

**Avis n° 2025-A-05 du 21 juillet 2025
relatif à l'avant-projet de loi du pays portant diverses dispositions en matière
économique et douanière**

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la saisine du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en date du 9 juillet 2025, enregistrée le 10 juillet 2025 sous le numéro 25-0010A, sollicitant l'avis de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « Autorité »), sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (ci-après « Code de commerce »), sur l'avant-projet de loi du pays portant diverses dispositions en matière économique et douanière ;

Vu la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi du pays n° 2014-12 du 24 avril 2014 portant création de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et modifiant le livre IV de la partie législative du Code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le Code de commerce et notamment ses articles Lp. 411-1 et suivants, et Lp. 462-2 ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu le rapport du service d'instruction en date du 21 juillet 2025 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure générale entendue lors de la séance du 21 juillet 2025 ;

Après en avoir délibéré le jour-même, est d'avis de présenter les observations qui suivent :

Résumé

L'Autorité a été saisie le 9 juillet 2025 par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'une demande d'avis relative à un avant-projet de loi du pays portant diverses dispositions en matière économique et douanière. Ce projet de texte vise, au travers de trois mesures distinctes, à renforcer le pouvoir d'achat des calédoniens et à lutter contre la vie chère.

L'Autorité émet un **avis globalement favorable** à cet avant-projet de loi du pays, tout en formulant des recommandations destinées à en améliorer la clarté juridique et la cohérence d'ensemble.

S'agissant de l'article 1^{er}, qui introduit pour la première fois une définition des produits de première nécessité et des produits de grande consommation, **l'Autorité salue une avancée utile pour encadrer juridiquement les exceptions au principe de libre fixation des prix**. Elle note cependant une perte de lisibilité dans la nouvelle rédaction de l'article Lp. 411-2 du Code de commerce, résultant de la suppression du terme « *situation* ». Elle recommande de retenir une formulation plus précise des termes larges de « *conditions de concurrence* », telle que « conditions de concurrence altérées » ou « dysfonctionnements du fonctionnement du marché ».

S'agissant de l'article 2 de l'avant-projet de loi du pays, qui vise à relancer le comité de l'observatoire des prix et des marges en assouplissant sa composition, l'Autorité se félicite de cette initiative. Elle considère ce comité comme **un outil stratégique de connaissance des mécanismes de formation des prix et des marges, de la production à la distribution, ainsi qu'un vecteur de transparence et un possible déclencheur d'investigations en cas de marges excessives**.

S'agissant enfin des articles 3 et suivants, qui prévoient d'exonérer de droits et taxes à l'importation environ 200 produits de première nécessité et de grande consommation, l'Autorité salue cette mesure comme un levier pertinent dans la lutte contre la vie chère, malgré son coût budgétaire estimé à 620 millions de F. CFP. Elle recommande toutefois de fonder la liste des produits exonérés sur les nouvelles catégories juridiques introduites par l'article 1^{er}, sans rétablir la distinction antérieure entre produits alimentaires et non alimentaires.

(Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis ci-après.)

Introduction

1. Par courrier en date du 9 juillet 2025, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi l'Autorité pour avis sur un avant-projet de loi du pays portant diverses dispositions en matière économique et douanière (ci-après « avant-projet de loi du pays »). Cette saisine est fondée sur l'article Lp. 462-2 du Code de commerce.
2. Toutefois, l'article Lp. 411-1 du titre I du livre IV du Code de commerce constitue, selon l'Autorité, le fondement de sa saisine obligatoire dès lors que cet article dispose que « *les projets et propositions de lois du pays et de délibérations du congrès relatifs à la réglementation des prix sont adoptés après avis de l'autorité de la concurrence* ».
3. Sur le fond, l'avant-projet de loi du pays a pour objectif de soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs calédoniens et de lutter contre la vie chère au moyen de deux mesures. La première consiste à étendre la liste des produits pouvant faire l'objet d'une réglementation des prix, par l'introduction de définitions des produits de première nécessité et de grande consommation. La seconde vise à exonérer ces mêmes produits des droits et taxes à l'importation, à l'exception de la taxe sur certains produits alimentaires contenant du sucre (TS) et de la taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA).
4. L'avant-projet de loi du pays tend également à relancer l'activité, jusqu'à présent en sommeil, du comité de l'observatoire des prix et des marges, en assouplissant ses règles de composition.
5. Le présent avis examine successivement les modifications envisagées en matière de définition des produits de première nécessité et de grande consommation (I), de composition du comité de l'observatoire des prix et des marges (II), et d'exonérations de droits et taxes à l'importation (III).

I. Sur la définition des produits de première nécessité et de grande consommation

6. L'article Lp. 411-2 II du Code de commerce permet une réglementation des prix. Dans sa version actuelle, il prévoit qu'une délibération du congrès détermine la liste des produits et services ou des familles de produits ou de services susceptibles d'être réglementés, et ce, en tenant compte de leur impact sur le budget des ménages, s'agissant de produits et services de première nécessité ou de grande consommation et/ou de la situation de secteurs ou de zones pour lesquels les conditions de concurrence peuvent justifier une réglementation des prix.
7. L'article 1^{er} de l'avant-projet de loi du pays propose une modification de cet article et introduit pour la première fois une définition juridique des produits de première nécessité et des produits de grande consommation.
8. Ces définitions ont une incidence sur le champ d'application de l'article Lp. 411-2 précité, ainsi que sur celui de l'article Lp. 411-2-1 relatif aux produits pouvant faire l'objet de négociations dans le cadre du Bouclier Qualité Prix. Elles élargissent en effet le champ des produits susceptibles de faire l'objet d'une réglementation des prix, en se substituant à l'annexe de la délibération n° 14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique, qui énumérait jusqu'alors les produits concernés par référence à la nomenclature douanière.
9. L'introduction de ces définitions permet de mieux encadrer la dérogation au principe de la libre fixation des prix. Cette évolution paraît répondre de manière plus rigoureuse à l'objectif d'intérêt général poursuivi, tout en améliorant l'intelligibilité du droit applicable. En outre, ces définitions, désormais établies, pourront être soumises à l'interprétation du juge compétent.

10. La nouvelle rédaction du second critère du II de l'article Lp. 411-2, issue de l'avant-projet de loi du pays, appelle toutefois des précisions. Cette nouvelle rédaction mentionne désormais : « *les biens et services commercialisés dans des secteurs ou des zones pour lesquels les conditions de concurrence justifient une réglementation de prix* ».
11. L'Autorité relève que la suppression du mot « *situation* » nuit à la clarté de la disposition, en rendant plus incertaine l'appréciation des cas dans lesquels une régulation des prix est admise. Or, c'est bien la situation concurrentielle d'un secteur, en particulier les déséquilibres ou les dysfonctionnements observés, qui peut justifier une intervention sur les prix.
12. La notion isolée de « *conditions de concurrence* » apparaît, à cet égard, trop large et sujette à interprétation. Il serait plus rigoureux de retenir par exemple les formules suivantes : « *dysfonctionnement dans la structure de la concurrence* » ou « *dysfonctionnement du fonctionnement du marché* ».
13. À titre de comparaison, l'article L. 410-2 du Code de commerce métropolitain vise explicitement les situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement. Le Conseil constitutionnel se réfère quant à lui à « *l'état de la concurrence dans certains secteurs* », expression qui aurait aussi pu être reprise dans le texte¹.
14. Des ajustements terminologiques permettraient ainsi de mieux encadrer l'exception au principe de la liberté des prix.

Recommandation n° 1 : l'Autorité recommande de préciser de manière plus restrictive la notion de « *conditions de concurrence* » visée à l'article 1^{er} de l'avant-projet de loi du pays, afin de mieux circonscrire l'exception au principe de la libre fixation des prix et d'en renforcer l'intelligibilité.

II. Sur la composition du comité de l'observatoire des prix et des marges

15. Outre la volonté d'y intégrer l'Autorité et les chambres consulaires, l'article 2 de l'avant-projet de loi du pays traduit l'intention du gouvernement de réactiver un comité créé en 2014 mais resté inactif ces dernières années.
16. L'Autorité considère que le renforcement du rôle de cet observatoire constitue un outil précieux pour mieux comprendre le fonctionnement de certains secteurs économiques, notamment au travers de l'analyse des prix et des marges des produits.
17. C'est en effet un outil d'analyse utile à la compréhension des niveaux de prix et de marges tout au long de la chaîne économique, depuis la production (notamment agricole) jusqu'à la distribution finale (grande distribution). Il constitue également un instrument d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. En permettant d'identifier d'éventuelles marges excessives, il peut aussi alimenter des investigations susceptibles de donner lieu à des sanctions par l'Autorité. Ce comité contribue en outre à renforcer la transparence et l'information sur les prix, au bénéfice tant des acteurs économiques que des consommateurs.
18. Par ailleurs, le renvoi à un arrêté du gouvernement pour fixer sa composition et ses modalités de fonctionnement ne paraît pas excéder les limites du domaine réglementaire.
19. L'Autorité émet donc un avis favorable à la relance effective de ce comité.

¹ Cons. Const., décision n° 2019-774, QPC du 12 avril 2019.

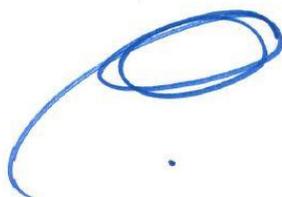
III. Sur les exonérations de droits et taxes à l'importation

20. Dans le cadre de la lutte contre la vie chère, l'article 3 de l'avant-projet de loi du pays prévoit l'exonération de droits de douane et de taxes (hors TS et TSPA) pour 200 produits de première nécessité et de grande consommation. Bien que non codifiées, ces dispositions sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la vie chère, et particulièrement sur le prix de vente au détail, la fiscalité constituant une part importante du coût final de certains produits.
21. Il est indiqué que cette mesure représente un coût budgétaire estimé à 620 millions de F. CFP.
22. Sur le principe, l'Autorité considère que ces exonérations participent utilement à l'objectif de lutte contre la vie chère. Il serait souhaitable cependant d'associer à ces mécanismes d'exonérations un dispositif réglementaire permettant de s'assurer que les différents intervenants de la chaîne de distribution ne captent pas le bénéfice de l'exonération et en prive les consommateurs finaux.
23. Par ailleurs, l'Autorité recommande que la liste des produits exonérés soit établie en cohérence avec les nouvelles catégories juridiques introduites par l'article 1^{er} de l'avant-projet de loi du pays, à savoir les produits de première nécessité et les produits de grande consommation, et qu'il ne soit pas fait référence à la distinction antérieure entre « produits alimentaires » et « produits non alimentaires ».
24. En effet, cette distinction ne se justifie plus dans le cadre du nouveau régime défini par l'article Lp. 411-2 du Code de commerce. Le maintien d'une terminologie ancienne risquerait de nuire à la bonne intelligibilité du mécanisme d'exonération et à la cohérence de l'ensemble du dispositif.
25. Enfin, l'Autorité n'a pas d'observations particulières à formuler sur les articles 4 et 5 de l'avant-projet de loi du pays qui visent l'article 487 du Code des impôts, lequel mentionne les exonérations prévues.

Recommandation n° 2 : l'Autorité recommande que la liste des produits exonérés de droits et taxes à l'importation soit définie en cohérence avec les nouvelles catégories juridiques introduites par l'article 1^{er} de l'avant-projet de loi du pays, à savoir les produits de première nécessité et les produits de grande consommation, sans réintroduire la distinction antérieure entre produits alimentaires et non alimentaires.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Sophie Charlot, rapporteure générale, par M. Stéphane Retterer, président, M. Walid Chaiehoudj, vice-président, et M. Jérémy Bernard, membre de l'Autorité.

Le secrétaire de séance



Grégory Beaufiles

Le président



Stéphane Retterer

