait se réaliser au sein d'entités productives de la sphère marchande mais qui ne s'inscrivent pas pour autant dans une stricte logique de marché. La sphère de **l'économie sociale et solidaire** (ESS) répond à cette condition.

Le concept d'économie sociale et solidaire désigne un ensemble de structures productives organisées sous forme d'entreprises sociales, de coopératives, de mutuelles, d'associations, ou encore de fondations, dont le fonctionnement interne et les activités sont fondés sur un principe de solidarité et d'utilité sociale.

Ainsi, les entreprises de l'ESS se préoccupent en premier de leur impact social ou écologique. Elles visent à remettre l'humain et la solidarité au cœur de l'économie et répondre aux grands défis de la société.

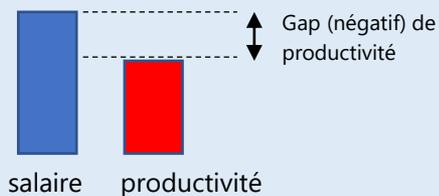
Ces entreprises adoptent des modes de gestion démocratiques et participatifs. Elles encadrent strictement l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent : **le profit individuel est proscrit et les résultats sont réinvestis**. Leurs ressources financières sont généralement en partie publiques.

Les pouvoirs publics pourraient prendre ainsi à leur charge une partie de la rémunération correspondant à la différence entre la productivité du travailleur et son salaire (voir encadré page suivante). Le versement de ce **revenu d'activité solidaire** permettrait à l'entreprise de la sphère de l'ESS d'embaucher des agents non employables dans la sphère strictement marchande sans pour autant déséquilibrer son compte d'exploitation et menacer ainsi sa pérennité.

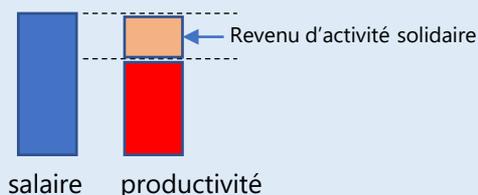
1. Le halo autour du chômage est constitué d'inactifs n'étant pas au chômage au sens du Bureau international du travail mais étant dans une situation qui s'en approche.
2. Cette règle est vérifiée en Nouvelle-Calédonie où la productivité moyenne apparente dans le secteur privé était de 8,8 MF par employé pour un salaire moyen de 6 MF (source : ISEE, données de l'année 2018).

Un revenu d'activité solidaire pour favoriser l'embauche dans la sphère de l'économie sociale et solidaire des travailleurs éloignés de l'emploi

Un agent dont la productivité est inférieure à son taux de salaire est inemployable dans le secteur privé marchand



L'entreprise de la sphère de l'ESS perçoit un complément de rémunération (revenu d'activité solidaire) qui comble le gap. L'agent devient employable et participe à la création de richesse.



Le revenu d'activité solidaire n'est pas une subvention d'exploitation mais un transfert public bénéficiant aux seules entreprises de l'ESS qui embauchent des agents éloignés de l'emploi.

Dans l'hypothèse où la productivité des agents au chômage ou dans son halo serait inférieure de 20% au salaire minimum (SMG), le coût du revenu d'activité solidaire serait de l'ordre de 0,4 MF par agent. Dans l'hypothèse toujours où ce dispositif bénéficierait à la moitié de la population cible, le coût du dispositif pour la collectivité serait d'environ XPF 6 mds.

Ce coût est susceptible d'évoluer à la baisse dans le temps :

1. En raison de l'augmentation tendancielle de la productivité de la main d'œuvre grâce aux investissements en capital humain (amélioration des performances du système éducatif) ;
2. En raison de l'augmentation de la productivité des agents employés dans les entreprises de l'ESS (grâce à la formation professionnelle qui leur est dispensée dans ce cadre).

L'augmentation attendue de la productivité (barre rouge sur le graphique dans l'encadré ci-contre) réduit mécaniquement le montant du revenu d'activité solidaire (à condition toutefois que l'augmentation des salaires demeure inférieure à celle de la productivité).

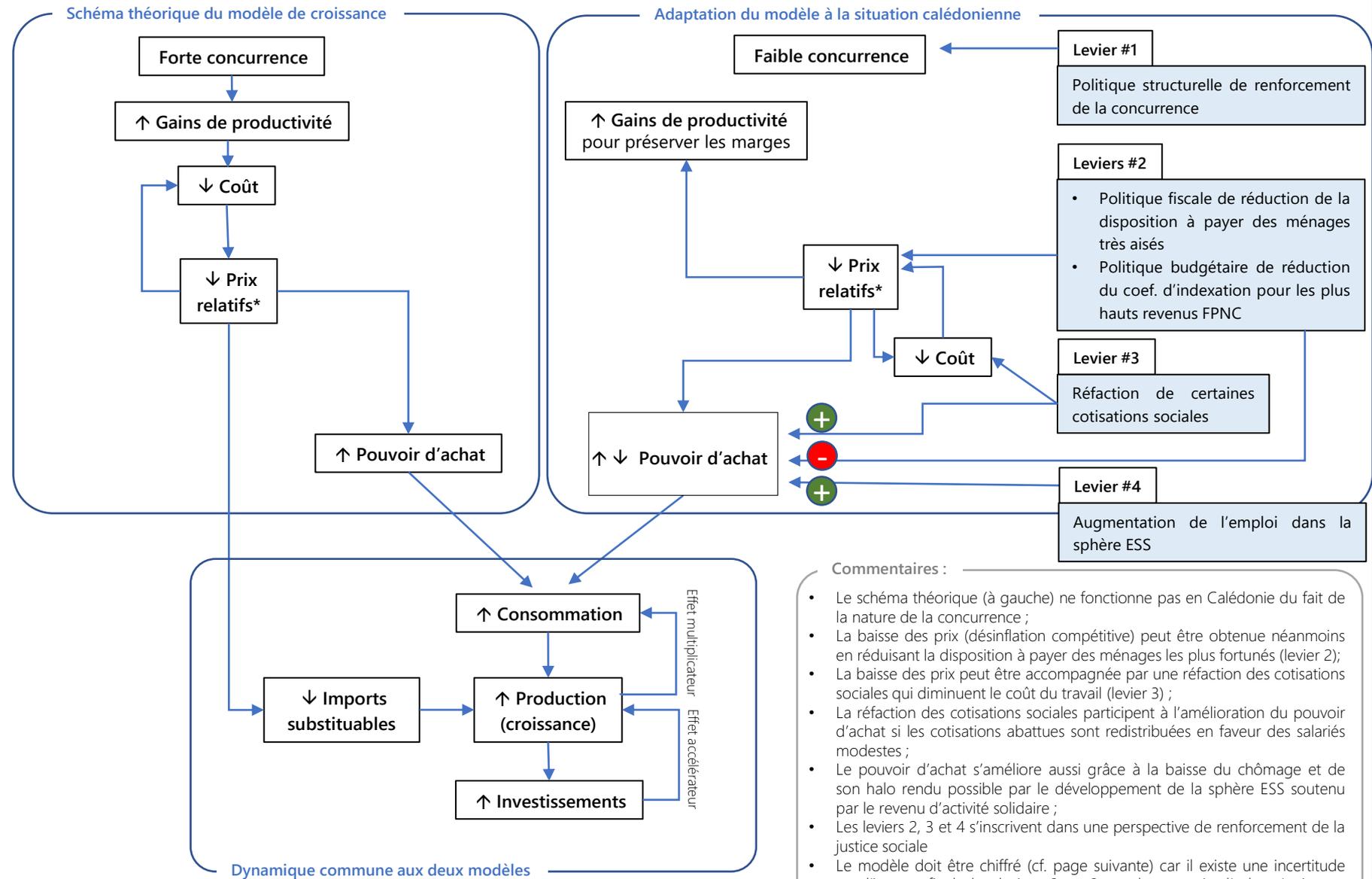
L'ESS en quelques chiffres

On recense plus de 200 000 structures relevant de l'économie sociale et solidaire au niveau national. Ces entités occupent 14% du total des salariés et contribuent à hauteur de 10% environ au PIB.

En Nouvelle-Calédonie, quelques 14 000 entreprises inscrites au RIDET relèvent de la sphère de l'économie sociale et solidaire. Parmi elles, 355 sont employeurs de 5 000 personnes.

Le gouvernement encourage le développement de l'ESS au travers, notamment, du *Small Business Act calédonien*.

Des enchaînements macro-économiques spécifiques



(*) Prix relatif (prix domestique/prix à l'import)

Un modèle porteur de croissance et de justice sociale

Un rééquilibrage au profit des ménages modestes

Le jeu des leviers conduit à un transferts de ressources entre les agents privés :

- Les ménages aisés (quintiles 4 et 5) enregistrent une perte de revenu net d'une cinquantaine de milliards suite à la désindexation partielle sur les traitements les plus élevés et au renforcement de la pression fiscale sur les hauts revenus ;
- Les ménages modestes (quintiles 1 à 3) sont les principaux bénéficiaires de la réforme du modèle (à hauteur d'une trentaine de milliards) ;
- Les entreprises bénéficient la réduction des cotisations sociales patronales (qu'elles conservent à hauteur de 50% pour financer des investissements de productivité et réduire leur coût).

En revanche, la réforme est neutre pour le secteur public. Cette neutralité est assurée par un transfert en faveur de la CAFAT.

Les transferts entre agents devraient être favorables à la croissance. Dans l'hypothèse où : (i) les ménages modestes affecteraient la totalité du surplus de revenu à leur consommation ; (ii) la propension marginale à consommer des ménages aisés resteraient inchangée (à 0,34) et (iii) que la totalité du surplus de revenu bénéficiant aux entreprises serait réinvesti alors le mouvement de transfert aurait un impact largement positif sur la croissance :

Effets des transferts sur les équilibres macro-économiques	Variation
PIB	3,9%
VA marchande	4,7%
Salaires	3,7%
EBE entreprises	16,7%
Consommation des ménages	3,1%
Emplois concernés (secteur marchand)	3,5%

Source : DME, modèle MUSE

Bilan d'agents des leviers

EMPLOIS						Leviers	RESSOURCES					
Ménages [a]		Entreprises	APUL [b]	CAFAT	TOTAL		Ménages [a]		Entreprises	APUL [b]	CAFAT	TOTAL
modestes	aisés						modestes	aisés				
	51				51	Leviers 2						
	15				15	Politique fiscale			51		51	
						Désindexation [c]			15		15	
				82	82	Levier 3						
						Réfaction CS :	26	14	20	22	82	
						- CS salariale	6	14		22	42	
						- CS patronale	20		20		40	
				6	6	Levier 4						
				6	6	ESS	6				6	
0	66	0	6	82	154	TOTAL	32	14	20	88	0	
32	-52	20	82	-82	0	Solde						
			82			Transfert interne [d]					82	
32	-52	20	0	0	0	Solde après transfert						

[a] Les ménages modestes sont ceux des trois premiers quintiles – [b] APUL : administrations publiques locales (hors CAFAT) - [c] Désindexation partielle exclusivement sur les traitements les plus élevés de la FPNC – [d] Transfert des APUL au profit de la CAFAT. Ces transferts sont nécessaires pour assurer la neutralité de la réforme sur l'équilibre des comptes sociaux. Cette neutralité conditionne aussi le montant des impôts directs supplémentaires à prélever sur les ménages aisés.

Un modèle porteur de croissance et de justice sociale

Comme on l'a vu plus haut (voir page précédente), les transferts induits par la réforme n'ont pas de caractère récessif. Pour autant, ils ne constituent qu'un choc initial permettant la mise en place du nouveau modèle. Plus précisément, intervenant après la période de rééquilibrage financier, ce choc permettrait d'annuler la majeure partie de ses effets négatifs (voir rapport n°2).

Une nouvelle dynamique de croissance imposant une maîtrise des prix intérieurs

Passés, à la fois, le choc négatif de court terme induit par les mesures de rééquilibrage budgétaire puis, le choc positif lié à la mise en œuvre des leviers de la réforme, la croissance à long terme devra reposer sur une amélioration régulière de la compétitivité-prix de l'économie calédonienne.

Une simulation montre que la réduction d'un point par an de la propension à importer (cf. section 1) suppose de limiter la croissance des prix domestiques à 0,6% par an dans l'hypothèse d'une augmentation de 2% par an des prix à l'importation.

Les entreprises ont intérêt à cette maîtrise des prix intérieurs car elle leur assurera une augmentation régulière de leur part de marché se traduisant par une augmentation de quelque 40% du PIB (en volume) en dix ans. Elles devront réaliser pour cela des investissements de productivité pour réduire leur coût de production et des investissements de capacité pour répondre à une demande croissante.

Les ménages aisés, dont la disposition à payer serait sensiblement réduite par le jeu des leviers n°2, pourraient faire pression sur les entreprises afin que celles-ci modèrent leur prix. Pour ces ménages en effet, la baisse des prix relatif constituant un moyen efficace de préserver leur pouvoir d'achat à long terme.

L'amélioration régulière de la compétitivité est de l'intérêt aussi des pouvoirs publics ; la croissance fournissant alors les ressources supplémentaires nécessaires au financement des besoins sociaux.

Enfin, les ménages modestes seraient les grands gagnants de la réforme :

- Le développement de la sphère de l'économie sociale et solidaire permettrait aux actifs les plus éloignés de l'emploi d'intégrer enfin le marché du travail ;
- Les salariés modestes bénéficieraient des effets de leviers de la réforme et, à plus long terme, de l'augmentation de leur niveau de vie induite par la croissance.

La voie est étroite

Le succès de ce scénario repose en grande partie sur l'acceptabilité sociale de la réforme (mise en œuvre des leviers) puis sur l'adhésion à un pacte de compétitivité-croissance.

Toutes les parties ont à y gagner, ne serait-ce que pour éviter la réalisation du scénario tendanciel et ses effets économiques et sociaux délétères.



ACNC	Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie
APUL	Administrations publiques locales
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAF	Coût, assurance et fret
CCS	Contribution calédonienne de solidarité
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
ESS	Economie sociale et solidaire
EUR	Euro
FPNC	Fonction publique de la Nouvelle-Calédonie
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
ISEE	Institut de la statistique et des études économiques
kF	Milliers de francs Pacifique
Mds	Milliards
NC	Nouvelle-Calédonie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PIB	Produit intérieur brut
RIDET	Répertoire d'indentification des entreprises et des établissements
RUAMM	Régime unifié d'assurance maladie et maternité
SMG	Salaire minimum garanti
TGC	Taxe générale à la consommation
TI	Travailleur indépendant
USD	Dollar des Etats-Unis d'Amérique
XPF	Franc Pacifique