



Autorité de la Concurrence
de la Nouvelle-Calédonie

AVIS n° 2018-A-01 du 3 mai 2018
relatif au projet de délibération portant création de « l'Agence rurale »

L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (formation plénière),

Vu la lettre en date du 28 mars 2018, enregistrée le 3 avril 2018 sous le numéro 18/0001A, par laquelle l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, l'« Autorité ») a été saisie, sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce, par Monsieur Metzdorf en sa qualité de membre du gouvernement en charge de l'agriculture, d'une demande d'avis sur le projet de délibération portant création de « l'Agence rurale » ;

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

Vu le code de commerce applicable à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur général adjoint, la rapporteure générale, le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 26 avril 2018 ;

Les représentants de l'Etablissement de régulation des prix agricoles, de l'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles, de la Chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie, de la Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales et de la Direction du développement rural de la province Sud entendus sur le fondement de l'article Lp. 463-7 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Après en avoir délibéré le 26 avril 2018, est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

Sommaire

Résumé	3
I. Le projet de délibération soumis à l'avis de l'Autorité	5
A. Le cadre juridique actuel	5
1. L'Etablissement de régulation des prix agricoles.....	5
2. L'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles.....	7
B. La fusion envisagée à travers la création de l'Agence rurale.....	8
C. La recevabilité de la saisine pour avis.....	9
II. La présentation du secteur agricole en Nouvelle-Calédonie.....	10
A. Un secteur représentant un poids de plus en plus faible dans l'économie calédonienne	10
1. Une baisse de près de 20 % du nombre d'exploitations en dix ans, davantage marquée dans les provinces des îles et du Nord qu'en province Sud.....	11
2. Un secteur marqué par la coexistence d'une agriculture marchande et d'une agriculture non marchande sur terre coutumière d'un poids quasiment équivalent.....	12
3. Une évolution contrastée des volumes de production agricole selon les filières	13
4. Une progression en valeur de la production agricole marchande corrélée à l'augmentation des prix au détail	15
B. Un secteur présentant des spécificités propres.....	16
1. Un milieu naturel perçu comme difficile	16
2. L'accroissement du coût du foncier agricole en raison de sa raréfaction	17
3. Des charges certaines mais non évaluées	18
C. Un secteur régulé, caractérisé par un enchevêtrement des compétences susceptible, par lui-même, de créer ou de renforcer des distorsions de concurrence.....	19
1. La politique agricole définie par chaque province	19
2. La régulation du secteur agricole définie par la Nouvelle-Calédonie	20
D. Un secteur de plus en plus subventionné	23
III. L'avis de l'Autorité :.....	25
A. Les modalités de conciliation du droit de la concurrence et de la régulation dans le secteur agricole en Nouvelle-Calédonie	26
B. Les recommandations de l'Autorité relatives à la création de l'Agence rurale	27
1. L'examen des missions de l'Agence rurale au regard du droit de la concurrence	28
2. L'amélioration du fonctionnement de l'Agence rurale pour éviter d'éventuelles distorsions de concurrence ou imperfections de marché.....	30
3. La recentralisation des aides versées par la Nouvelle-Calédonie au sein de l'Agence rurale, instrument d'une politique agricole calédonienne.....	31
Conclusion.....	33

Résumé

En vertu de l'article Lp. 462-2 du code de commerce applicable à la Nouvelle-Calédonie, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, l'« Autorité ») rend un avis à la demande du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie sur le projet de délibération prévoyant la création de l'Agence rurale, issue de la fusion entre l'Etablissement de régulation des prix agricoles (ci-après l'« ERPA ») et l'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles (ci-après l'« APICAN »). Aux termes de ses statuts, l'Agence rurale aura notamment pour mission, comme l'ERPA avant elle, de mettre en œuvre la « *politique de régulation des prix agricoles et agroalimentaires définie par la Nouvelle-Calédonie et de l'organisation des marchés* », et celle relative « *à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes annuels d'importation* ». Comme l'APICAN, elle devra également « *contribuer à la prévention et à l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles* ». A ces missions s'ajouteront celles de lutter contre les feux de brousse et contribuer à la préservation de la ressource en eau.

Après avoir exposé les principales caractéristiques du secteur agricole en Nouvelle-Calédonie, l'Autorité rappelle que les objectifs poursuivis par la politique de la concurrence et la politique agricole sont souvent perçues comme antagonistes. En effet, la première défend la liberté économique des opérateurs et l'interdiction des comportements anticoncurrentiels comme instruments de la compétitivité, de l'efficacité de la production et de l'allocation optimale des ressources, tandis que la seconde, qui régit un secteur soumis à de nombreux aléas climatiques, sanitaires et économiques à l'origine de prix particulièrement volatiles, tend à intervenir directement sur les marchés afin de stabiliser les cours et garantir un revenu acceptable aux producteurs, restreignant ainsi la liberté économique des acteurs.

Dans le cadre du présent avis, l'Autorité souhaite éclairer le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur la manière de concilier ces deux types d'objectifs, avant d'analyser dans quelle mesure le projet de délibération relatif à la création de l'Agence rurale pourrait être amélioré dans l'intérêt des producteurs agricoles et des consommateurs.

Le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie fait primer le droit de la concurrence sur la politique agricole en n'admettant que des dérogations limitées au libre jeu du marché. Ainsi, en vertu de l'article Lp. 421-4 de ce code, le législateur calédonien peut adopter des mesures législatives ou réglementaires contraires au droit de la concurrence. Cet article fixe également les conditions dans lesquelles certaines pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par des opérateurs économiques sur des marchés, en particulier dans le secteur agricole, peuvent échapper à l'interdiction des ententes et des abus de position dominante dès lors qu'elles « *ont pour effet d'assurer un progrès économique et réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux intéressés la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause* ». L'Autorité considère que ces conditions peuvent servir de lignes directrices au Gouvernement pour définir les objectifs que devraient poursuivre les textes législatifs ou réglementaires qu'il envisage d'adopter, lorsque ces textes sont susceptibles de porter atteinte au libre jeu de la concurrence.

En réponse à la demande d'avis du gouvernement, L'Autorité émet quatre recommandations sur le projet de délibération portant création de l'Agence rurale. Ces recommandations visent à concilier les missions de régulation économique de la future Agence rurale et ses interventions en matière d'aides au bénéfice des agriculteurs avec les impératifs du droit de la concurrence.

- S'agissant de la mission de régulation des prix et de l'organisation des marchés

Contrairement aux statuts de l'ERPA, l'article 2 du projet de délibération relatif aux missions de l'Agence rurale ne fait plus référence à l'objectif d'assurer un « revenu acceptable » aux producteurs. Or, la principale justification à la régulation des prix dans le secteur agricole admise par les autorités de la concurrence pour déroger au libre jeu du marché est précisément celle-ci. Par ailleurs, l'Autorité préconise que, dans la mise en œuvre de ses missions, l'Agence rurale tienne compte de l'intérêt des consommateurs et contribue à l'animation concurrentielle dans le secteur agricole.

Recommandation n° 1 : compléter l'article 2 du projet de délibération pour confier à l'Agence rurale la mission d'assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des professionnels et participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures relatives à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs.

- S'agissant de l'élaboration et la mise en œuvre des programmes annuels d'importations

L'Autorité relève que la fixation de quotas d'importation constitue un obstacle pour l'écoulement de la production agricole étrangère sur le territoire calédonien et conduit au maintien de prix élevés. Une telle mesure devrait donc être indispensable à la poursuite des objectifs d'intérêt général définis par la Nouvelle-Calédonie (contribuer à l'autosuffisance alimentaire en particulier) sans conduire à éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause, au détriment des consommateurs. Pour concilier ces objectifs, l'Autorité considère que la composition du conseil d'administration de l'Agence rurale pourrait être améliorée pour accroître la représentativité des professionnels du monde agricole, envisager la présence d'un spécialiste de la régulation économique et permettre la représentation de l'intérêt des consommateurs. Ces modifications pourraient garantir davantage l'efficacité économique des actions engagées par l'Agence rurale et l'adhésion du monde agricole aux mesures prises.

Recommandation n° 2 : à l'article 3, préciser que les « personnes qualifiées » membres du conseil d'administration de l'Agence rurale sont une personne reconnue en raison de ses compétences techniques, économiques ou juridiques dans le domaine agricole ou dans celui de la régulation économique ainsi qu'un représentant de l'intérêt des consommateurs. Au même article, prévoir d'ouvrir les réunions du conseil d'administration aux organisations et syndicats professionnels agricoles les plus représentatifs des filières, avec voix consultatives.

- L'amélioration du fonctionnement de l'Agence rurale pour éviter d'éventuelles distorsions de concurrence ou imperfections de marché

L'Autorité recommande au Gouvernement d'imposer à l'Agence rurale un fonctionnement transparent afin d'éviter une allocation sous-optimale de ses ressources, voire des distorsions de concurrence dans le cadre de la prise de décisions de régulation ou d'attribution de subventions.

Recommandation n° 3 : imposer à l'Agence rurale un impératif de transparence qui se déclinerait à travers la publication sur son site internet :

1° de la liste des commissions ou comités créés par le conseil d'administration et de leurs membres. Cette obligation pourrait être formulée au dernier alinéa de l'article 6 ;

2° d'un rapport annuel procédant notamment à une évaluation *a posteriori* des quotas d'importation recommandés par l'Agence en comparant les déclarations des producteurs sur les volumes de production attendus par rapport aux volumes effectivement constatés afin de réduire le taux d'erreur l'année suivante. Cette obligation pourrait être mentionnée à l'article 9 du projet de délibération ;

3° de l'ensemble des aides accordées par l'Agence au titre de ses différents outils d'intervention et de leurs bénéficiaires. Cette obligation pourrait également être mentionnée à l'article 9 du projet de délibération.

- La recentralisation des aides versées par la Nouvelle-Calédonie au sein de l'Agence rurale

L'Autorité estime qu'une recentralisation des aides versées au secteur agricole au sein de l'Agence rurale permettrait d'éviter certaines formes de distorsions de concurrence et pourrait conduire à davantage de rationalisation dans un sens favorable à la concurrence.

Recommandation n° 4 : recentrer au sein de l'Agence rurale, instrument d'une politique agricole commune à l'échelle du territoire, l'ensemble des aides au secteur agricole financées par la Nouvelle-Calédonie et, si possible, par les provinces (par convention), pour rationaliser les dispositifs d'intervention et privilégier les aides en faveur de l'investissement plutôt que le soutien des prix sur les marchés concernés.

I. Le projet de délibération soumis à l'avis de l'Autorité

1. Le projet de délibération du Gouvernement soumis à l'avis de l'Autorité, en application de l'article Lp. 462-2 du code de commerce applicable à la Nouvelle-Calédonie procède à la fusion entre l'Etablissement de régulation des prix agricoles (ci-après, l'« ERPA ») et l'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles (ci-après l'« APICAN »), en élargissant les missions dévolues à cette dernière à la lutte contre les feux de brousse et à la préservation de la ressource en eau.
2. Cette saisine s'inscrit dans le calendrier législatif d'adoption de ce projet de délibération, lequel sera examiné le 15 mai prochain conjointement par la commission de l'organisation administrative et de la fonction publique et la commission de l'agriculture et de la pêche du Congrès. La création de cette nouvelle agence a été annoncée par le président du gouvernement, Monsieur Philippe Germain, lors de sa déclaration de politique générale devant le congrès de la Nouvelle-Calédonie le 22 décembre 2017¹.

A. Le cadre juridique actuel

1. L'Etablissement de régulation des prix agricoles

3. Créé en 1989², l'Etablissement de régulation des prix agricoles (ERPA) a pour vocation de réguler les prix agricoles et de concourir au développement des filières agricoles.
4. Aux termes de ses statuts, cet établissement public administratif³ est chargé, pour le compte de la Nouvelle-Calédonie, « *d'assurer l'orientation des marchés et des prix des produits agricoles et alimentaires, de contribuer à l'approvisionnement satisfaisant des populations ainsi qu'à l'établissement d'un revenu équitable aux producteurs (...). Pour l'accomplissement de sa mission, il peut notamment :*
 - *stabiliser les cours ;*
 - *garantir les prix aux producteurs ;*
 - *contribuer à toutes opérations sur les marchés en intervenant par convention avec des tiers sur la collecte, le conditionnement, le transport, le stockage, la commercialisation, la transformation, l'importation et l'exportation des produits agricoles (...)* ».
5. Dans ce cadre, deux taxes sur les produits importés sont en vigueur afin de protéger les productions agroalimentaires et les produits agricoles locaux : la taxe conjoncturelle de protection des productions locales (TCPPL)⁴ et la taxe de soutien des productions agricoles (TSPA)⁵.

¹ Voir la déclaration disponible à l'adresse suivante : https://gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/2017.12.22_-_dpg_2017_0.pdf.

² Par la délibération du congrès n°81 du 30 janvier 1989. L'ERPA s'est substitué au Fonds territorial de régulation des prix agricoles créé par l'article 46 de la loi n°86-844 du 17 juillet 1986.

³ Depuis l'entrée en vigueur de la délibération n°77/CP du 23 février 2012.

⁴ Par la loi du pays n° 2000-003 du 18 août 2000 portant réforme de la fiscalité douanière.

⁵ Par la loi du pays n° 2000-005 du 22 décembre 2000 portant diverses mesures fiscales douanières.

6. L'ERPA est par ailleurs consulté « sur toute mesure susceptible d'avoir une incidence sur les marchés agricoles, notamment les dates et volumes d'importation des produits figurant sur une liste fixée par arrêté du gouvernement ». Enfin, depuis sa création, l'ERPA gère le fonds de régulation du marché des viandes porcines (F.R.M.V.P)⁶.
7. L'ERPA pilote des commissions et comités pour l'accomplissement de ses missions. Ces instances sont instituées par décision du conseil d'administration de l'établissement afin d'associer d'autres organismes dans la mise en œuvre de mesures de soutien aux filières agricoles. L'on peut notamment citer les commissions ou comités suivants :
 - Commission de gestion des signes de Qualité (l'Organisme de gestion du processus de reconnaissance des signes),
 - Comité de certification de la Nouvelle-Calédonie,
 - Comité de direction du FRMVP,
 - Comité consultatif de la filière café⁷,
 - Commission « Filière bois » du Comité technique d'Evaluation (CTE) travaux du Référentiel de la Construction en Nouvelle-Calédonie (RCNC),
 - Commission consultative de régulation du marché des céréales,
 - Comité des ORS,
 - Comité de suivi de la Caisse de Stabilisation des Céréales Importées⁸,
 - Comité de régulation du marché des fruits et légumes (COREMAR)⁹.
8. Cette année, son budget primitif diminue et s'élève à près de 2 milliards de F.CFP¹⁰ et provient pour moitié de la TSPA dont 70 % du rendement est affecté à son budget¹¹.
9. La chambre territoriale des comptes a contrôlé la gestion de l'ERPA sur les exercices 2006-2010 et proposé douze recommandations dans un rapport d'observations définitives rendu public le 6 février 2012¹². Si certaines recommandations ont bien été mises en œuvre, il apparaît que d'autres restent encore pertinentes puisqu'il était déjà préconisé de rendre plus lisible le rôle de cet établissement par rapport à l'APICAN, en favorisant les synergies entre ces établissements ; de rechercher un cadre stratégique commun à tous les acteurs du monde agricole sur l'ensemble du territoire ; d'engager une réflexion visant à intégrer la représentation de la profession agricole au sein du conseil d'administration de l'ERPA ; de publier avant le début de chaque exercice les mesures de soutien aux filières et d'améliorer la visibilité sur les aides versées à l'agriculture (subventions, exonérations fiscales, indemnisations...) par les nombreux intervenants du secteur, soit par une consolidation au sein de l'ERPA, soit par la création d'un observatoire.

⁶ Article 10 de l'arrêté du 22 mai 1989. Le budget du F.R.M.V.P s'élève à 36,85 millions de F.CFP pour l'année 2018. Voir la délibération de l'ERPA n°2017-49 du 13 décembre 2017 relative au budget primitif du Fonds de Régulation du Marché des Viandes Porcines pour l'exercice 2018.

⁷ Délibération ERPA n° 2001-42 du 7 septembre 2001.

⁸ Convention n° 3395-2007-658/ERPA du 25 juin 2007.

⁹ Délibération ERPA n°2017-31 du 13 décembre 2017.

¹⁰ En 2016, ce même budget s'élevait à 2,25 millions de F.CFP, voir l'arrêté 2015-2947/GNC du 22 décembre 2015 portant approbation du budget primitif 2016 de l'établissement de régulation des prix agricoles (ERPA).

¹¹ Voir l'article 7 de la loi du pays n° 2000-005 du 22 décembre 2000 portant diverses mesures fiscales douanières.

¹² Voir le rapport d'observations définitives (ROD) du 6 février 2012 de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie sur l'ERPA pour les exercices 2006 et suivants, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/22781>.

10. Aujourd'hui, il ressort de l'instruction que l'ERPA joue toujours un rôle primordial dans l'orientation des filières agricoles et la régulation des marchés, tout particulièrement dans la filière des fruits et légumes, mais ses modalités d'intervention sont considérées comme opaques et le contrôle des aides versées comme étant très limité.
11. Le manque de transparence et de lisibilité dans la programmation et la gestion des interventions, d'une part, et les dysfonctionnements dans la régulation des marchés de fruits et légumes liée à une très forte volatilité des prix (voir *infra* paragraphes 99 et suivants), d'autre part, font l'objet de vives critiques. Cette situation semble découler d'une répartition des compétences et des interventions entre collectivités largement perfectible, notamment au niveau des champs d'actions respectifs des établissements publics, ainsi que d'un sous-dimensionnement de l'équipe au regard des missions qui lui sont dévolues¹³.

2. L'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles

12. L'agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles (APICAN) a été constituée à la fin 2002, sous la forme d'un établissement public administratif¹⁴. Elle a pour objet « *de contribuer à la prévention et à l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles* ».
13. Ses missions ont été étendues au financement de l'entretien des cours d'eau mais limité aux travaux destinés à assurer le libre écoulement des eaux¹⁵ et à l'indemnisation des éleveurs victimes d'abattage de bétail¹⁶.
14. Depuis 2014, cette agence est également en charge de la gestion du site internet www.agriculture.nc dont l'objectif est la promotion de l'agriculture calédonienne, ce qui est très éloigné de son cœur de métier comme l'a d'ailleurs souligné récemment la Chambre territoriale des comptes¹⁷.
15. Les recettes de l'APICAN sont issues de la taxe sur les conventions d'assurances (TCA)¹⁸ spécialement dédiée à son financement¹⁹. En 2017, son budget total s'élevait à 2,52 milliards de F.CFP²⁰. Pour l'année 2016, le montant des interventions de l'APICAN s'élevait à près de 1,2 milliard de F.CFP²¹ réparti de la manière suivante :

¹³ Dans son rapport sur l'ERPA de décembre 2011, précité, la chambre territoriale des comptes relevait que « *De manière générale, l'ERPA n'est pas en mesure, pour des raisons de moyens humains, de contrôler sur place la mise en œuvre des aides octroyées* », page 19.

¹⁴ Par la délibération n° 342 du 30 décembre 2002.

¹⁵ Voir la délibération n°127 du 1^{er} juin 2016.

¹⁶ Voir la délibération n°75 du 17 septembre 2015.

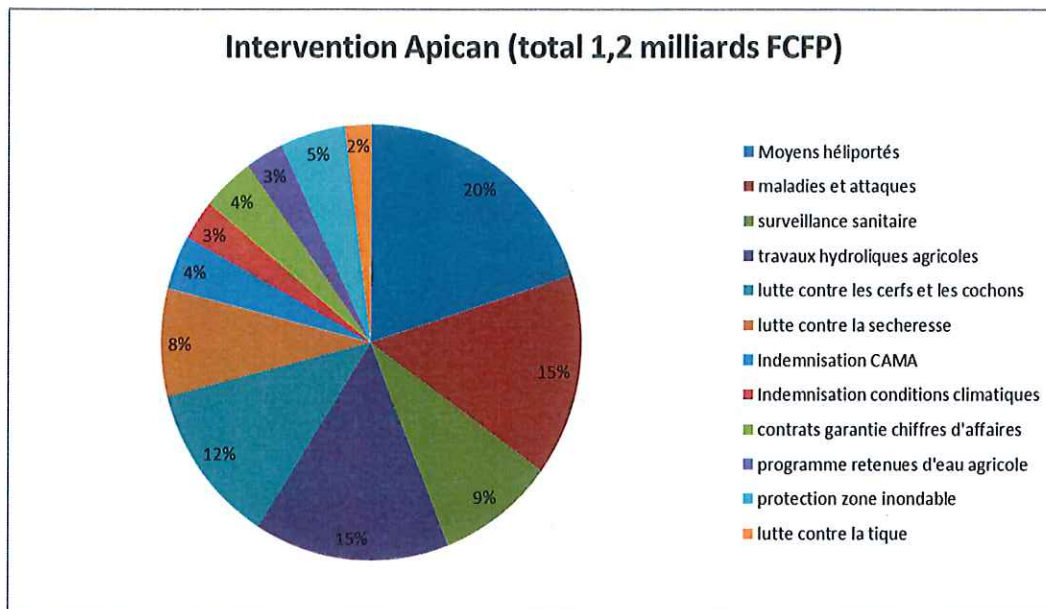
¹⁷ Voir le rapport d'observations définitives du 23 novembre 2017 de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie sur l'APICAN pour les exercices 2010 et suivants (page 46), disponible à l'adresse suivante : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-03/NCR2018-002_APICAN.pdf.

¹⁸ Voir la délibération n° 341 du 30 décembre 2002 relative au tarif de la taxe sur les conventions d'assurances instituée au profit de l'agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles.

¹⁹ Voir le ROD de la chambre territoriale des comptes sur la gestion de l'APICAN, précité.

²⁰ Voir l'arrêté 2017-1823/GNC du 8 août 2017 approuvant le budget supplémentaire 2017 de l'agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles (APICAN).

²¹ Voir le ROD de la chambre territoriale des comptes sur la gestion de l'APICAN, précité.



Source : ACNC

16. Dans son rapport sur la gestion de l'APICAN rendu public en février 2018, la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie a pointé de nombreuses défaillances dans la gestion des aides versées²² : rupture d'égalité de traitement entre bénéficiaires potentiels d'indemnisation, absence de permanence des méthodes dans le versement d'indemnisations complémentaires, aides versées alors que les bénéficiaires ne sont pas assurés contre les risques, absence de publicité formalisée, absence de collégialité dans l'attribution d'aides individuelles, etc.

B. La fusion envisagée à travers la création de l'Agence rurale

17. Considérant que la « brousse calédonienne » se situe à un tournant de son histoire en raison de l'accroissement démographique, du développement des zones urbaines, du changement climatique et de la raréfaction du foncier accessible qui ont des conséquences majeures sur la production agricole, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie entend créer un nouvel établissement public administratif, issu de la fusion de l'ERPA et de l'APICAN, capable de relever trois défis :
- une gestion plus globale et efficiente des risques économiques, physiques, climatiques ou biologiques qui constituent des menaces pour la production agricole ;
 - une consolidation des outils financiers de prévention et de gestion de crise avec l'objectif de sécuriser les moyens d'accompagnement financier de l'action publique ;
 - une vision plus intégrée des objectifs de gestion durable des espaces agricoles et ruraux, en incluant en particulier la ressource en eau.
18. La délibération soumise à l'avis de l'Autorité reprend globalement les anciens statuts des deux établissements fusionnés en élargissant leur champ de compétences à la lutte contre les feux de brousse affectant les espaces naturels ou cultivés, à la préservation et la gestion durable de la ressource en eau et à des actions visant à faciliter l'accès des agriculteurs aux facteurs de production nécessaires à leur activité.

²² Voir le ROD de la chambre territoriale des comptes sur la gestion de l'APICAN, précité.

19. La gouvernance de cet établissement est confiée à un conseil d'administration de 11 membres présidé par un membre du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le financement de l'Agence rurale résulte du transfert de l'affectation de la TSPA et de la TCA des deux établissements fusionnés et de diverses subventions versées par la Nouvelle-Calédonie. Elle doit être mise en place le 1^{er} janvier 2019.

C. La recevabilité de la saisine pour avis

20. Après avoir installé l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie le 28 février 2018, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a saisi l'Autorité le 28 mars 2018 sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie sur le projet de délibération relatif à la création de l'Agence rurale.
21. Cet article dispose que : *« L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie est obligatoirement consultée par le congrès, sur toute proposition de loi du pays et de délibération et par le gouvernement sur tout avant-projet de loi du pays et projet de délibération et d'arrêté instituant ou renouvelant un régime ayant directement pour effet :*
1° De soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;
2° D'établir des droits exclusifs dans certaines zones ;
3° D'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ».
22. En l'espèce, la délibération soumise à l'avis de l'Autorité fixe les statuts de l'Agence rurale et n'introduit pas, en tant que tel, des mesures ayant directement pour effet de restreindre la concurrence au sens des 1° à 3° de l'article Lp. 462-2 précité, car elles sont déjà prévues par la réglementation calédonienne²³.
23. Néanmoins, ces statuts précisent que l'Agence rurale sera notamment chargée de *« mettre en œuvre la politique de régulation des prix agricoles et agroalimentaires définie par la Nouvelle-Calédonie et de participer à l'organisation des marchés »*²⁴ en prenant *« toute mesure de régulation du marché des produits agricoles et agroalimentaires locaux et importés, visant à stabiliser les cours de ces produits »*, d'une part, et de transmettre *« ses propositions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes annuels des importations »*, d'autre part. Cette agence disposera donc de moyens de régulation de nature à affecter directement le fonctionnement concurrentiel des marchés agricoles et agroalimentaires en application des textes législatifs et réglementaires de la Nouvelle-Calédonie, ce qui justifie la première saisine de l'Autorité par le Gouvernement sur le fondement de l'article Lp. 462-2 du code de commerce précité.
24. Par ailleurs, s'il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur l'opportunité de créer un nouvel établissement public ni sur la pertinence de cette fusion du point de vue de la dépense publique ou de la rationalisation des moyens²⁵, elle rappelle qu'en application de l'article Lp. 462-1 du même code, elle est compétente pour donner son avis sur toute question de concurrence à la demande du Gouvernement et qu'elle peut, en application de

²³ Voir par exemple la délibération n° 216 du 8 novembre 2006 relative aux marchandises soumises à des prohibitions ou à des autorisations administratives d'importation ou d'exportation, la délibération n° 116/CP du 26 mai 2003 relative à la régulation des importations de viandes et abats en Nouvelle-Calédonie, etc.

²⁴ Article 2-I du projet de délibération.

²⁵ La Nouvelle-Calédonie est compétente au titre de l'article 22-23° de la loi organique en ce qui concerne l'organisation de ses services et établissements publics. Le contrôle budgétaire des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie est de la compétence de la Chambre territoriale des comptes en vertu de l'article 208 de la loi organique et conformément à l'article LO. 262-2 du code des juridictions financières.

l'article Lp. 462-4 du même code, prendre l'initiative de recommander au gouvernement de prendre des mesures législatives ou réglementaires lorsqu'elles sont de nature à contribuer à un fonctionnement plus concurrentiel d'un secteur économique ou de marchés déterminés.

25. Cette procédure d'avis, qu'il y a lieu de distinguer d'une procédure contentieuse, constitue le premier volet de l'analyse concurrentielle du secteur agricole, l'Autorité ayant concomitamment été saisie par le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur le fonctionnement spécifique de la filière des fruits et légumes qui donnera lieu à un second avis dans quelques mois.
26. Enfin, il convient de préciser dans ce premier avis rendu par l'Autorité, qu'il ne lui appartient pas, lorsqu'elle est consultée pour avis, de qualifier des pratiques au regard des dispositions des articles Lp. 421-1 et Lp. 421-2 du code de commerce. Elle ne peut se prononcer que sur des questions de concurrence d'ordre général. Seule une saisine contentieuse et la mise en œuvre de la procédure contradictoire prévue par les articles Lp. 463-1 et suivants du code de commerce est de nature à permettre l'appréciation de la licéité d'une pratique au regard des dispositions relatives aux ententes anticoncurrentielles et abus de position dominante.
27. Les constatations et recommandations contenues dans le présent avis ont ainsi vocation à apporter au gouvernement et au congrès de la Nouvelle-Calédonie un éclairage, sous le prisme de la concurrence, sur les missions, le fonctionnement et les compétences de l'Agence rurale chargée de mettre en œuvre pour le compte de la Nouvelle-Calédonie des politiques publiques dans le secteur agricole.
28. L'instruction de cet avis s'est appuyée sur la documentation juridique et économique et sur l'analyse des données disponibles en matière agricole en Nouvelle-Calédonie, ainsi que sur l'audition des principaux acteurs institutionnels en charge de la politique agricole du territoire²⁶.
29. Après une présentation générale du secteur agricole calédonien (I) qui permettra de mettre en perspective les missions et le cadre d'intervention de la future Agence rurale, l'Autorité formulera des recommandations sur le projet de délibération soumis à son avis, en vue d'améliorer la définition et la mise en œuvre des missions de régulation des marchés agricoles confiées à cette nouvelle Agence dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs (II).

II. La présentation du secteur agricole en Nouvelle-Calédonie

A. Un secteur représentant un poids de plus en plus faible dans l'économie calédonienne

30. Le secteur agricole calédonien représente aujourd'hui un peu moins de 2 % du produit intérieur brut de la Nouvelle-Calédonie, ce qui est plus qu'en France métropolitaine où le secteur agricole représentait 1,5 % du PIB en 2016²⁷. La population agricole représentait 5,2 % de celle totale de Nouvelle-Calédonie en 2012, contre 9,7 % en 2002 et 23 % en 1991²⁸

²⁶ Ont ainsi été auditionnés : le membre du gouvernement en charge de l'agriculture, le directeur-adjoint de la direction du développement rural (DDR) de la province Sud, les représentants de l'ERPA, de l'APICAN, de la chambre d'agriculture, de l'OCEF et de l'organisation professionnelle agricole REPAIR. Les représentants des provinces du Nord et des îles Loyauté n'ont pas répondu.

²⁷ Soit 0,5 point de plus.

²⁸ Enquête de la DAVAR, « *L'agriculture calédonienne 2004-2013* », page 15, disponible à l'adresse suivante : https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/lagriculture_caledonienne_de_2004_a_2013.pdf.

étant précisé que si, dans les îles Loyauté, la population agricole représentait encore, en 2012, un quart de la population, elle est également en fort recul.

31. Cette évolution est comparable à celle du secteur agricole en métropole comme dans la plupart des pays développés : ainsi, en France métropolitaine, le nombre d'exploitations agricoles a reculé de 56 % entre 1988 et 2013 (451 600 exploitations en 2013 contre 1,017 million en 1988) et n'employait plus que 3,5% de la population active en 2013.

1. Une baisse de près de 20 % du nombre d'exploitations en dix ans, davantage marquée dans les provinces des îles et du Nord qu'en province Sud

32. Depuis de nombreuses années, le nombre d'exploitations et d'agriculteurs est également en constante diminution. Lors du dernier recensement agricole de 2012, le nombre d'exploitations agricoles accusait une baisse de 19 % en 10 ans et de 34 % en 20 ans. Il y a lieu de relever que cette tendance se retrouve également en France métropolitaine et dans les territoires ultramarins. Ainsi, entre 2000 et 2013, le nombre d'exploitations agricoles à l'île de La Réunion a baissé de 21 % (passant de 9.300 à 7.700), en Guadeloupe de 42 % (passant de 12.100 à 7.000), et en Martinique de 166 % (passant de 8.000 à 3.000)²⁹.
33. En Nouvelle-Calédonie, le secteur agricole est constitué de très petites exploitations. En effet, parmi les 6.432 exploitations recensées (patente) au RIDET en 2016, 94 % d'entre elles n'emploient aucun salarié³⁰ et les exploitations restantes n'occupent que 2 % des effectifs salariés de la Nouvelle-Calédonie. Sur ce chiffre, il est à noter que le registre de l'agriculture tenu par la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie³¹ ne répertorie qu'environ 2.900 agriculteurs dont les critères d'inscription et l'absence de contrôle ont fait l'objet de critiques de la part de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie³². La chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie a elle-même regretté lors de son audition qu'il n'existe pas de données uniques fiables³³.
34. S'agissant de la superficie agricole utilisée (SAU), soit 182.026 ha en 2012, elle représentait 10 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie, contre 247.878 ha en 2002, marquant ainsi un recul de plus de 25 % en 10 ans. Ce phénomène est particulièrement notable en province Nord (- 40 %) et non négligeable en province Sud (- 14 %). En 2012, la province Nord comptait 1.695 exploitations pour une SAU de 73.710 ha, la province Sud 1.595 exploitations pour une SAU de 107.208 ha, et la province des îles Loyauté 1.216 exploitations pour une SAU de 1.508 ha. Cette réduction des surfaces utilisées est essentiellement attribuée au recul de l'élevage bovin. Cette baisse s'est accompagnée de celle du nombre d'exploitations de l'ordre de 20 % entre 2002 et 2012.
35. À titre de comparaison, d'après une étude du ministère de l'agriculture parue en 2015³⁴, les surfaces agricoles utilisées dans les départements d'outre-mer se sont stabilisées depuis 2010

²⁹ Données compilées par l'Agreste dans ses publications *GraphAgri* et disponibles à l'adresse suivante <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Gaf2017p171-180.pdf>.

³⁰ Rapport annuel de l'IEOM, « Nouvelle-Calédonie 2016 », Edition 2017, page 78, disponible à l'adresse suivante : http://www.ieom.fr/IMG/pdf/ra2016_nouvelle-caledonie.pdf.

³¹ Article 1^{er} de la délibération n° 26 du 19 juillet 1996 portant statuts de la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie.

³² Voir le ROD n° 2016-006/NC du 17 mai 2016 de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie portant sur l'examen de la gestion de la chambre d'agriculture, pages 12 à 15, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/NCR2016-006.pdf>.

³³ Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la CANC du 9 avril 2018, cote 181 à 193.

³⁴ L'étude est disponible à l'adresse suivante : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur328.pdf>

et s'étendaient en 2016 sur 135.134 hectares³⁵. En métropole, la SAU n'a reculé que de 2,7 % entre 1988 et 2010 passant de 28,75 millions d'hectares à 26,9 millions d'hectares.

36. En 2012, la SAU moyenne par exploitation en Nouvelle-Calédonie était de 40,4 ha contre 44,5 en 2002, en baisse de plus de 9 points³⁶. Par comparaison, si en métropole la SAU moyenne par exploitation était, en 2013, de 61 ha³⁷ (en hausse de 8 points par rapport à 2010), dans les départements d'outre-mer, elle est très inférieure comme en témoigne la Martinique (qui correspond à la superficie de l'île de Lifou) avec 8,1 ha où elle a doublé entre 2000 et 2013, l'île de la Réunion avec 5,5 ha, la Guadeloupe avec 4,4 ha et la Guyane avec 4,2 ha³⁸.
37. A rebours de l'évolution des exploitations agricoles ultramarines et métropolitaine, la SAU moyenne en Nouvelle-Calédonie décroît. La taille de ces exploitations agricoles, exprimée en nombre de points, dite « *dimension économique potentielle* », ³⁹ a ainsi régressé sur la période 2002-2012 pour les petites et grandes exploitations au profit des exploitations de taille moyenne. Ainsi, les exploitations agricoles de plus de 1.000 points ont vu leurs effectifs diminuer de 20,6 %.
38. De plus, si le tableau ci-dessous confirme la tendance à la baisse du nombre d'exploitation en Nouvelle-Calédonie et la résistance des exploitations de taille moyenne par rapport aux autres, il démontre également que la baisse du nombre des exploitations est nettement plus marquée dans les provinces des îles (- 25,1 %) et du Nord (-24 %) qu'en province Sud (- 7,3 %).

Evolution du nombre d'exploitations par province en fonction de leur dimension

	province des îles Loyauté			province Nord			province Sud			Nouvelle-Calédonie		
	2002	2012	évol.	2002	2012	évol.	2002	2012	évol.	2002	2012	évol.
350 à 499 points	129	154	19,4%	160	113	-29,4%	111	82	-26,1%	400	349	-12,8%
500 à 999 points	664	517	-22,1%	490	452	-7,8%	319	248	-22,3%	1 473	1 217	-17,4%
1 000 à 4 999 points	789	524	-33,6%	1 048	759	-27,6%	597	607	1,7%	2 434	1 890	-22,4%
5 000 à 9 999 points	30	15	-50,0%	179	138	-22,9%	213	229	7,6%	422	382	-9,5%
10 000 à 49 999 points	8	6	-25,0%	296	196	-33,8%	373	352	-5,6%	677	554	-18,2%
50 000 points et +	3		-100,0%	57	37	-35,1%	108	77	-28,7%	168	114	-32,1%
Total	1 623	1 216	-25,1%	2 230	1 695	-24,0%	1 721	1 595	-7,3%	5 574	4 506	-19,2%

Source : ISEE/DAVAR « RGA 2012 »

2. Un secteur marqué par la coexistence d'une agriculture marchande et d'une agriculture non marchande sur terre coutumière d'un poids quasiment équivalent

39. En Nouvelle-Calédonie, deux formes d'agriculture coexistent : l'agriculture marchande insérée dans les circuits commerciaux, et l'agriculture « traditionnelle », majoritairement pratiquée en tribu et dont une grande partie de la production est écoulee hors des circuits commerciaux. Selon l'Institut économique de l'outre-mer, 28 % des exploitations calédoniennes destinent la totalité de leur production à la consommation familiale. Elles se situent majoritairement sur terres coutumières dans les provinces des îles et du Nord⁴⁰. Cette estimation est confirmée par la CANC qui considère qu'un tiers des habitants de Nouvelle-

³⁵ Pour le détail des données, voir l'étude disponible à l'adresse suivante : <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Gaf2017p171-180.pdf>.

³⁶ Recensement général agricole 2012, disponible à l'adresse suivante : <https://davar.gouv.nc/secteur-rural-statistiques-agricoles/le-recensement-general-de-lagriculture>.

³⁷ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/structure-des-exploitations-964/enquete-structure-2013/>

³⁸ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/memo16outremer.pdf>.

³⁹ En Nouvelle-Calédonie, pour être inscrit au registre de l'agriculture, l'exploitant doit avoir au moins 500 points. Jusqu'à 999 points, cet exploitant appartient au collège des « petits exploitants ruraux » et au-delà de 1000 points, il appartient au collège des « exploitants agricoles ».

⁴⁰ Voir le rapport de l'IEOM, précité, page 78.

Calédonie serait hors circuit commercial, les consommateurs ne représentant donc que deux tiers de la population⁴¹.

40. La production agricole calédonienne marchande (hors aquaculture) s'élevait à 8,95 mds de F.CFP en 2010. Or, selon l'enquête Budget Consommation des Ménages datant de 2008, l'autoconsommation, les dons et les avantages en nature en tribu généraient une création de richesse de l'ordre de 9,8 milliards de F.CFP. L'enquête de l'Institut agronomique néocalédonien réalisée en 2010 a estimé ce flux non-marchand à 10,5 milliards de F.CFP⁴². Cette même étude évaluait la commercialisation des produits agricoles à un volume de 2 milliards de F.CFP⁴³, soit seulement 16 % de la production vivrière orientée vers le secteur marchand⁴⁴.

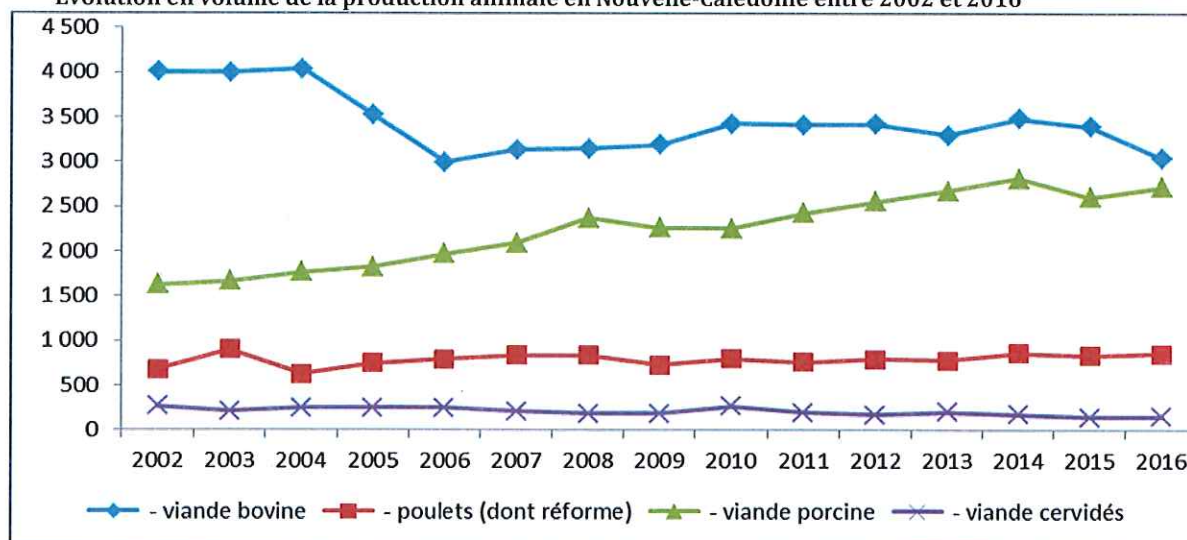
41. Il en résulte que le poids, en valeur, de l'agriculture marchande et de l'agriculture non marchande en Nouvelle-Calédonie était équivalent en 2010. S'il est probable que ce ratio se soit légèrement dégradé depuis compte tenu de l'accroissement des volumes de production destinés à l'agriculture marchande dans certaines filières entre 2010 et 2016, il n'en demeure pas moins que le poids de l'agriculture vivrière en Nouvelle-Calédonie reste très important.

3. Une évolution contrastée des volumes de production agricole selon les filières

42. Comme le souligne très justement l'exposé des motifs du projet de délibération soumis à l'avis de l'Autorité, « *si certaines filières comme les céréales ou les fruits et légumes ont vu leurs productions augmenter sous l'impulsion de la politique agricole provinciale sud, d'autres filières, comme l'historique filière bovine ou encore la filière fruitière continuent de marquer le pas* ».

43. Ainsi, l'Autorité observe que sur la période 2002-2016, les deux principales filières animales (bovine et porcine) ont connu des évolutions contrastées. Alors que les volumes de production bovine ont connu un recul significatif et continu (- 25 %) encore plus marqué pour les cervidés (- 43 %), les filières avicole (+ 25 %) et porcine (+ 67 %) ont vu leurs volumes de production progresser sensiblement.

Evolution en volume de la production animale en Nouvelle-Calédonie entre 2002 et 2016



Source : ISEE - ACNC

⁴¹ Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la CANC (cotes 181 à 193).

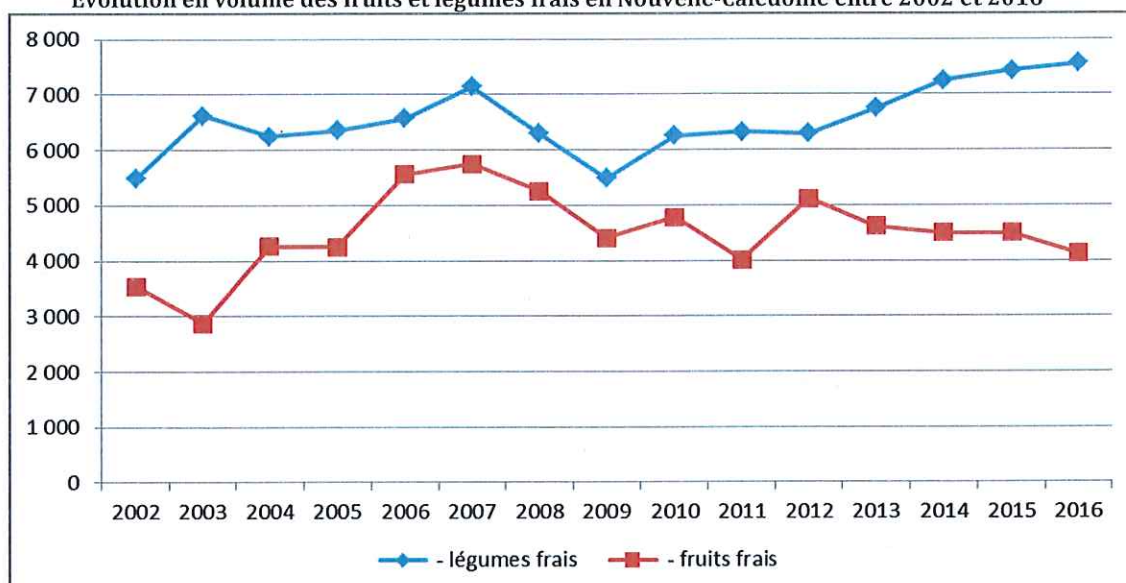
⁴² Voir le rapport d'étude final « *L'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie* », précité.

⁴³ Rapport de l'IEOM précité, page 195.

⁴⁴ Voir le rapport d'étude final « *L'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie* », précité.

44. S'agissant des filières végétales, si la production totale de fruits et légumes a augmenté entre 2002 et 2016 (respectivement +16 % et + 51%), elle a régressé entre 2013 et 2016 pour les fruits, et a connu une augmentation plus modérée pour les légumes pour lesquels les situations sont par ailleurs très contrastées selon les légumineux.

Evolution en volume des fruits et légumes frais en Nouvelle-Calédonie entre 2002 et 2016



Source : ISEE – ACNC

Evolution en volume de la production agricole en Nouvelle-Calédonie entre 2013 et 2016

Tonnes	2013	2014	2015	2016	Variation 2013/2016
Fruits	4.617	4.500	4.497	4.125	-10,6%
oranges	1.345	1.110	950	660	-51%
bananes dessert	1.044	1.006	1.016	1.169	12%
pastèques	566	509	738	751	32,7%
Légumes	10.839	12.214	13.028	12.746	+17,6%
squashes	2.724	2.251	3.808	2.445	-10,2%
salades	1.625	1.631	1.403	1.496	-8%
pommes de terre	1 669*	1.400	565	1.379	-17,4%

Source IEOM

*2012

45. Or la demande locale progresse plus vite que l'offre locale en raison de l'accroissement de la population calédonienne (+ 20,1 % entre 2002 et 2016, passant de 219.387 habitants en 2002 à 274.600 habitants en 2016⁴⁵). Cela entraîne mécaniquement une forte hausse des importations depuis 15 ans (+ 77 % depuis 2002 sur la filière fruits et légumes).

Evolution des importations dans les filières végétales entre 2002 et 2016

Filières végétales	2002	2016	Evol. %
Fruits et légumes⁴⁶	5 873	10 399	+77 %
Légumes	1 584	2 475	+56,2%
Fruits	2 823	5 103	+80,8 %
Oignons	799	1 040	+30,2 %
Pomme de terre	667	1 781	+167 %
Céréales	38 809	40 250	+3,7 %

Source DAVAR / Unité : tonne

⁴⁵ <http://www.isee.nc/population/recensement/structure-de-la-population-et-evolutions>

⁴⁶ Y compris fruits et légumes secs.

46. En conséquence, l'on assiste à la dégradation du taux de couverture global du secteur agricole, qui est de l'ordre de 15 % en volume aujourd'hui alors qu'il était encore de 19,2 % en 2002⁴⁷.
47. Les projections de l'ISEE tablant sur une population de 300.000 personnes à l'horizon 2025, soit une progression de 9,2 %, cela implique nécessairement d'améliorer les volumes de production réalisés en Nouvelle-Calédonie et/ou d'accroître les importations pour satisfaire les besoins à venir. La contribution de la production agricole non marchande aux taux de couverture des besoins de la population calédonienne mériterait toutefois d'être comptabilisée.

4. Une progression en valeur de la production agricole marchande corrélée à l'augmentation des prix au détail

48. La production agricole calédonienne marchande (hors aquaculture et bois) s'élevait à 11,94 milliards de F.CFP en 2016⁴⁸, ce qui représente une progression en valeur de l'ordre de 33,5 % sur la période de 2010 à 2016 (elle était de 8,95 mds de F.CFP en 2010). Cette progression profite principalement aux agriculteurs en province Sud qui fournissent plus des trois-quarts des productions agricoles commercialisées.

Evolution en valeur de la production agricole en Nouvelle-Calédonie entre 2010 et 2016

Production agricole (en M. FCFP)	2010	2016	Variation 2010 / 2016
Production animales	4 577,1	6 739,4	+ 47,2 %
Production végétale	4 372,8	5 200,6	+ 18,9 %
Total	8 949,9	11 940,0	+ 33,4 %

Source : « Mémento Agricole », données 2010 et 2016, publiés par la DAVAR

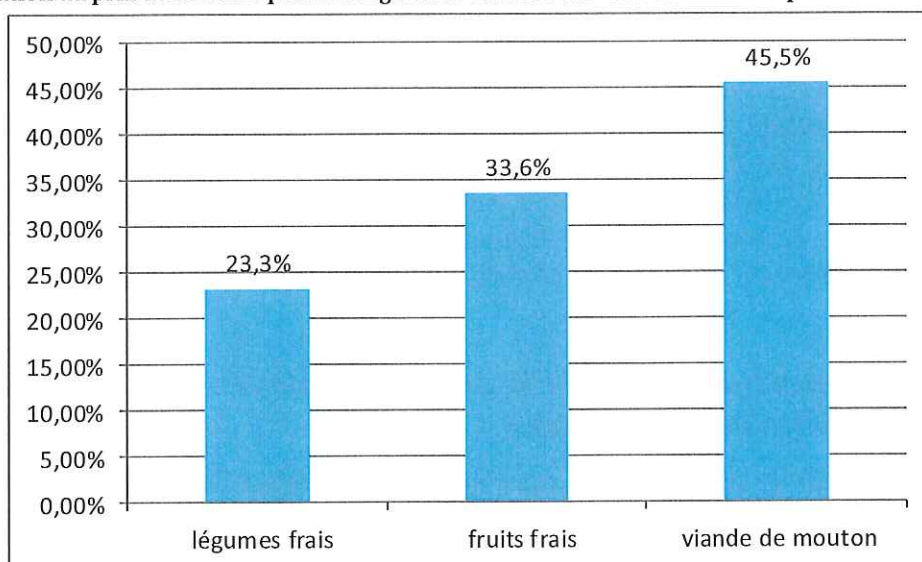
49. Cette augmentation d'un tiers de la valeur de la production agricole semble directement corrélée à l'évolution des prix de détail des produits agricoles.
50. En effet, si depuis décembre 2010, base de référence pour l'indice des prix publié par l'ISEE, l'inflation hors tabac n'a été que de 6 % sur la période 2010-2016, soit moins de 1 % par an en moyenne, il apparaît que sur la même période, les produits alimentaires ont augmenté de 13 %. Au sein de cette gamme de produits, les produits alimentaires d'origine agricole ont pour leur part augmenté encore plus drastiquement⁴⁹ comme le montre le graphique ci-après.

⁴⁷ Le taux de couverture plus important en valeur (47 %) s'explique par le coût des productions locales, supérieur à celui des productions importées : <http://www.isee.nc/economie-entreprises/entreprises-secteurs-d-activites/agriculture-peche-aquaculture>.

⁴⁸ Voir « Mémento agricole Données 2016 » publié par la DAVAR et disponible à l'adresse suivante : https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/memento_agricole_2016.pdf ; ces chiffres ont été confirmés par les représentants de la CANC lors de leurs audition le 09.04.18 (cotes 181 à 193).

⁴⁹ Voir rapport d'activité de l'IEOM pour l'année 2016, précité, p. 45, http://www.ieom.fr/IMG/pdf/ra2016_nouvelle-caledonie.pdf.

Evolution du prix de certains produits agricoles en Nouvelle-Calédonie sur la période 2010-2016



Source : Isee - IEOM

51. L'Autorité aurait souhaité disposer d'une décomposition rigoureuse de l'inflation entre les produits agricoles locaux et les produits importés pour vérifier la part de chacun dans l'augmentation des prix constatée par l'ISEE en Nouvelle-Calédonie mais ces données ne sont pas disponibles à ce jour.
52. Par comparaison, même relative avec les autres territoires ultramarins, la progression en valeur de la production calédonienne se situe à un niveau, certes moins élevé que la Guyane (+ 56 %), mais bien supérieur à celui de La Réunion, et plus encore à ceux de la Guadeloupe et de la Martinique, beaucoup plus dépendantes de la concurrence mondiale sur les marchés de la canne à sucre et la banane, qui constituent l'essentiel de leur production agricole :

Evolution en valeur de la production agricole dans les départements d'outre-mer

Territoires	Production agricole (millions d'euros)			Evol. 2009/2016
	2009	2012	2016	
Guadeloupe	207	212	188	- 9,2 %
Guyane	120	154	188	+56,7 %
La Réunion	321	334	339	+5,6 %
Martinique	188	146	177	- 5,8 %

Source : ministère de l'agriculture

B. Un secteur présentant des spécificités propres

1. Un milieu naturel perçu comme difficile

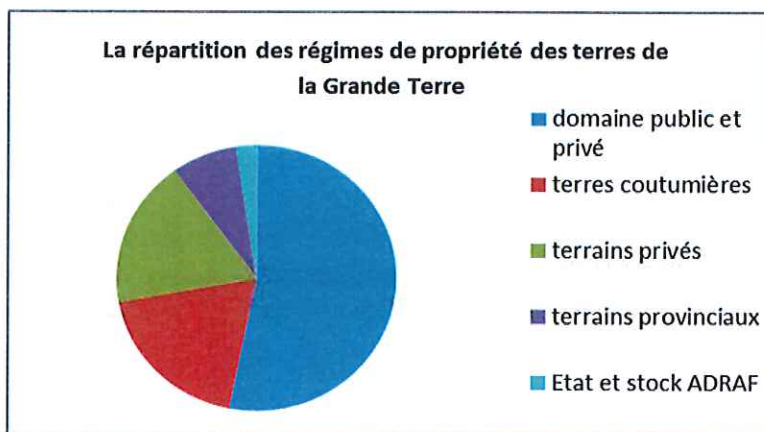
53. La Nouvelle-Calédonie possède de réels atouts pour l'agriculture grâce à un climat lui permettant de cultiver aussi bien des cultures tropicales (notamment des fruits) que des cultures tempérées (céréales et légumes) quasiment toute l'année. Son insularité lui assure dans une certaine mesure une protection naturelle contre les maladies et les espèces invasives.
54. Si le climat est propice au maraîchage, à l'arboriculture et à l'élevage, les producteurs et éleveurs doivent néanmoins faire face à des aléas climatiques récurrents (inondations et sécheresses) susceptibles de déstabiliser les plans de campagne et donc l'organisation des marchés agricoles. La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un climat tropical avec une période chaude et humide (mi-novembre à mi-avril) et une période plus fraîche et sèche (mi-mai à mi-novembre) reliées par des périodes de transition. De décembre à avril, des dépressions tropicales et des phénomènes cycloniques peuvent ainsi toucher le territoire avec des vents et

des précipitations particulièrement violents, pouvant conduire à d'importants dégâts dans les cultures agricoles.

55. En outre, les productions agricoles doivent s'adapter à la nature des sols et à des situations géographiques très variées. La côte Est de la Grande Terre ne possède pas de grandes surfaces cultivables alors que la côte Ouest est couverte de grandes plaines peu fertiles et sèches. Par ailleurs, un tiers de la surface est occupée par des sols impropres à la culture⁵⁰. Pour leur part, les îles Loyauté disposent de ressources d'eau douce et des surfaces cultivables beaucoup plus limitées empêchant le développement d'une agriculture extensive au profit de l'agro-écologie.
56. Toutefois, les contraintes naturelles n'expliquent pas, à elles seules, le recul de certaines filières agricoles (notamment l'élevage bovin dont les prix sont garantis), la problématique des volumes mis sur le marché à certaines périodes de l'année (dans la filière fruits et légumes en particulier) et l'écart grandissant de compétitivité entre les productions locales et importées, ce que les personnes auditionnées ont dans leur ensemble reconnu⁵¹.

2. L'accroissement du coût du foncier agricole en raison de sa raréfaction

57. Si certaines des causes du recul des surfaces agricoles utilisées sont également observées en France métropolitaine dont notamment l'urbanisation et la non-reprise par les héritiers des exploitations agricoles, d'autres sont plus spécifiques à la Nouvelle-Calédonie comme en particulier l'absorption de la main d'œuvre agricole par la métallurgie et la sortie du secteur marchand de terres agricoles passées sous statut coutumier principalement en province Nord⁵².
58. La structure foncière calédonienne présente la spécificité de voir cohabiter statuts de droit commun (propriété privée et domaine public) et statut coutumier⁵³. Les terres coutumières des provinces Nord et Sud couvrent 310.140 hectares et représentent 19 % de la superficie totale des deux Provinces. Avec les Iles Loyauté, les terres coutumières couvrent près de 500.000 ha, soit 27 % du territoire.



⁵⁰ Voir l'étude de la DAVAR, « *L'agriculture calédonienne 2004-2013* » (page 7), précitée.

⁵¹ Voir le procès-verbal d'audition des représentants de REPAIR du 11 avril 2018, page 5 (cote 176) ; voir le procès-verbal d'audition du directeur-adjoint de l'ERPA en date du 6 avril 2018, page 9 (cote 202) ; voir le procès-verbal d'audition du directeur de l'APICAN en date du 9 avril 2018, pages 4 et 5 (cote 160-161).

⁵² Voir le rapport d'étude final « *L'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie* » publié en avril 2014 et établi à partir d'une enquête de 2010 sur la place et les fonctions de l'agriculture en tribu. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : http://www.iac.nc/images/sampledata/pdf/2014-GUY_agri_tribus_vf.pdf.

⁵³ La loi organique de 1999 accorde le statut de terre coutumière aux anciennes réserves et agrandissements de réserves de peuplement dit « autochtones », aux terres attribuées aux différents clans au titre du « lien à la terre », ainsi qu'aux terres des groupements de droit particulier local (GDPL).

59. La Nouvelle-Calédonie et les provinces sont ainsi les plus grands propriétaires terriens⁵⁴.
60. Les terres coutumières sont une catégorie de foncier reconnue par la loi organique du 19 mars 1999⁵⁵ et regroupent les réserves, les terres de clans et les terres des groupements de droit particulier local (GDPL)⁵⁶. Ces terres peuvent en revanche être louées pour être exploitées, ce qui est le cas de 15.076 ha, soit environ 3,1 % de la surface totale des terres coutumières. L'agriculture et l'élevage y constituent la principale activité économique (87 %) ayant donné lieu à la conclusion de 115 baux au 31 avril 2017.
61. Les personnes auditionnées dans le cadre de l'instruction du présent avis ont toutes mis en avant la problématique de l'accès au foncier agricole sur les terrains privés en Nouvelle-Calédonie en raison d'une hausse continue du prix moyen de l'hectare, qui est passé d'environ 400.000 F.CFP/ha en 2002 à plus d'1 million de F.CFP/ha en 2016. Cette augmentation du coût du foncier est liée à la sortie du secteur marchand de terres agricoles passées sous statut coutumier principalement en province Nord⁵⁷ et à l'augmentation de la pression foncière en province Sud liée à des facteurs démographiques.

3. Des charges certaines mais non évaluées

62. De manière générale, les coûts de production des agriculteurs sont constitués de charges spécifiques et de charges de structure. Les charges spécifiques (coûts variables) comprennent, pour les productions végétales, les dépenses de semence, d'engrais et amendements, de produits phytosanitaires et d'énergie. Pour les productions animales, il s'agit avant tout des dépenses en aliments pour animaux et en frais de vétérinaire. Les charges de structure (coûts fixes) comprennent le coût foncier, composé des fermages, des impôts fonciers⁵⁸ et des intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition des terres, l'amortissement, l'entretien et les assurances du matériel ainsi que des bâtiments, des plantations et améliorations foncières, tous les impôts, taxes et intérêts payés hors foncier, et tout un ensemble de biens et services divers⁵⁹.
63. S'agissant des charges spécifiques, l'Autorité métropolitaine de la concurrence a relevé que sur la période 2000-2010 le poids des consommations intermédiaires (semences, alimentation, etc.) a progressé de près de 40 % alors que les prix des productions agricoles n'avaient pas augmenté de plus de 10 %. En conséquence, le résultat agricole en métropole a diminué sur cette période, victime d'un effet « ciseau ».
64. Aucune analogie ne peut être déduite au niveau calédonien faute d'informations pertinentes sur la composition des revenus agricoles. Cette absence d'analyse économique et comptable avait été soulignée par la Chambre territoriale des comptes en 2011 lors de son examen de la

⁵⁴ http://www.adraf.nc/component/cartographie/?zone=grande_terre&type=TC&Itemid=120&type=TP

⁵⁵ Les terres coutumières sont régies par la coutume et par les textes qui régissent ces terres. Les terres coutumières reposent sur la règle dite « *des 4i* » : inaliénabilité, insaisissabilité, incommutabilité et incessibilité. Autrement dit, le droit de la propriété ne s'y applique pas.

⁵⁶ <http://www.adraf.nc/donnees-foncieres/locations-terres-coutumieres>.

⁵⁷ Voir le rapport d'étude final « *L'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie* » publié en avril 2014, précité : http://www.iac.nc/images/sampled_data/pdf/2014-GUY_agri_tribus_vf.pdf.

⁵⁸ Les propriétés agricoles, dans la limite des 200 hectares, ainsi que les bâtiments ruraux lorsqu'ils sont exploités par le propriétaire qui doit en tirer l'essentiel de ses revenus sont exonérées de la contribution foncière en Nouvelle-Calédonie.

⁵⁹ Voir l'étude thématique de l'Autorité de la concurrence, « *agriculture et concurrence* », rapport annuel 2012, page 93, disponible à l'adresse suivante : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/etude_thema_2012.pdf.

gestion de l'ERPA comme l'un des chantiers à mener en Nouvelle-Calédonie⁶⁰. En l'absence de telles estimations, l'Autorité n'a pas été en mesure de retracer l'évolution des coûts de production des agriculteurs et éleveurs calédoniens dans le temps imparti, alors même qu'une régulation des prix agricoles juste et efficace supposerait d'avoir une visibilité de l'ensemble de la chaîne de valeur.

65. Une telle analyse économique et comptable des charges réelles supportées par les agriculteurs calédoniens apparaît d'autant plus nécessaire que le secteur agricole est de plus en plus subventionné par les pouvoirs publics au point que le niveau des aides est égal voire supérieur à la valeur de la production marchande.

C. Un secteur régulé, caractérisé par un enchevêtrement des compétences susceptible, par lui-même, de créer ou de renforcer des distorsions de concurrence

66. Au titre de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, les provinces sont compétentes dans tous les secteurs qui ne sont pas attribués à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie et aux communes⁶¹. Elles sont ainsi compétentes en matière de développement rural et maritime. Or, la loi organique est silencieuse s'agissant de la politique agricole, le terme « agriculture » n'apparaissant qu'une seule fois⁶². A l'exception de quelques filières spécifiques⁶³, le développement des filières agricoles constitue donc une compétence provinciale.

1. La politique agricole définie par chaque province

67. À la suite d'une large concertation dans le cadre des « Assises provinces 2014 du développement rural », la province Sud a adopté en 2016 son schéma de développement agricole à l'horizon 2025 qui a diagnostiqué les forces et faiblesses des filières agricoles. Ce schéma retient ainsi quatre filières « prioritaires » (céréales, aviculture, bovine, fruits et légumes) en vue d'atteindre 30% de couverture alimentaire en 2025 :

Schéma des objectifs de production

Filière	Objectif du taux de couverture
Bovine	62 % à 85 %
Avicole	8% à 30 %
Céréales	9 % à 38 %
Fruits et légumes	58 % à 75 %

68. Ce schéma a trouvé sa traduction dans le cadre du dispositif de soutien à la politique publique agricole provinciale (DISPPAP)⁶⁴ adopté en septembre 2016. Le DISPPAP définit un cadre juridique précis et unifié⁶⁵ en matière de subventions. Ces aides recourent notamment les aides directes à l'investissement (création-reprise-transmission et développement d'exploitations, mutualisation, emploi et formation, diversification, agriculture familiale,

⁶⁰ Voir le ROD n°11/02/NC de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie portant sur l'examen de la gestion de l'ERPA, du 20 décembre 2011.

⁶¹ Conformément aux articles 20 à 22 de la loi organique.

⁶² Article 54 de la loi organique.

⁶³ A savoir celles relevant du monopole de l'OCEF examiné plus bas.

⁶⁴ Voir la délibération n°33-2016/APS du 16 septembre 2016.

⁶⁵ 32 des 34 régimes d'aides de la province Sud pour le secteur agricole sont ainsi regroupés dans le DISPPAP. L'aide exceptionnelle à la mise en culture de céréales relève de la délibération n°93-2013/BAPS/DDR du 25 mars 2013 et l'aide exceptionnelle pour l'installation de pâturages améliorés relève de la délibération n° 910-2011/BAPS/DDR du 15 décembre 2011, telle que modifiée par la délibération n° 441-2015/BAPS/DDR du 11 août 2015.

améliorations foncières) et les aides à l'exploitation (location des terres, soutien à l'agriculture certifiée, interventions spécifiques)⁶⁶.

69. La politique agricole de la province des Iles Loyauté est, quant à elle, intégrée à la politique du développement rural confiée à la Direction de l'économie intégrée (DEI). Le code de développement économique définit les régimes d'intervention de la province en soutien aux activités agricoles⁶⁷. Il distingue deux volets : l'un dédié à l'économie sociale, incluant les projets d'activités agricoles traditionnelles, d'un niveau d'investissement relativement faible, et les projets économiques structurants.
70. La province des îles propose ainsi une aide à la production dans les secteurs de la pêche et de l'agriculture qui peut revêtir la forme d'une prise en charge de frais de campagne ou de production ou d'une prime à la production⁶⁸ lorsque les producteurs livrent à des « partenaires conventionnés ». A cet égard, la Chambre territoriale des comptes a pointé l'insuffisance du contrôle sur le versement de ces aides dont la gestion est déléguée à des sociétés filiales de la SODIL ne permettant pas de garantir que ces aides soient intégralement reversées aux producteurs⁶⁹. Une aide à la commercialisation par la prise en charge d'une partie des frais de transport et d'acheminement des produits existe également mais n'est en principe pas cumulable lorsque les produits bénéficient déjà du concours d'autres organismes et notamment de l'ERPA⁷⁰.
71. Le présent avis n'est pas en mesure de présenter la politique agricole de la province Nord dans la mesure où cette dernière n'a pas répondu. Néanmoins, les trois provinces agissent également comme opérateur économique sur le secteur agricole marchand au travers de leur société d'économie mixte respective (SEM Promosud⁷¹, SAEML Nord Avenir⁷², SODIL⁷³). Ces sociétés contrôlent ou détiennent des participations dans de nombreuses entreprises présentes dans l'agriculture et l'agroalimentaire.

2. La régulation du secteur agricole définie par la Nouvelle-Calédonie

72. La Nouvelle-Calédonie intervient fortement en soutien du développement de l'agriculture au titre de ses compétences en matière de réglementation des prix et d'organisation des marchés, de la réglementation phytosanitaire et abattoirs, du commerce extérieur, de la consommation et de la répression des fraudes, et de la fiscalité⁷⁴.

⁶⁶ Pour un récapitulatif précis des aides accordées dans le cadre du DISPAPP, voir le schéma de développement agricole provincial à l'horizon 2025 (page 104), disponible à l'adresse suivante : <https://www.province-sud.nc/sites/default/files/1827773/DDR%20Sch%C3%A9ma%20de%20d%C3%A9veloppement%20agricole%20lightOK.pdf>

⁶⁷ Les dispositions ont été codifiées par la délibération n° 2011-104/API du 25 novembre 2011.

⁶⁸ Article 20 du code de développement économique de la province des îles Loyauté.

⁶⁹ Voir le ROD n°2017-006/NC du 30 mars 2017 portant sur la situation financière de la province des îles (page 74), disponible à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-06/NCR2017-005.pdf>

⁷⁰ Article 24 du code de développement économique de la province des îles Loyauté.

⁷¹ Promosud détient principalement des participations dans des fermes d'élevage de crevettes et d'holothuries, détient la société de transformation des produits avicoles et 49,99% du capital social de la société France Calédonie Tropic Export.

⁷² La société SAS Finagro, filiale de Nord Avenir, détient des participations dans une vingtaine de sociétés d'après le ROD n°2017-0003/NC du 9 mars 2017 de la CTCNC portant sur l'examen de la gestion de la province Nord : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/39200>.

⁷³ Les sociétés Navimon SAS, Pacific Tun SASa, Munun SARL, ISI SAS, Vanille des Iles SAS, Maleuleu SAS et SAPO SAS.

⁷⁴ Au sein du budget de la Nouvelle-Calédonie, le soutien au secteur agricole relève du Programme P1304 et la gestion des aides agricoles de l'action A1304-02. Pour l'année 2018, le montant des dépenses pour cette action est de l'ordre de 626,5 millions de F.CFP.

73. Outre l'intervention de l'ERPA et de l'APICAN dont les missions ont déjà été présentées, la Nouvelle-Calédonie intervient dans le secteur agricole par l'intermédiaire de nombreux autres acteurs.
- La Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales
74. La Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) est la direction territoriale chargée de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de réglementation zoo et phytosanitaires, de contrôle zoo et phytosanitaires aux frontières, d'hygiène et de santé vétérinaire, de statistiques portant sur l'agriculture, l'agroalimentaire et l'espace rural, et de ressources en eau du domaine public de la Nouvelle-Calédonie⁷⁵. Son effectif est d'environ 120 agents pour un budget d'1,7 milliard de francs par an (hors dépenses de personnel), dont 1 milliard en crédits d'interventions.
75. La DAVAR est censée garantir la mise en œuvre des politiques publiques décidées par le gouvernement dans le secteur agricole. Elle s'appuie sur son service des statistiques et des affaires rurales (SAR) composé d'un pôle « gestion des aides au secteur agricole et contrôle » et d'un pôle « statistiques et études rurales », d'une part, et de son service de l'eau (SDE)⁷⁶, d'autre part. Le SAR est notamment en charge de la réalisation de statistiques dans le domaine agricole et du contrôle des aides au secteur rural⁷⁷. Il relève ainsi des missions de la DAVAR d'effectuer des contrôles, ce qu'elle ne fait que très rarement s'agissant des données déclaratives de production dans la filière fruits et légumes.
- La Chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie
76. Créée en 1936, la Chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie (CANC) est un établissement public administratif sous la tutelle de la Nouvelle-Calédonie⁷⁸. Elle est l'organe consultatif et représentatif des intérêts de la profession agricole. Elle est composée de 35 membres élus pour une durée de 5 ans. Elle emploie 75 salariés et dispose d'un budget de 1,35 milliard de F.CFP.
77. Outre son rôle général de soutien au monde agricole par des actions d'appui, d'assistance, de conseil et de formation (dont l'apprentissage et la formation professionnelle agricole), elle est en charge du registre de l'agriculture. Depuis 2003, elle assure également la gestion du marché de gros des fruits et légumes d'origine locale (« marché de gros de Ducos »).
78. Dans son rapport de gestion portant sur la CANC, la Chambre territoriale de comptes a recensé une vingtaine d'activités gérées par la CANC. Parmi ces activités « déléguées », figurent notamment la gestion de l'aide aux engrais pour le compte des provinces, la gestion des aides à l'élevage et à l'énergie, le groupement de défense sanitaire animale et le groupement de défense sanitaire végétale. Ses activités sont financées sur ses fonds propres à hauteur de 30 % des recettes récoltées au titre de la TSPA et par conventions pour le compte de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

⁷⁵ Son organisation et ses attributions sont précisées par l'arrêté n° 2012-4141/GNC du 18 décembre 2012.

⁷⁶ Voir l'organigramme de la DAVAR disponible à l'adresse suivante :

https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/organigramme_davar.pdf

⁷⁷ Voir l'article 10-1 de l'arrêté n° 2012-4141/GNC précité.

⁷⁸ Son statut actuel est régi par la délibération n°26 du 19 juillet 1996.

- L'Office de Commercialisation et d'Entreposage Frigorifique vient compléter le dispositif aux côtés de l'ERPA et de l'APICAN

79. L'Office de Commercialisation et d'Entreposage Frigorifique (OCEF) qui a été créé en 1963⁷⁹ est un établissement public industriel et commercial sous la tutelle du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Son conseil d'administration est composé de neuf administrateurs avec voix délibérative⁸⁰ et onze représentants intéressés avec voix consultative⁸¹.
80. Initialement chargé de la gestion des entrepôts frigorifiques construits à Ducos pour la conservation de la viande commercialisée à Nouméa, les missions de régulation de l'OCEF ont été étendues à la pomme de terre, en 1976, puis à l'ensemble des marchés agricoles en 1986⁸². Ainsi, cet office doit assurer « *la connaissance, la transparence et la régulation des marchés agricoles et contribue(r) à l'établissement d'un revenu équitable aux producteurs* »⁸³. Cette mission recouvre d'ailleurs partiellement celle reconnue à l'ERPA dans les filières autres que celles effectivement confiées à l'OCEF.
81. Par rapport à l'ERPA, l'OCEF est un EPIC qui bénéficie du monopole d'achat et de commercialisation (dans le grand Nouméa) des productions locales et importées de viandes et de pommes de terre. Ce monopole d'importation a d'ailleurs été entériné par une loi de pays⁸⁴, et jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel⁸⁵. Ces activités s'exercent sur la base de tarifs fixés par arrêté du gouvernement qui détermine notamment, pour la viande, le prix d'achat des carcasses aux éleveurs, la marge de l'OCEF, et les prix de commercialisation. Pour ses autres activités commerciales (squash et viande de cerf notamment), le conseil d'administration est seul compétent.
82. Le schéma ci-après résume la complexité administrative de la politique agricole en Nouvelle-Calédonie lequel ne tient, par ailleurs, pas compte des multiples conventions conclues entre les différentes institutions et les établissements publics existants.

⁷⁹ Son statut actuel est régi par la délibération du congrès n°25 du 17 septembre 1999, telle que modifiée par la délibération n°20 du 6 octobre 2004.

⁸⁰ Quatre représentants de la province Sud, trois représentants de la province Nord, un représentant de la province des îles Loyauté et un représentant de la Nouvelle-Calédonie.

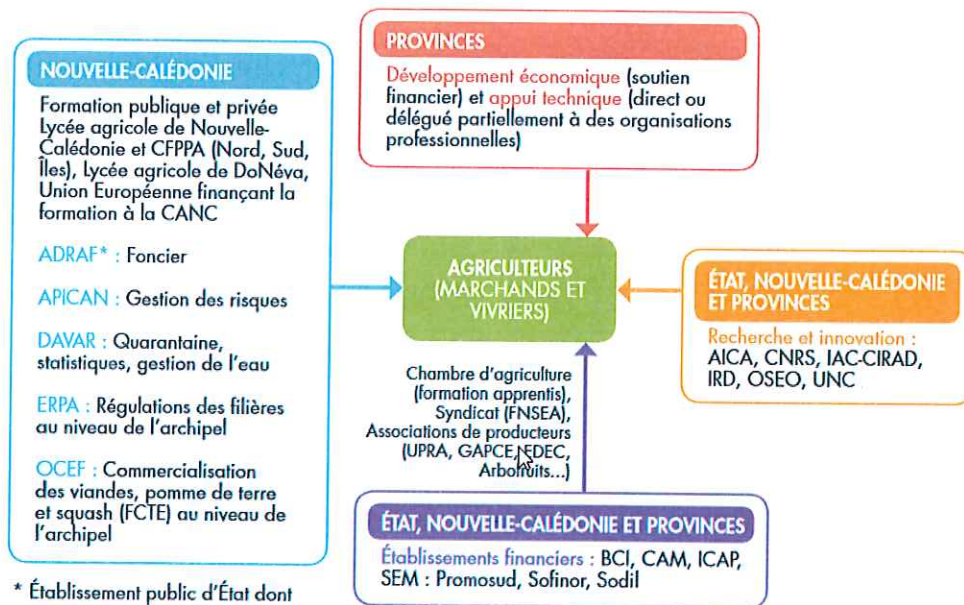
⁸¹ 3 représentants des producteurs agricoles (un par province), 3 représentants des socio-professionnels usagers de l'OCEF (un boucher, un éleveur, un producteur de pommes de terre), les présidents des chambres consulaires (CANC, CCI et CMA), et 2 membres du comité d'entreprises.

⁸² Arrêté du Haut-commissaire de la République n° 86-16/CE du 8 janvier 1986.

⁸³ Selon l'article 1^{er} de la délibération n°25 précitée

⁸⁴ Voir la loi du pays n° 2011-6 du 17 octobre 2011 portant validation des actes pris en application des articles 1^{er} et 2 de la délibération n°116/CP du 26 mai 2003 relative à la régulation des importations de viandes et abats en Nouvelle-Calédonie.

⁸⁵ Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012.



* Établissement public d'État dont le transfert à la Nouvelle-Calédonie est prévu par la loi organique.

Source : SAP rapport « Nouvelle-Calédonie 2025 »⁸⁶

83. Or, la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces multiplie les interlocuteurs pour le monde agricole et peut être source de distorsions de concurrence dans la mesure où, comme l'ont rappelé la CANC⁸⁷ et le directeur adjoint de la DDR de la province Sud en séance, les montants des aides versées ne sont pas les mêmes selon que l'agriculteur est installé dans l'une ou l'autre des trois provinces.

D. Un secteur de plus en plus subventionné

84. Le soutien public au secteur agricole est une caractéristique qui se retrouve dans tous les pays du monde et n'est donc pas en soi une spécificité calédonienne. En revanche, la Nouvelle-Calédonie se démarque, à tout le moins par rapport à la France métropolitaine, par la pluralité des interventions.
85. Comme le relève la Chambre territoriale des comptes dans son rapport d'observations sur l'ERPA, « l'origine des fonds bénéficiant à l'agriculture calédonienne est plurielle »⁸⁸ et découle des périmètres d'interventions respectifs de la Nouvelle-Calédonie, des provinces, et de manière résiduelle de l'Etat.
86. Entre 2010 et 2016, les financements accordés à l'agriculture (hors enseignement et recherche) ont progressé de près de 15 %, passant de 5,24 milliards de F.CFP à 6,15 milliards de F.CFP, versés majoritairement par la Nouvelle-Calédonie. Sur la période 2002-2016, cette hausse atteint près de 140 %⁸⁹ attestant d'un soutien financier toujours plus important⁹⁰.

⁸⁶ Article 22-19° de la loi organique.

⁸⁷ Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la CANC (cotes 181 à 193).

⁸⁸ Voir le ROD de la chambre territoriale des comptes sur l'ERPA, précité, page 7.

⁸⁹ Les concours financiers en 2002 s'élevaient à 2,58 mds de F. CFP selon les données disponibles : https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/memento_agricole_2002.pdf

⁹⁰ Le montant de ces aides n'inclut par ailleurs pas toutes les exonérations fiscales ou les réductions de charges sociales dont bénéficie le secteur agricole.

Financement de l'agriculture calédonienne en 2016

Concours 2016 (en millions de F.CFP)	Etat⁹¹	N-C	Province Sud	Province Nord	Province des Iles	Total
1. Agriculture et territoires ruraux	135	3.306,3	914,1	625,9	182,2	5.163,5
<i>dont marchés et revenus agricoles</i>		2.915	495	150,1	162,9	3.273
<i>dont développement rural</i>	135	238,4	419,1	475,7	19,3	1.287,5
2. Aquaculture		224	178,3	8,7		411
3. Forêt		240,9	189,7	131,1	12,4	574,1
Total 1+2+3	135	3 771,3	1 282,1	765,6	194,6	6 148,6
Part des collectivités	2%	61%	21%	13%	3%	100%
4. Enseignement/recherche	1 118,7	711,8	251,2	238,4	74,1	2 394,2

Source : « Mémento Agricole, données 2016 » publié par la DAVAR en juillet 2017

87. S'agissant plus particulièrement des mesures de soutien aux « marchés et revenus agricoles », les aides ont augmenté de plus de 113 % entre 2006 et 2016 comme le montre le tableau ci-après :

Les concours destinés aux marchés et revenus agricoles calédoniens

Marchés et revenus agricoles en 2016 (en M de F.CFP)	N-C	Province Sud	Province Nord	Province des Iles	Total	Evolution 2010/2016	Evolution 2006/2016
Soutien des prix et réduction des coûts	1 406,7	333,3	122,5	2,2	1 864,7	+60 %	+79,4 %
Aides liées aux produits	276	5,3			281,3	-17,8 %	+174,2 %
Aides à la commercialisation	81,4	22,5	15,8		119,6	-10,2 %	-14,2 %
Organisation et modernisation des filières	225,9	59,4		144,5	429,9	+72,2 %	+637,4 %
Actions de promotion et de qualité des produits	92,8	74,4	11,9	16	195	+122,8 %	+336,2 %
Gestion des aléas (dont calamités)	826,6				826,6	+88,5 %	+949 %
Autres mesures	5,6			0,2	5,8	-72,1 %	
Total	2 915	495	150,1	162,9	3 273	+41,9%	+113,1%

Source : DAVAR

88. A ces subventions directes s'ajoute un très grand nombre d'aides sous forme d'exonérations fiscales en tout genre. La CANC évalue que « pour 12 M de F.CFP de chiffre d'affaires, il y a autant de subvention et d'aides »⁹².

⁹¹ Les aides financières de l'Etat reposent sur les contrats de développement pluriannuels conclus avec les collectivités calédoniennes au titre de l'équipement en milieu rural, de la recherche agronomique, de l'appui aux producteurs et de l'environnement. Elles sont constituées d'une dotation à l'installation en agriculture (DIA) au bénéfice des jeunes agriculteurs et de l'aide au développement d'initiative locale des opérations groupées d'aménagement foncier (OGAF).

⁹² Formule à laquelle, elle a rajouté qu'il y a un technicien et/ou administratif pour cinq agriculteurs Voir le procès-verbal d'audition des représentants de la chambre d'agriculture du 9 avril 2018 (cotes 181 à 193).

89. Or, en dépit du soutien financier croissant des collectivités calédoniennes au secteur agricole, l'Autorité observe que la plupart des filières sont en perte de compétitivité par rapport aux importations alors que le niveau des prix au détail des produits agricoles a fortement augmenté entre 2010 et 2016, en particulier dans les filières fruits et légumes.
90. Cette situation n'est pas propre à la Nouvelle-Calédonie : comme le montre le rapport annuel de l'OCDE sur la politique agricole en 2016, la plupart des pays du monde soutiennent financièrement leurs marchés agricoles et peu de denrées échappent aux protections de marché contre la concurrence étrangère. Ainsi, le montant moyen des soutiens par rapport à la production de valeur ajoutée du secteur agricole se situe à 39 %, sauf en Suisse où le taux s'élève à 163 %, au Japon où il atteint 89 %, ou encore en Corée (74 %). En Nouvelle-Calédonie, il serait donc de l'ordre de 100 %. Or, l'OCDE observe que les politiques de soutien, en particulier sur le niveau des prix, sont contreproductives tant pour les consommateurs que pour les industries agroalimentaires sans pour autant empêcher la réduction des volumes réalisés⁹³.
91. Le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie semble avoir pris conscience de cette situation puisqu'il justifie la création de l'Agence rurale, dans l'exposé des motifs du projet de délibération soumis à l'avis de l'Autorité, en soulignant notamment qu'« *une organisation de soutien et de régulation économique agricole à l'échelle de l'archipel devient alors indispensable à condition qu'elle embrasse une réflexion et des missions plus larges que sont les actuelles interventions de l'ERPA, basée sur un soutien à des prix parfois décorrélés de la réalité du marché* ».

III.L'avis de l'Autorité :

92. Pour apprécier l'impact sur la concurrence du projet de délibération du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, l'Autorité entend s'inspirer du « guide d'évaluation de l'impact concurrentiel de projets de textes normatifs » publié par l'Autorité de la concurrence métropolitaine⁹⁴. Ce guide rappelle que : « *Un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l'innovation, la baisse des prix, la diversification de l'offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d'efficacité productive et allocative. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui ont un impact sur le fonctionnement de l'économie, notamment lorsqu'ils ont pour objet de régir la fourniture de services publics, de modifier la répartition de ressources entre différentes catégories de la population, de protéger le consentement des consommateurs, ou de remédier à des imperfections de marchés* ».
93. L'Autorité entend donc éclairer le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en rappelant tout d'abord les règles du droit de la concurrence calédonien applicables au secteur agricole qui autorisent, dans certaines limites, les pouvoirs publics à privilégier la régulation en dérogeant au principe de libre concurrence par l'application d'un texte législatif ou réglementaire pour certains motifs d'intérêt général (A), avant d'examiner dans quelle mesure le projet de délibération relatif à la création de l'Agence rurale pourrait être amélioré pour concilier davantage l'intérêt des producteurs et ceux des consommateurs (B).

⁹³ <http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/suivi-et-evaluation.htm>.

⁹⁴ http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=453.

A. Les modalités de conciliation du droit de la concurrence et de la régulation dans le secteur agricole en Nouvelle-Calédonie

94. La politique de la concurrence et la politique agricole sont souvent perçues comme antagonistes, la politique de la concurrence reposant sur une conception de la liberté économique comme instrument de la compétitivité et garante de l'efficacité de la production et de l'allocation des ressources, tandis que la politique agricole intervient directement sur un marché agricole, restreignant la liberté économique des acteurs, dans un secteur soumis à de nombreux aléas et caractérisé par des prix particulièrement volatiles.
95. La lecture des statuts de l'ERPA et de l'APICAN comme ceux de la nouvelle Agence rurale montre à cet égard l'intention manifeste du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de réguler le secteur agricole pour parvenir aux objectifs d'intérêt général suivants : l'autosuffisance alimentaire, la garantie d'un revenu acceptable des producteurs calédoniens, l'aménagement du territoire en brousse ou encore la résilience aux aléas climatiques, sanitaires ou économiques.
96. L'analyse du secteur agricole en Nouvelle-Calédonie a en effet montré que les différentes filières sont tout d'abord caractérisées par des aléas importants en termes d'offre et de demande, en raison de crises climatiques ou sanitaires. Ces aléas se traduisent par une très faible prédictibilité de l'offre comme de la demande, caractéristique qui rend extrêmement complexe une autorégulation du secteur par les acteurs. Les pouvoirs publics calédoniens, disposant de peu d'informations fiables sur les secteurs en situation de crise, ont donc d'importantes difficultés à anticiper les aléas et ont été conduits à accroître les aides accordées au secteur de manière très importante. Rappelons par exemple que les aides versées au titre de la gestion des aléas (dont calamités) ont augmenté de 949 % entre 2010 et 2016 (voir paragraphe 87).
97. Il ressort également de l'analyse du secteur que les exploitations agricoles calédoniennes sont pour l'essentiel des exploitations familiales de petite et moyenne taille (moins de 5000 points, voir paragraphe 38). Face à ces exploitations faiblement concentrées, dont les propriétaires sont réticents au regroupement de producteurs, les grossistes-importateurs et les distributeurs peuvent détenir, selon les filières, une forte puissance d'achat par rapport aux producteurs. Tel n'est toutefois pas toujours le cas, en particulier lorsqu'il s'agit du pouvoir de négociation des propriétaires de grandes exploitations agricoles. L'instruction a ainsi constaté des difficultés importantes d'organisation au sein de la filière fruits et légumes, soumise à la régulation de l'ERPA, de nature à priver les petits producteurs de la possibilité de renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis d'une offre très concentrée du côté de la grande distribution, des transformateurs ou des grossistes importateurs. Cela fera d'ailleurs l'objet du prochain avis de l'Autorité à la demande du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.
98. De surcroît, les marchés agricoles présentent une faible mobilité de certains facteurs de production, notamment du foncier et des plantations, ce qui freine considérablement les processus d'ajustement de l'offre à la demande et les possibilités d'éviter certaines calamités naturelles (inondations) par un déplacement des plantations en zone plus sèche. Cette rigidité des facteurs de production renforce les déséquilibres entre l'offre et la demande sur les marchés concernés.
99. Enfin, le secteur agricole est marqué par une forte volatilité des prix en l'absence de régulation. Cette volatilité s'explique par le fait que l'offre est moins élastique que dans d'autres secteurs. De façon concrète, il est difficile pour un producteur, qui dispose d'un nombre donné d'hectares ou d'animaux, de jouer sur la variable des volumes pour réagir rapidement aux conditions de marché. En effet, bien souvent la production ne peut pas être stockée, ou seulement sur le court-terme, ce qui empêche les producteurs de s'adapter aux variations de prix. Comme la tendance des prix est baissière lorsque la production est

abondante, les excès d'offre, en l'absence de possibilités de stockage, peuvent aggraver les inégalités entre producteurs et acheteurs.

100. Pour faire face à ces différentes contraintes et protéger l'agriculture locale conformément aux objectifs d'intérêt général précités, la Nouvelle-Calédonie a introduit divers dispositifs de régulation. Dans les filières fruits et légumes et céréalières, il a été fait le choix de créer des restrictions quantitatives à l'importation (stop ou quotas) ou d'imposer un dispositif de taxation des importations de certains produits afin de privilégier l'écoulement de la production locale. Dans les filières bovines et porcines et sur le marché de la pomme de terre, la régulation est quasi-intégrale puisque l'OCEF détient un monopole d'achat et de commercialisation (dans le grand Nouméa) des productions locales et importées (voir paragraphe 81).
101. Dès lors, comment concilier les objectifs de la politique agricole à ceux de la politique de la concurrence, à première vue antagonistes ?
102. Le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie fait primer le droit de la concurrence sur la politique agricole en n'admettant que des dérogations au droit de la concurrence. Le I de l'article Lp. 421-4 précise en effet que ne sont pas soumises aux dispositions des articles Lp. 421-1 et Lp. 421-2, qui interdisent les ententes et les abus de position dominante, d'une part, « *les pratiques qui résultent de l'application d'un texte législatif ou réglementaire* » comme en l'espèce et, d'autre part, les pratiques « *dont les auteurs peuvent justifier qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique et qu'elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux intéressés la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause* ». Dans le cas particulier du secteur agricole, le II du même article précise, à l'égard des opérateurs sur les marchés concernés que « *ces pratiques qui peuvent consister à organiser, pour les produits agricoles ou d'origine agricole, sous une même marque ou enseigne, les volumes et la qualité de production ainsi que la politique commerciale, y compris en convenant d'un prix de cession commun ne doivent imposer des restrictions à la concurrence, que dans la mesure où elles sont indispensables pour atteindre cet objectif de progrès* ».
103. Si ces dispositions donnent le cadre d'analyse des exemptions des pratiques anticoncurrentielles qui peuvent être constatées dans le cadre d'un contentieux entre opérateurs économiques devant l'Autorité, celle-ci considère qu'elles pourraient servir de lignes directrices au gouvernement pour définir les objectifs que devraient poursuivre les textes législatifs ou réglementaires qu'il envisage lorsqu'ils sont susceptibles de porter atteinte au jeu normal de la concurrence.
104. L'Autorité invite donc le gouvernement à définir les missions et les interventions de la future Agence rurale de manière à ce que les mesures de régulation qu'elle prendra ou les aides qu'elle accordera aient pour effet d'assurer un progrès économique et qu'elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux intéressés la possibilité d'éliminer substantiellement la concurrence sur les marchés concernés. Il est également fondamental que les producteurs puissent comprendre et s'approprier le droit de la concurrence pour qu'il constitue une aide et non un frein à leur développement.

B. Les recommandations de l'Autorité relatives à la création de l'Agence rurale

105. Il ressort de l'instruction que la très grande majorité des personnes auditionnées considère la fusion comme bienvenue. L'Autorité partage cet avis dès lors que le rapprochement entre l'ERPA et l'APICAN est également l'occasion de redéfinir l'organisation du soutien et de la régulation du secteur agricole à l'échelle du territoire dans un sens plus efficient dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs calédoniens.

1. L'examen des missions de l'Agence rurale au regard du droit de la concurrence

106. Le projet de délibération soumis à l'avis de l'Autorité présente les statuts de l'Agence rurale qui regroupent, à l'article 2, les missions précédemment dévolues à l'ERPA et à l'APICAN auxquelles s'ajoutent la lutte contre les feux et la préservation de la ressource en eau (voir paragraphe 18).
107. Parmi ces différentes missions, deux d'entre elles posent des questions de concurrence : il s'agit de la « *politique de régulation des prix agricoles et agroalimentaires définie par la Nouvelle-Calédonie et de l'organisation des marchés* », et celle relative « *à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes annuels d'importation* ».
108. L'Autorité considère qu'il relève de sa mission de conseil d'informer le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur les questions que pose l'attribution de telles missions à un établissement public au regard du droit de la concurrence.
- La mission de régulation des prix et de l'organisation des marchés
109. Le point le plus sensible à aborder lorsque l'on parle de concurrence en agriculture est celui de l'intérêt ou non de la régulation des prix et – dans le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie – du volume des importations nécessaires pour satisfaire les besoins des consommateurs calédoniens après écoulement de la production locale compte tenu de la faiblesse du taux de couverture en volume (voir paragraphe 46).
110. Sur un plan strictement opérationnel, la stabilité des prix facilite la programmation des investissements et des cycles de production. La réduction des incertitudes sur les prix alors que l'on peut difficilement maîtriser les volumes de demande permet de réduire les pertes sous certaines conditions et de faciliter la régulation des flux. C'est dans cette optique qu'agit l'OCEF dans les filières bovines, porcines et dans la filière de la pomme de terre mais l'effet de cette régulation sur l'accroissement des volumes de production mériterait d'être approfondi étant donné, par exemple, le recul enregistré de la production de la viande bovine.
111. Dans les autres filières, la stabilisation des cours ou la garantie des prix aux producteurs supposent d'avoir connaissance des coûts de revient pour déterminer au mieux les prix qui offriront un « revenu acceptable » aux producteurs.
112. A cet égard, l'Autorité observe que l'article 2 du projet de délibération ne fait plus référence à l'objectif d'assurer un « revenu acceptable » aux producteurs lequel figure pourtant dans la délibération portant création de l'ERPA⁹⁵. Or, la principale justification à la régulation des prix dans le secteur agricole admise par les autorités de la concurrence pour déroger au libre jeu du marché est justement celle-ci. Par ailleurs, l'Autorité s'étonne de l'absence de référence tant à l'intérêt des consommateurs qu'à la promotion de l'animation concurrentielle dans le secteur agricole dans les statuts de l'Agence rurale.
113. Dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs, l'Autorité recommande donc au gouvernement de compléter l'article 2 du projet de délibération sur ces deux points. Il pourrait utilement s'inspirer des statuts de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgrimer) en métropole lesquels précisent notamment que cet établissement public a pour mission « *d'améliorer le fonctionnement des marchés de façon à assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des professionnels et des conditions normales d'activité aux différents opérateurs des filières* » et

⁹⁵ Voir l'article 2 de la délibération n° 81 du 30 janvier 1989, précitée

« participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures relatives à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs »⁹⁶.

Recommandation n°1 : compléter l'article 2 du projet de délibération pour confier à l'Agence rurale la mission d'assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des professionnels et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures relatives à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs.

- L'élaboration et la mise en œuvre des programmes annuels d'importations

114. L'article 2 du projet de délibération confie également à l'Agence rurale le soin de transmettre au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en réponse aux sollicitations de celui-ci, ses propositions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes annuels d'importation. Dans la filière des fruits et légumes marquée par une très forte volatilité des prix et des volumes, l'intervention de l'agence à ce titre est beaucoup plus régulière (mensuelle, voire bimensuelle).
115. Or, la fixation de quotas d'importation constitue une barrière à l'entrée pour l'écoulement de la production agricole étrangère sur le territoire calédonien. Selon la grille d'analyse posée par l'article Lp. 421-4 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, une telle pratique – qui peut résulter de l'application d'un texte législatif ou réglementaire – devrait idéalement être indispensable à la poursuite de l'objectif d'intérêt général poursuivi et réserver aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux intéressés la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause.
116. Dans ce cadre, de multiples questions se posent : l'Agence rurale disposera-t-elle des outils permettant d'évaluer correctement les volumes d'importation permettant de satisfaire les besoins des consommateurs suffisamment en amont pour réduire les coûts d'approvisionnement des grossistes et *in fine* les prix au détail sur les produits importés ? Selon quelle procédure pourra-t-elle vérifier la réalité des déclarations de volume de production locale qui conditionnent les volumes d'importation autorisés ? Sera-t-elle en mesure d'introduire des indicateurs lui permettant d'apprécier le progrès économique en résultant tant du point de vue des producteurs que du point de vue des consommateurs ? Pourra-t-elle justifier que l'atteinte portée à la concurrence des produits importés est indispensable au maintien d'un revenu acceptable aux producteurs, notamment si les produits locaux sont vendus chers et que les produits importés présentent un niveau de qualité sensiblement plus élevé ?
117. Au-delà de la question des moyens technologiques et humains transférés à l'Agence rurale pour lui permettre de répondre à ces questions, l'Autorité considère qu'une première garantie pour s'assurer qu'elles seront effectivement traitées consisterait à accroître la représentativité des professionnels du monde agricole, des spécialistes de la régulation économique et de l'intérêt des consommateurs au sein du conseil d'administration de l'Agence.
118. Aux termes de l'article 3 du projet de délibération, le gouvernement désignera sept des onze administrateurs de l'agence, la présidence du conseil d'administration revenant de droit au membre du gouvernement désigné. Les trois autres membres seront désignés par les assemblées de chaque province. Quatre directeurs d'administration de la Nouvelle-Calédonie assisteront avec voix consultative au conseil d'administration de même que le contrôleur financier des établissements publics et l'agent comptable de l'agence ou leur représentant.

⁹⁶ Voir l'article L. 621-3 du code rural.

119. Or, l'Autorité considère que la participation de représentants de professionnels du monde agricole est essentielle pour garantir à la fois l'efficacité des actions mises en œuvre par l'Agence rurale et l'adhésion du monde agricole. Cela est d'autant plus important qu'il ressort des auditions menées par le service d'instruction un certain déficit de confiance vis-à-vis de l'ERPA et de l'APICAN. D'ailleurs, dans son rapport d'observations sur l'ERPA en 2011, la chambre territoriale des comptes recommandait déjà au gouvernement de réfléchir à l'entrée de représentants du monde agricole et de la CANC au sein de son conseil d'administration⁹⁷. C'était également le souhait du président de la CANC qui regrette aujourd'hui de n'avoir jamais pu siéger à l'ERPA⁹⁸. Le fait que le projet de délibération prévoit désormais de le faire siéger au sein du conseil d'administration de la future agence est par conséquent un pas dans la bonne direction mais demeure insuffisant.
120. L'Autorité observe que parmi les membres à voix délibérative du conseil d'administration désignés par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, deux le seront en tant que « *personnes qualifiées* » sans plus de précision. Dans la mesure où l'Agence rurale sera amenée à jouer un rôle déterminant en matière de politique agricole à l'échelle du territoire, il convient de s'assurer que l'un de ces deux administrateurs, qui siègeront aux côtés des administrateurs au profil plus politique, dispose de compétences techniques, économiques ou juridiques dans le domaine agricole ou dans celui de la régulation économique afin d'enrichir les réflexions du conseil d'administration. L'autre personne qualifiée pourrait être un représentant de l'intérêt des consommateurs (association de consommateurs, expert de la protection des consommateurs...) afin de s'assurer qu'un membre au moins du conseil d'administration veille à ce que l'agence participe à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs.
121. L'Autorité considère également qu'il pourrait être pertinent de faire participer aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative, les organisations et syndicats professionnels agricoles les plus représentatifs des filières afin de s'assurer de l'adhésion du monde agricole aux orientations stratégiques définies par le conseil d'administration.

Recommandation n° 2 : à l'article 3, préciser que les « *personnes qualifiées* » membre du conseil d'administration de l'Agence rurale sont une personne reconnue en raison de ses compétences techniques, économiques ou juridiques dans le domaine agricole ou dans celui de la régulation économique ainsi qu'un représentant de l'intérêt des consommateurs. Au même article, prévoir d'ouvrir les réunions du conseil d'administration aux organisations et syndicats professionnels agricoles les plus représentatifs des filières, avec voix consultatives.

2. L'amélioration du fonctionnement de l'Agence rurale pour éviter d'éventuelles distorsions de concurrence ou imperfections de marché

122. Issue de la fusion de l'ERPA et de l'APICAN, l'Agence rurale devra tirer les leçons des critiques formulées tant par la chambre territoriale des comptes que par les personnes auditionnées au cours de l'instruction qui ont dénoncé le caractère opaque du fonctionnement des deux établissements publics en cause, en particulier dans le cadre de leurs missions de régulation des marchés agricoles pour l'un et d'indemnisation des calamités agricoles pour l'autre. Cette situation conduit à un sentiment d'iniquité qui peut aboutir, s'il est avéré, à une allocation sous-optimale des ressources, voire à des distorsions de concurrence en cas d'attribution de subventions à des conditions discriminatoires.

⁹⁷ Précité, page 10.

⁹⁸ Voir le PV d'audition de la CANC du 09/04/2018, (cotes 181 à 193).

123. L'Autorité recommande donc au gouvernement d'imposer à l'Agence rurale un fonctionnement transparent afin que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets. Pour ce faire, il pourrait utilement compléter la première phrase du I de l'article 2 en précisant : « *L'Agence rurale est chargée de mettre en œuvre, de manière transparente⁹⁹, la politique de régulation des prix agricoles et agroalimentaires (...)* ».
124. Dans ce cadre, la création, par le conseil d'administration de l'Agence rurale, des « *comités ou commissions qu'il estime nécessaires au bon accomplissement des missions de l'établissement public* »¹⁰⁰ devrait être rendue publique sur son site Internet, en précisant le nom des membres y participant. En effet, dès lors que ces instances décident de mesures de soutien ou de régulation des marchés agricoles ayant une incidence directe ou indirecte sur le fonctionnement des marchés agricoles, il est important de pouvoir identifier les responsabilités de chacun.
125. De même, l'Autorité recommande de préciser l'obligation pour l'Agence rurale de présenter un rapport d'activité annuel, accessible en ligne, procédant à une évaluation *a posteriori* des quotas attribués dans le cadre de la régulation des marchés agricoles au regard des déclarations *a priori* des producteurs afin de réduire le taux d'erreur l'année suivante. Ce rapport annuel public devrait également permettre de comprendre les différents mécanismes d'intervention financière de l'agence et les objectifs qu'ils poursuivent. Rappelons sur ce point que l'Agence rurale sera le troisième plus gros établissement public de la Nouvelle-Calédonie au regard de son budget (environ 4 milliards de F.CFP).
126. Enfin, l'Autorité recommande au gouvernement de compléter le projet de délibération afin de prévoir l'obligation pour l'Agence rurale de publier la liste et les bénéficiaires des subventions accordées au titre de ses différents outils d'intervention à l'instar des mesures de publicité des aides versées aux agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune au sein de l'Union européenne.

Recommandation n° 3 : imposer à l'Agence rurale un impératif de transparence qui se déclinerait à travers la publication sur son site internet :

1° de la liste des commissions ou comités créés par le conseil d'administration et de leurs membres. Cette obligation pourrait être formulée au dernier alinéa de l'article 6 ;

2° d'un rapport annuel procédant notamment à une évaluation *a posteriori* des quotas d'importation recommandés par l'Agence en comparant les déclarations des producteurs sur les volumes de production attendus par rapport aux volumes effectivement constatés afin de réduire le taux d'erreur l'année suivante. Cette obligation pourrait être mentionnée à l'article 9 du projet de délibération ;

3° de l'ensemble des aides accordées par l'agence au titre de ses différents outils d'intervention et de leurs bénéficiaires. Cette obligation pourrait également être mentionnée à l'article 9 du projet de délibération.

3. La recentralisation des aides versées par la Nouvelle-Calédonie au sein de l'Agence rurale, instrument d'une politique agricole calédonienne

127. L'Autorité de la concurrence partage la recommandation formulée par le CESE selon laquelle la création de cet établissement doit être l'opportunité de centraliser la gestion des aides

⁹⁹ Souligné par nos soins.

¹⁰⁰ Article 6 du projet de délibération.

versées par la Nouvelle-Calédonie afin de créer un véritable guichet unique financier pour les agriculteurs¹⁰¹.

128. A l'occasion de leur audition par les services d'instruction et par le collège en séance, les représentants de la CANC ont confirmé la possibilité que la gestion des aides à l'élevage, à l'énergie et à la vache allaitante – qu'elle assume historiquement – soit confiée à la future Agence rurale pour le compte de la Nouvelle-Calédonie. De la même manière, la CANC comme le représentant de la direction du développement rural de la province Sud ont confirmé que le dispositif d'aide aux engrais, pour le compte des provinces, pourrait être transféré à cette agence par convention. Il est d'ailleurs prévu aux termes du projet de délibération que l'Agence rurale puisse intervenir par voie de convention au titre de sa mission de régulation « *pour le compte des collectivités de la Nouvelle-Calédonie aux fins de mise en œuvre d'actions décidées par elles et conformes aux objectifs de l'établissement* ».
129. Si le CESE y voit une démarche de simplification utile pour les agriculteurs, l'Autorité considère pour sa part qu'une meilleure centralisation des dispositifs d'aides publiques aux agriculteurs permettrait également d'éviter certaines formes de distorsions de concurrence (en particulier s'agissant des aides provinciales dont le montant dépend de la localisation géographique des agriculteurs) et qu'elle pourrait conduire à davantage de rationalisation dans un sens favorable à la concurrence. En effet, parmi les différents dispositifs de soutien, l'Autorité de la concurrence recommande de privilégier les aides financières pour soutenir les investissements productifs ou l'agriculture durable plutôt que le soutien aux prix sur les marchés qui nuit aux consommateurs, en particulier les plus démunis, du fait de prix plus élevés que ceux résultant du libre jeu de la concurrence, et qui réduit la compétitivité de l'industrie agroalimentaire.
130. Cela lui semble d'autant plus important que les personnes auditionnées ont fait état des difficultés pour l'agriculture non-conventionnelle (agriculture bio, agriculture raisonnée...) de trouver des débouchés commerciaux en raison de la résistance des grossistes et de la grande distribution. Ce type d'agriculture est pourtant plus rémunérateur pour les agriculteurs et répond à un besoin croissant exprimé par les consommateurs. Dans la mesure où le projet de délibération prévoit que l'Agence rurale participe à la mise en œuvre de la politique des signes de qualité et d'origine, l'Autorité préconise qu'elle organise une concertation sur la promotion de l'agriculture non-conventionnelle en veillant toutefois, par la régulation des prix et l'organisation des marchés, à ce que ces produits de niche ne soient pas réservés aux consommateurs calédoniens les plus aisés mais puissent, au contraire, être offerts au plus grand nombre sur l'ensemble du territoire.
131. Grâce à la centralisation, l'Agence rurale pourrait également contrôler l'instruction des demandes d'aides au titre des calamités agricoles et, en tout état de cause, croiser le montant demandé à ce titre avec celui déjà versé à d'autres titres au même agriculteur. L'Autorité partage à cet égard les recommandations du CESE¹⁰² visant à imposer une obligation d'assurance et de déclaration systématique des surfaces plantées ainsi qu'une convention d'objectifs et de moyens aux agriculteurs pour être admis à l'indemnisation en cas de calamités, étant donné l'accroissement de près de 1000 % du montant de ces aides en dix ans.
132. L'Autorité considère enfin que l'Agence rurale pourrait devenir le lieu de concentration le plus approprié pour élaborer un cadre stratégique cohérent, à défaut d'être commun, entre les actions menées à l'échelle territoriale et provinciale. Cette future agence pourrait ainsi

¹⁰¹ Voir l'avis du CESE sur le projet de délibération relatif à l'Agence rurale du 9 avril 2018 :

https://cese.nc/sites/default/files/documents/projet_du_rapport_davis_ndeg06-2018_du_09.04.2018_0.pdf.

¹⁰² *Ib idem*.

contribuer à l'élaboration d'un schéma stratégique agricole, véritable politique agricole commune « PAC » sur l'ensemble du territoire. Comme l'indique le gouvernement dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de délibération « *une organisation de soutien et de régulation économique agricole à l'échelle de l'archipel devient (...) indispensable* » pour répondre aux défis que constituent l'augmentation de la population et l'urbanisation du territoire, la diminution des surfaces agricoles, le changement climatique et la perte de compétitivité des filières agricoles marqué par des rendements en baisse et des prix en hausse au détriment des consommateurs.

Recommandation n° 4 : recentrer au sein de l'Agence rurale, instrument d'une politique agricole commune à l'échelle du territoire, l'ensemble des aides au secteur agricole financées par la Nouvelle-Calédonie et, si possible, par les provinces (par convention) pour rationaliser les dispositifs d'intervention et privilégier les aides en faveur de l'investissement plutôt que le soutien des prix sur les marchés concernés.

Conclusion

133. En réponse à la demande d'avis du gouvernement, L'Autorité émet quatre recommandations sur le projet de délibération portant création de l'Agence rurale. Ces recommandations visent à concilier les missions de régulation économique de la future Agence rurale et ses interventions en matière d'aides au bénéfice des agriculteurs avec les impératifs du droit de la concurrence.
134. En effet, s'il est possible au législateur calédonien de restreindre le jeu de la concurrence par des mesures législatives ou réglementaires – le droit de la concurrence n'étant pas absolu – l'Autorité recommande que les dispositions adoptées ou les pratiques qui en résultent visent néanmoins à assurer un progrès économique et réserve aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux intéressés la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. En l'espèce, l'Autorité recommande donc au gouvernement d'amender le projet de délibération soumis à son avis de la façon suivante :

Recommandation n°1 : compléter l'article 2 du projet de délibération pour confier à l'Agence rurale la mission d'assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des professionnels et participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures relatives à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs.

Recommandation n° 2 : à l'article 3, préciser que les « *personnes qualifiées* » membre du conseil d'administration de l'Agence rurale sont une personne reconnue en raison de ses compétences techniques, économiques ou juridiques dans le domaine agricole ou dans celui de la régulation économique ainsi qu'un représentant de l'intérêt des consommateurs. Au même article, prévoir d'ouvrir les réunions du conseil d'administration aux organisations et syndicats professionnels agricoles les plus représentatifs des filières, avec voix consultatives.

Recommandation n° 3 : imposer à l'Agence rurale un impératif de transparence qui se déclinerait à travers la publication sur son site internet :

- 1° de la liste des commissions ou comités créés par le conseil d'administration et de leurs membres. Cette obligation pourrait être formulée au dernier alinéa de l'article 6 ;

2° d'un rapport annuel procédant notamment à une évaluation a posteriori des quotas d'importation recommandés par l'Agence en comparant les déclarations des producteurs sur les volumes de production attendus par rapport aux volumes effectivement constatés afin de réduire le taux d'erreur l'année suivante. Cette obligation pourrait être mentionnée à l'article 9 du projet de délibération ;

3° de l'ensemble des aides accordées par l'agence au titre de ses différents outils d'intervention et de leurs bénéficiaires. Cette obligation pourrait également être mentionnée à l'article 9 du projet de délibération.

Recommandation n° 4 : recentrer au sein de l'Agence rurale, instrument d'une politique agricole commune à l'échelle du territoire, l'ensemble des aides au secteur agricole financées par la Nouvelle-Calédonie et, si possible, par les provinces (par convention) pour rationaliser les dispositifs d'intervention et privilégier les aides en faveur de l'investissement plutôt que le soutien des prix sur les marchés concernés.

Délibéré sur le rapport oral de M. Romain Galante, rapporteur, et l'intervention de Mme Virginie Cramésnil de Laleu, rapporteure générale, par Mme Aurélie Zoude-Le Berre, présidente, M. Jean-Michel Stoltz, vice-président et MM. Matthieu Buchberger et Robin Simpson, membres.

La secrétaire de séance,

Marie-Bernard Munikihafata

La Présidente,

Aurélie Zoude-Le Berre

POUR AMPLIATION



La rapporteure générale