



Autorité de la Concurrence
de la Nouvelle-Calédonie

**AVIS n° 2018-A-04 du 23 juillet 2018
relatif à l'organisation de la filière Fruits et Légumes**

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

Vu la lettre en date du 30 mars 2018, enregistrée le 3 avril 2018 sous le numéro 18/0002A, 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. 462-1 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie (ci-après, le « code de commerce »), d'une demande d'avis par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur l'organisation de la filière fruits et légumes.

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

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

Vu le code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure générale, la rapporteure, le commissaire du gouvernement entendus lors de la séance du 12 juillet 2018 ;

Après en avoir délibéré le 12 juillet 2018, est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

RESUME ET RECOMMANDATIONS	5
I. Rappel des grands traits du secteur agricole calédonien	10
II. Les caractéristiques de la filière fruits et légumes calédonienne	14
A. La consommation de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie.....	14
B. La production de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie	16
1. La production de fruits et légumes issue de l'agriculture non marchande est importante en Nouvelle-Calédonie mais mal quantifiée.....	16
2. La filière fruitière marchande se caractérise par une production en baisse conduisant à un recours croissant aux importations et des prix en hausse	18
3. La production marchande de légumes augmente régulièrement mais reste insuffisante pour couvrir tous les besoins	21
III. Les dysfonctionnements concurrentiels sur les marchés amont et aval dans les filières fruits et légumes	24
A. Une offre atomisée sur le marché amont de l'approvisionnement déstabilisée par le pouvoir de marché d'un faible nombre de producteurs	26
1. De très fortes disparités entre les producteurs de fruits et légumes.....	26
2. L'insuffisant regroupement de l'offre des producteurs au sein d'organisations professionnelles	27
a) Des organisations de producteurs historiques dans la filière fruits et légumes calédonienne, dont le champ reste trop limité	28
b) Les difficultés rencontrées par la COOP1, deuxième coopérative agricole créée en 2017	30
B. Une offre très concentrée sur les marchés avals de la distribution qui renforce la dépendance des petits producteurs.....	31
1. Le marché aval de la distribution en gros de fruits et légumes est dominé par deux centrales d'achat et des grossistes réunis au sein d'un même syndicat	31
2. Le marché aval de la distribution au détail est dominé par le réseau des grandes et moyennes surfaces.....	35
a) Les GMS assurent environ 70 % de la distribution au détail de fruits et légumes commercialisés dans le grand Nouméa, susceptible de placer les producteurs de fruits et légumes dans une situation de dépendance économique	35
b) Les circuits courts ne sont pas valorisés et ne constituent pas une solution alternative viable à ce jour pour les producteurs locaux	36
c) La contractualisation entre producteurs et professionnels du secteur agroalimentaire et de la restauration est quasiment inexistante	38
C. La très grande volatilité des prix des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie malgré une réglementation très contraignante.....	39
1. Des prix très volatils, en augmentation constante.....	39

2. ... en raison de plusieurs facteurs climatiques, sanitaires et économiques	42
3. ...malgré un environnement règlementaire très contraignant pour favoriser l'écoulement de la production locale et l'encadrement des prix.....	43
a) Le système de protection de la production locale réduit la concurrence des produits importés, favorise la collusion entre les principaux producteurs et grossistes et crée des pénuries d'approvisionnement sans, pour autant, améliorer le taux d'autosuffisance	44
i. Le maintien de barrières tarifaires sur certains fruits et légumes importés	44
ii. Un dispositif de restriction quantitative aux importations à travers des STOP ou des quotas favorisant l'organisation de la pénurie et la fixation de prix élevés sur les marchés de l'approvisionnement des fruits et légumes.....	45
b) La régulation des prix de détail dans la filière fruits et légumes n'a pas permis de lutter contre la volatilité ni l'augmentation des prix de ces produits	47
D. L'échec de l'Interprofession Fruits et Légumes (IFEL) pour répondre aux imperfections des marchés amont et avals	50
IV. Les recommandations de l'Autorité	51
A. Pour une meilleure régulation des volumes, des prix et de la qualité	52
1. Réviser le champ, le calendrier et la procédure d'attribution des quotas à l'importation en raison de leur caractère anticoncurrentiel	52
a) Les effets anticoncurrentiels des protections quantitatives (Stop et Qtop)	52
b) Des protections quantitatives susceptibles d'être justifiées par la poursuite d'un intérêt général dans la filière fruits et légumes sous certaines conditions	52
c) Les préoccupations de concurrence soulevées par la procédure de détermination et d'attribution de quotas au sein de l'ERPA et du COREMAR	54
d) Pour une réforme des protections quantitatives dans la filière fruits et légumes sous l'égide de l'Agence rurale.....	55
i) L'introduction d'un calendrier annuel des ouvertures de quotas et la levée partielle des quotas durant la saison chaude	56
ii) L'instauration d'une procédure d'ouverture et d'attribution de quotas à la fois objective et non collusive	57
2. Adapter la réglementation des prix et des marges dans les filières fruits et légumes en fonction des choix opérés en matière de protection de marché.....	59
a) Rétablir la liberté des prix sur les fruits et légumes locaux et importés non soumis à protection de marché, sauf crise conjoncturelle.....	60
b) Renover le dispositif de réglementation des prix ou des marges sur les fruits et légumes protégés de la concurrence internationale.....	61
3. Encourager la montée en gamme des produits pour améliorer la qualité des fruits et légumes locaux	64
a) Introduire dans la convention d'objectifs et de moyens de l'Agence rurale la mise en œuvre d'une stratégie de valorisation des productions labélisées de fruits et légumes et plus généralement de catégorisation des produits	64

b) Imposer aux surfaces commerciales de plus de 350 m ² une obligation de présentation des fruits et légumes certifiés distincte des autres produits.....	67
B. Pour la structuration de l'offre dans la filière fruits et légumes	67
1. Soutenir la création d'organisations de producteurs « de commercialisation ».....	68
2. Inciter à la création d'organisation de producteurs « de gouvernance ».....	69
3. Inciter à la création d'organisations interprofessionnelles « courtes ».....	70
C. Pour un meilleur encadrement des relations avec les grossistes un accès simplifié aux marchés de la distribution en gros et au détail des fruits et légumes ...	72
1. Rappeler l'obligation de la contractualisation des rapports commerciaux entre producteurs et les distributeurs sous peine de 8,5 M. FCFP d'amende.....	72
2. Faciliter l'accès aux marchés des producteurs de fruits et légumes	73
a) Par la création d'une plateforme électronique de mise en relation des producteurs et grossistes pour organiser la vente (volume, prix, qualités...)	74
b) Par la promotion de la vente directe des producteurs locaux	75
c) Par l'accompagnement des producteurs locaux pour contractualiser avec les transformateurs ou restaurateurs locaux.....	75
Conclusion.....	78

Résumé

En réponse à la demande d'avis du gouvernement formulée le 30 mars 2018 sur le fondement de l'article Lp. 462-1 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, l'« Autorité ») considère que l'organisation de la filière fruits et légumes ne permet pas de garantir les conditions d'une véritable concurrence entre opérateurs et ne contribue pas efficacement à l'objectif de renforcement de l'autosuffisance alimentaire ni à la diversité de l'offre des produits. Elle ne permet pas non plus de limiter la volatilité des prix des fruits et légumes qui continuent de progresser chaque année au détriment des consommateurs. En conséquence, si l'arrivée de nouveaux entrants est possible, l'organisation actuelle de la filière est propre à dissuader d'éventuels candidats.

L'Autorité rappelle la situation difficile du secteur agricole calédonien, caractérisée par une baisse constante du nombre d'exploitations, un faible taux de couverture des besoins (18 % en 2017), des disparités importantes selon les filières et une augmentation globale des volumes d'importation. En ce qui concerne la filière fruits et légumes en particulier, l'Autorité pointe la moindre consommation des calédoniens par rapport aux réunionnais, polynésiens, néozélandais ou métropolitains, associée à une opinion globalement négative de la population à l'égard de la disponibilité, de la qualité et des prix des fruits et légumes produits localement. Elle relève également que la production traditionnelle non commercialisée (principalement en tribu ou dans les potagers des calédoniens) est au moins équivalente à la production marchande bien que mal renseignée. En baisse, la production marchande de fruits (45 % des besoins couverts) conduit à un recours croissant aux importations et à des prix en hausse. En progression, la production marchande de légumes reste commercialisée à des prix élevés et s'avère encore insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins (78 % des besoins couverts).

Sur le plan concurrentiel, l'offre sur les marchés amont de l'approvisionnement est caractérisée par de très fortes disparités entre les producteurs de fruits et légumes et par une très faible concentration de l'offre par rapport aux distributeurs malgré certaines tentatives sous la forme de coopératives (GAPCE et COOP1). En pratique, moins d'une dizaine de producteurs réalisent plus de la moitié de la production marchande de fruits ou de légumes et peuvent, grâce à leurs volumes ou leurs infrastructures de stockage et de conditionnement, influencer sur le marché, contrairement à la quasi-totalité des autres producteurs qui se trouvent en situation de dépendance économique par rapport à la demande sur les marchés aval. En effet, la concentration des grossistes sur les marchés de la distribution en gros et la domination du réseau des grandes et moyennes surfaces sur le marché de la distribution au détail dans le grand Nouméa (la demande) crée un déséquilibre des forces susceptibles de conduire à des pratiques anticoncurrentielles. La commercialisation directe par les producteurs de fruits et légumes en circuit court reste, pour sa part, très marginale que ce soit auprès des consommateurs qu'auprès des professionnels des secteurs agroalimentaire ou de la restauration. Enfin, l'absence de catégorisation des fruits et légumes et de valorisation des produits labellisés nuit à la montée en gamme des produits, à l'amélioration des revenus des producteurs et au bien-être des consommateurs. L'échec de l'interprofession fruits et légumes (IFEL) en 2016 pour réorganiser la filière sur ces différents aspects est particulièrement dommageable.

En conséquence, les prix de vente aux consommateurs des fruits et légumes sont très volatiles et s'avèrent en augmentation constante depuis 2010 (+ 43,9 % pour les fruits et + 14,3 % pour les légumes) malgré un encadrement réglementaire très contraignant. D'une part, le système de protection de la production locale par le contingentement des importations, qui limite par définition la concurrence, ne semble pas efficace pour lutter contre la dégradation du taux de couverture dans la filière fruit et conduit à des prix élevés, voire à des situations de pénuries des fruits et des légumes, en favorisant la collusion entre les principaux producteurs et grossistes compte tenu des échanges d'informations qu'il implique. D'autre part, la régulation des prix au stade de la distribution en gros et au détail n'a pas permis de lutter contre la volatilité ni l'augmentation des prix des fruits et légumes faute de porter également sur les prix pratiqués par les producteurs locaux.

Pour surmonter ces dysfonctionnements concurrentiels, l'Autorité formule les **dix recommandations** ci-après.

10 Recommandations

POUR UNE MEILLEURE REGULATION DES VOLUMES, DES PRIX ET DE LA QUALITE DES PRODUITS

Réviser le champ, le calendrier et la procédure d'attribution des quotas à l'importation en raison de leur caractère anticoncurrentiel

Recommandation n° 1 : Réévaluer chacune des protections quantitatives accordées sur les fruits et légumes dans le programme annuel d'importation au regard de sa contribution au progrès économique, et, le cas échéant, supprimer progressivement celles qui ne seraient plus justifiées.

Recommandation n° 2 : Confier à l'Agence rurale le soin d'établir une programmation annuelle de la production locale tenant compte de la saisonnalité des fruits et légumes lui permettant de fixer, à l'avance, une période de levée totale des quotas durant la saison pendant laquelle la production locale de légumes est à son minimum afin de lutter contre le risque de pénurie et d'envolée des prix.

Recommandation n° 3 : Instaurer une procédure d'ouverture et d'attribution de quotas à la fois transparente et non collusive au sein de l'Agence rurale en veillant à :

- fixer des critères de représentativité des producteurs locaux d'une part et des professionnels en aval d'autre part au sein du comité en charge de la programmation des importations, qui devrait être animé par un médiateur (tel le spécialiste de la régulation nommé au conseil d'administration) ;

- adopter une délibération imposant aux producteurs locaux et aux grossistes importateurs une obligation de transmission des déclarations de production exigées par l'Agence rurale pour pouvoir exercer correctement sa mission de régulation des quotas d'importation ;

- établir un programme de contrôles inopinés mais réguliers dans les champs ou dans les infrastructures de stockage des agriculteurs pour vérifier l'exactitude des déclarations et réfléchir à une procédure de sanction de type « *name and shame* » en cas d'inexactitude pour être efficace sans pénaliser financièrement les agriculteurs ;

- assurer une étanchéité parfaite, au sein de l'Agence rurale, entre les informations sensibles transmises par les producteurs (sur leurs volumes de production) et les grossistes (sur les importations) en confiant au médiateur la mission d'en assurer la confidentialité et le traitement anonymisé et agrégé avant toute communication aux professionnels ;

- imposer à la direction des douanes la transmission mensuelle à l'Agence rurale d'un état récapitulatif des quotas demandés, attribués et utilisés par chaque grossiste-importateur pour chaque position douanière de fruit et légume, lui permettant de contrôler la fiabilité des déclarations des grossistes et l'effectivité des décisions d'attribution de quotas ;

- établir une grille de notation des grossistes au regard des quotas consommés par rapport à ceux attribués l'année n-1 (ou le mois précédent) pour attribuer les quotas en année n (ou le mois suivant) lorsque la demande est supérieure aux besoins ;

- réserver une partie des quotas à de nouveaux entrants pour favoriser l'importation directe de fruits et légumes par tout professionnel du secteur agro-alimentaire (transformateurs, restaurateurs).

Adapter la réglementation des prix et des marges des fruits et légumes locaux en fonction des choix en matière de protection de marché

Recommandation n° 4 : Pour les fruits et légumes non soumis à protection de marché, rétablir la liberté des prix à tous les stades de la commercialisation pour renforcer la concurrence et prévoir la conclusion annuelle d'un accord interprofessionnel de modération des marges des distributeurs en cas de crise conjoncturelle afin de protéger les agriculteurs locaux.

Recommandation n° 5 : Pour les fruits et légumes soumis à protection de marché, renforcer et moderniser le mécanisme de contrôle des prix et des marges sur les produits locaux à travers :

– une régulation dès le stade de la première mise en marché (prix « sortie du champ »), ce qui suppose de connaître les coûts de revient des producteurs calédoniens ; à défaut, introduire une autre méthode de détermination d'un prix de cession « sortie du champ » fondée par exemple sur la moyenne des prix constatés lors des périodes correspondantes des cinq dernières campagnes, à l'exclusion des deux périodes au cours desquelles les prix ont été respectivement le plus bas et le plus élevé.

– pour ce faire, mettre en place un observatoire des coûts de production et des marges dans le secteur agricole sous l'égide de l'Agence rurale et conditionner le versement de certaines aides à la mise en place d'une comptabilité analytique et à la transmission des informations comptables par les producteurs concernés ;

– actualiser également les taux de marges maximum ou des niveaux de marges en valeur utilisés dans le cadre de la réglementation des prix, compte tenu de la réalité du marché.

Encourager la montée en gamme des fruits et légumes pour en améliorer la qualité

Recommandation n° 6 : Promouvoir une stratégie de catégorisation de fruits et légumes et de valorisation des productions labélisées (« Agriculture Responsable », « Agriculture Intégrée », « Biopasifika ») à travers :

– l'inscription de cette stratégie dans la convention d'objectifs et de moyens de l'Agence Rurale, qui serait mise en œuvre en concertation avec les provinces, les organisations professionnelles agricoles, la CANC, les organismes certificateurs, les transformateurs et la grande distribution ;

– l'accompagnement à la création d'organisations de producteurs ou d'organisations interprofessionnelles en charge de la catégorisation des fruits et légumes ou de leur labélisation ;

– l'obligation pour les surfaces commerciales de plus de 350 m² de présenter les fruits et légumes labélisés de manière distincte des autres lorsqu'ils sont effectivement disponibles.

POUR STRUCTURER LA FILIERE DANS UN SENS PLUS FAVORABLE AUX PRODUCTEURS

Recommandation n° 7 : Susciter des initiatives de regroupement de l'offre des producteurs au sein d'organisation de producteurs de commercialisation ou de gouvernance à travers une différenciation des subventions directes versées aux agriculteurs selon qu'ils sont volontaires ou non volontaires.

Recommandation n° 8 : Promouvoir dans un premier temps la constitution d'organisations interprofessionnelles courtes (production, collecte, transformation), éventuellement par zone géographique ou par filière (fruits / légumes) pour renouer le dialogue entre les acteurs et parvenir, dans un second temps, à rétablir une organisation interprofessionnelle longue regroupant l'ensemble des acteurs de la filière fruits et légumes.

POUR UNE FORMALISATION DES RELATIONS CONTRACTUELLES ET LE DEVELOPPEMENT DES CIRCUITS COURTS

Recommandation n° 9 : Avertir l'ensemble des producteurs et distributeurs de la filière fruits et légumes de l'obligation de contractualiser leurs rapports commerciaux dans les meilleurs délais, et au plus tard d'ici le 31 mars 2019, sous peine d'une amende de 8,5 millions F.CFP en vertu de l'article Lp. 441-9 du code de commerce, à moins de mettre en place un dispositif particulier d'encadrement des relations contractuelles dans ce secteur.

Recommandation n° 10 : Faciliter l'accès direct des producteurs aux marchés à travers :

– l'instauration d'une plateforme électronique de mise en relation des producteurs et des grossistes, administrée par l'Agence rurale, pour organiser l'acte de vente et faciliter l'établissement et la diffusion de mercuriales ;

– la diffusion d'une campagne de communication régulière en faveur de la vente directe aux consommateurs ;

– et le développement des partenariats entre les producteurs ou leurs groupements et le secteur agroalimentaire pour abaisser les coûts et lutter contre les gaspillages de la production agricole.

1. Le deuxième alinéa de l'article Lp. 462-1 du code de commerce dispose que l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie « *donne son avis sur toute question de concurrence à la demande du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie* ».
2. En l'espèce, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (ci-après, « le gouvernement ») a saisi l'Autorité sur le fondement de l'article Lp. 462-1 du code de commerce en lui posant explicitement la question suivante¹ : « *L'organisation de la filière fruits et légumes permet-elle de garantir les conditions d'une véritable concurrence entre opérateurs sur cette filière, en faveur de l'émergence de nouveaux entrants d'une part, du consommateur d'autre part, en termes de suffisance et de diversité d'offre et de prix ?* ».
3. La question portant sur les conditions de la concurrence au sein de la filière fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie, l'Autorité est donc compétente pour rendre un avis sur le fondement de l'article Lp. 462-1 du code de commerce.
4. Cette saisine pour avis s'inscrit dans le prolongement d'une autre saisine pour avis présentée par le gouvernement, relative au projet de délibération portant création de « l'Agence rurale » résultant de la fusion de deux établissements publics que sont l'Etablissement de régulation des prix agricoles (ERPA) et l'Agence pour la prévention et l'indemnisation des calamités agricoles ou naturelles (APICAN), et à laquelle l'Autorité a répondu dans un avis n° 2018-A-01 du 3 mai 2018².
5. Cette saisine pour avis doit être distinguée d'une procédure contentieuse car il n'appartient pas à l'Autorité 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. Seules 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 sont 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.
6. L'instruction de cet avis s'est appuyée sur la documentation juridique et économique disponible, sur l'analyse des données répertoriées en matière agricole en Nouvelle-

¹ Voir le dossier de demande d'avis fourni par le GNC en date du 28/03/2018 et enregistré le 03/04/18.

² [Voir l'avis n°2018-A-01 du 03/05/2018 relatif au projet de délibération portant création de « l'Agence Rurale ».](#)

Calédonie, ainsi que sur l'audition des principaux acteurs institutionnels et professionnels ayant un rôle déterminant dans la filière³.

7. L'Autorité ayant déjà présenté en détail les caractéristiques du secteur agricole calédonien dans son avis n° 2018-A-01 du 3 mai 2018 portant sur la création de l'Agence rurale⁴, elle ne fera qu'en rappeler les grandes lignes en apportant certaines précisions apparues au cours de l'instruction du présent avis (I). Elle étudiera ensuite de manière plus précise les caractéristiques spécifiques de la filière fruits et légumes (II) avant de souligner les dysfonctionnements concurrentiels sur les marchés amont de la production et les marchés aval de la distribution en gros et au détail des fruits et légumes (III). Cette analyse lui permettra ensuite de formuler des recommandations au gouvernement pour répondre à la question qu'il lui a posée (IV).

I. Rappel des grands traits du secteur agricole calédonien

8. Le secteur agricole calédonien représente un poids de plus en plus faible dans l'économie calédonienne (moins de 2 % du PIB). Selon le dernier recensement agricole en 2012, le nombre des exploitations a reculé de près de 20 % en dix ans et la population agricole représente moins de 5 % de la population actuellement (13.225 personnes). Selon le rapport général agricole 2012⁵, la baisse du nombre des exploitations depuis dix ans est nettement plus marquée dans les provinces des îles (- 25,1 %) et du Nord (- 24 %) qu'en province Sud (- 7,3 %).
9. L'estimation du nombre d'exploitants agricoles varie de façon importante selon les sources retenues. Ainsi, 6.584 exploitations sont recensées au RIDET en 2017 et 94 % d'entre elles n'emploient aucun salarié⁶. Les exploitations restantes n'occupent que 2 % des effectifs salariés de la Nouvelle-Calédonie⁷. Ces chiffres doivent être considérés comme des maxima. En effet, la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales (DAVAR) recense pour sa part 4.500 exploitations agricoles alors que le registre de l'agriculture tenu par la chambre

³ Ont ainsi été réalisées 25 auditions : M Pujol directeur-adjoint de l'ERPA, M. Metzdorf membre du GNC, M. Vernier président de la Coop 1, M. Brinon directeur de l'Apican, M. Pasco président de la CANC, en présence de M. Couète directeur et M. Gandet directeur technique, M. Escot chef du service statistiques de la Davar et son adjointe Mme Fulchiron, M. Viallon président de l'IFEL accompagné de M. Soury-Lavergne, M. Chevrot membre du bureau et Mme Dambrun agent administratif, M. Santacroce président de l'Ocef et M. Espinosa directeur général de l'OCEF, M. Soury-Lavergne président de REPAIR en présence de Mme Deffieux directrice de REPAIR, Mme Panne présidente du syndicat des importateurs-grossistes en fruits et légumes accompagnée de M. Le Pape, M. Mottet et M Tissot membre du syndicat, M. Perrard président de la FNSEA, M. Desvals directeur-adjoint de la DDR, M. Vanhaecke directeur de Biocalédonia, Mme Campos cheffe du service du SIVAP accompagnée de son adjoint M.Gimat, M. Moulin producteur, M. Colomina producteur, Mme Marlier productrice, M. Courtot producteur, Mme Contensou chargée de mission de la CANC pour la gestion du marché de gros, Mme Mounoussamy présidente d'Arbofruits accompagnée de M. Caron-Laviolette directeur, M. Bourguin adjoint du chef de service agriculture pour la DDEE, Mme Thupalua chargée de filière production végétale, forêt à la DEI, M. Wadirako responsable de la maison de la vanille, Mme Ecoiffier et M. Boussard co-gérants de la SCA le Jardin Calédonien, M. Wangane producteur à Lifou.

⁴ Voir l'avis n°2018-A-01 du 03/05/2018 relatif au projet de délibération portant création de « l'Agence Rurale », pages 10 à 24.

⁵ Recensement général agricole 2012, disponible à l'adresse suivante : <https://davar.gouv.nc/secteur-rural-statistiques-agricoles/le-recensement-general-de-lagriculture>

⁶ Rapport annuel de l'IEOM, « Nouvelle-Calédonie 2017 », Edition 2018, page 92, disponible à l'adresse suivante : <http://www.ieom.fr/nouvelle-caledonie/publications/rapports-annuels/2017.html>.

⁷ Chiffres comprenant l'agriculture, la pêche et l'aquaculture composant le secteur primaire.

d'agriculture de Nouvelle-Calédonie (CANC)⁸ ne répertorie qu'environ 2.900 agriculteurs, sachant que l'inscription à ce registre n'est pas obligatoire. Les critères d'inscription à ce registre et l'absence de contrôle de ces critères ont par ailleurs fait l'objet de critiques de la part de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie dans son rapport de 2016 sur la gestion de la chambre d'agriculture⁹.

10. La superficie agricole utilisée (SAU) représentait 182.026 hectares en 2012, soit 10 % de la superficie de la Nouvelle-Calédonie, en recul de plus de 25 % en dix ans. Ce phénomène est particulièrement notable en province Nord (-40 %) et moins marqué en province Sud (-14 %). La même année, la SAU moyenne par exploitation était de 40,4 hectares (en baisse de plus de 9 points en dix ans¹⁰) contre 61 hectares en métropole¹¹ et moins de 10 hectares dans les autres territoires ultramarins (8,1 hectares en Martinique, 5,5 hectares à l'Ile de la Réunion, 4,4 hectares en Guadeloupe et 4,2 hectares en Guyane¹²). S'agissant d'une moyenne, elle masque le fait que la très grande majorité des exploitations agricoles ont une SAU inférieure à 10 hectares, en particulier en province Nord et dans les îles.
11. Le secteur agricole calédonien est également marqué par un milieu naturel considéré comme difficile, soumis à des aléas climatiques et sanitaires récurrents¹³ et confronté à l'augmentation du coût du foncier et à des charges importantes, quoique mal évaluées¹⁴. Dans le cadre de l'instruction du présent avis, les producteurs auditionnés ont indiqué que leurs principaux coûts de revient étaient liés au foncier (remboursement de crédit pour l'achat des terres), aux charges salariales (étant rappelé que le Salaire Minimum Garanti « SMAG » s'élève à la somme de 131.502 F.CFP brut pour 169 heures travaillées¹⁵), à l'investissement dans le matériel agricole et à l'achat des matières premières (notamment des semences et des produits phytosanitaires). Pour autant, aucun des agriculteurs auditionnés n'a été en mesure d'indiquer au service d'instruction son coût de revient global ou par catégorie de produit. En tout état de cause, le premier poste de dépenses pour la production agricole en tribu est, selon l'Institut agronomique néocalédonien (IAC),

⁸ Article 1^{er} de la délibération n° 26 du 19 juillet 1996 portant statuts de la chambre d'agriculture de Nouvelle-Calédonie qui dispose que : « (La CANC) *établit et tient à jour le registre de l'agriculture* ».

⁹ 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>.

¹⁰ Voir le recensement général agricole 2012, précité : <https://davar.gouv.nc/secteur-rural-statistiques-agricoles/le-recensement-general-de-lagriculture>.

¹¹ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/structure-des-exploitations-964/enquete-structure-2013/>.

¹² <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/memo16outremer.pdf> et voir point 36 de l'Avis n°2018-A-01 précité.

¹³ Voir notamment les PV d'audition de Mme Marlier en date du 17 mai 2018, de M. Vernier en date du 06 avril 2018, de M. Colomina en date du 19 avril 2018 et de l'IFEL en date du 10 avril 2018.

¹⁴ Voir points 53 à 65 de l'Avis n°2018-A-01 précité.

¹⁵ Voir le site de la direction du travail et de l'emploi <https://dtenc.gouv.nc/vos-droits-vos-obligations/remuneration/le-salaire-minimum-garanti>

l'approvisionnement en semences avec un coût moyen par groupe domestique¹⁶ de 21.000 F.CFP/an¹⁷.

12. S'agissant de la problématique de l'accès au foncier disponible pour l'agriculture, la Nouvelle-Calédonie a mis en place récemment un dispositif de baux ruraux¹⁸, qui exclue pour le moment les terres coutumières¹⁹. Ce bail rural est un contrat par lequel un propriétaire agricole met à disposition d'un locataire des terres (et/ou des bâtiments agricoles) pour une durée de neuf ans, afin d'y exercer une activité d'agriculture (et/ou d'élevage), en contrepartie d'un loyer. Ce contrat s'adresse à tout propriétaire (hors terres coutumières, activités forestières, jardins d'agrément et d'intérêt familial et baux de chasse et de pêche) souhaitant louer sa terre à destination agricole privée et doit être obligatoirement enregistré auprès de la Direction des Services Fiscaux. Les loyers sont encadrés par des minima et des maxima fixés par arrêté du gouvernement²⁰. Selon la province Sud et la DAVAR, en décembre 2017, cinquante baux ruraux ont été conclus sur terre de droit privé²¹ sur environ 5.000 hectares. Dans la mesure où la Nouvelle-Calédonie et les trois Provinces sont les plus grands propriétaires terriens²², il existerait encore un potentiel foncier sous la forme de fermage sur les terrains cultivables.
13. La production agricole calédonienne marchande représente 12 milliards de F.CFP en 2016, ce qui correspondrait au montant des subventions et autres mesures d'exonérations dont bénéficient le secteur, à la fois extrêmement régulé et subventionné depuis de nombreuses années. A côté de cette production agricole marchande coexiste l'agriculture « *traditionnelle* », majoritairement pratiquée en tribu sur terre coutumière et dont l'essentiel de la production est écoulé hors des circuits commerciaux. L'enquête de l'IAC réalisée en 2010 a estimé ce flux non-marchand à 10,5 milliards de F.CFP. Cette même étude a évalué la commercialisation des produits agricoles issus des tribus à un volume de 2 milliards de F.CFP, de sorte que seulement 16 % de la production vivrière serait orientée vers le secteur marchand²³.

¹⁶ Selon l'IAC, chaque groupe domestique correspond, dans l'organisation kanak, à une unité de résidence (éventuellement élargie à des dépendants revenant régulièrement et contribuant à sa reproduction), qui se superpose à une unité de production et de consommation où sont partagés (mis en commun) les moyens d'existence. Le groupe domestique est un ensemble de personnes apparentées ou non, résidant, au moins la plus grande partie de l'année sur une même parcelle d'habitation, reconnaissant l'autorité d'un chef de groupe domestique qui décide, en partie tout au moins, de l'organisation du système d'activités, de la mobilisation des facteurs de production et des modalités de mises en commun ou de partage des moyens d'existence, en particulier pour la constitution des repas, le plus souvent pris ensemble. Chaque groupe domestique compte en moyenne 4,9 personnes.

¹⁷ Voir le rapport d'étude final « *L'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie* », Résultats d'une enquête de 2010 sur la place et les fonctions de l'agriculture, l'élevage, la pêche et la chasse pour les groupes domestiques résidant en tribu, http://www.iac.nc/images/sampled/2014-GUY_agri_tribus_vf.pdf.

¹⁸ Loi du pays 2016-11 du 07 juillet 2016 portant création du Code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie et relative aux baux ruraux

¹⁹ Une proposition de loi du pays pour la création d'un dispositif de bail rural en terre coutumière a été déposée devant le congrès le 16 mars 2017. Le sénat coutumier a adopté une délibération à ce sujet le 27 février 2018 dite « Délibération n° 04-2018/SC du 27 février 2018 sur la proposition de loi du pays portant création du titre II du livre IV du code agricole et pastoral de Nouvelle-Calédonie et relative aux baux ruraux sur terres coutumières »

²⁰ Voir l'Arrêté n°2017-1035/GNC du 16 mai 2017 relatif à l'application du statut du fermage en Nouvelle-Calédonie selon la plusieurs critères dont le type d'activités (maraîchage, élevage, etc.), et le niveau d'aménagement et des plantations existants (terrain nu ou non). Un contrat-type approuvé par le GNC fixe les conditions et les clauses auxquelles le bail doit être conforme.

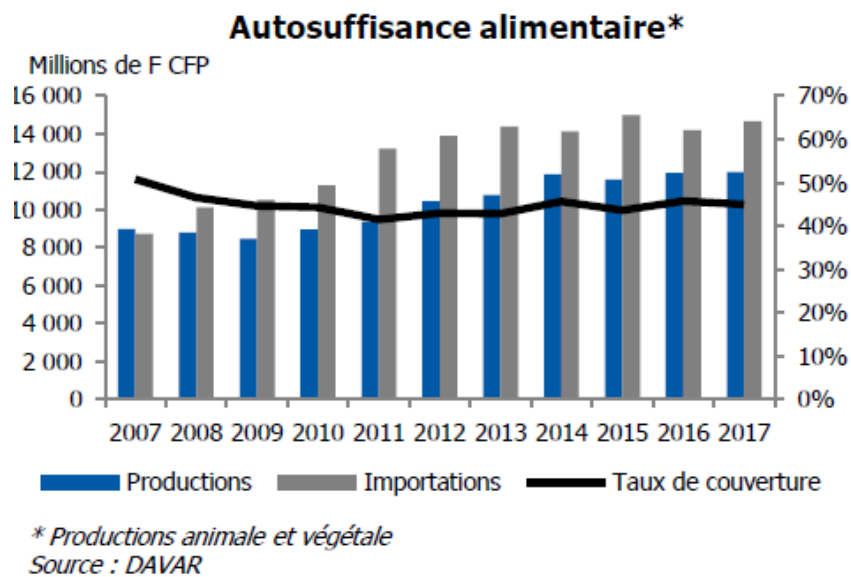
²¹ Voir <https://www.province-sud.nc/actualite/baux-ruraux-location-terres-se-democratise>

²²

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

²³ Voir le rapport d'étude final « *L'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie* », précité.

14. L'évolution des volumes de production marchande est très contrastée selon les filières²⁴, alors que l'on assiste à une progression en valeur de la production marchande (+ 33,4 % entre 2010 et 2016) corrélée à l'augmentation des prix au détail. 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, sur la même période, les produits alimentaires ont augmenté de 13 %²⁵.
15. Le taux de couverture des besoins en volume dans le secteur agricole, qui n'a cessé de baisser entre 2002 et 2013 (14 %), a connu un regain depuis mais n'atteint que 18 % des besoins en 2017, selon le bilan de la politique publique agricole provinciale (PPAP) présenté le 18 juillet 2018. En valeur, ce taux de couverture a baissé de 10 points entre 2002 et 2014 puis est remonté sensiblement ensuite pour s'établir à 45 % en 2017, selon les derniers chiffres publiés par l'IEOM²⁶. En tout état de cause, le taux de couverture en valeur diffère selon les filières considérées (45 % pour les fruits, 68 % pour les légumes, 38 % pour la viande et 10 % pour les céréales)
16. Compte tenu de l'augmentation de la population et donc de la demande agro-alimentaire, le volume des importations dans le secteur agricole a fortement augmenté (+ 25 % entre 2010 et 2014) et risque de poursuivre cette tendance si le taux de couverture en volume des filières agricoles locales ne progresse pas sensiblement et régulièrement conformément à l'objectif affiché par la province Sud, dans le cadre de la PPAP, de 30 % en 2025.



17. Enfin, comme l'a déjà souligné l'Autorité dans son avis n° 2018-A-01, le secteur agricole calédonien est marqué par l'intervention d'un très grand nombre d'acteurs institutionnels à l'origine d'un enchevêtrement des compétences susceptible, par lui-même, de créer ou de

²⁴ Dans son avis n° 2018-A-01 précité, l'Autorité a observé que, sur la période 2002-2016, les volumes de production bovine ont connu un recul significatif et continu (- 25 %) encore plus marqué pour les cervidés (- 43%) tandis que les filières avicole (+ 25 %) et porcine (+ 67 %) ont vu leurs volumes de production progresser sensiblement. 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.

²⁵ Voir l'Avis n°2018-A-01 point 51 et tableau sur l'évolution des prix de 2010 à 2016

²⁶ Voir le rapport annuel de l'IEOM précité, page 94.

renforcer des distorsions de concurrence²⁷, et pour lequel la création de l'Agence rurale doit apporter une première réponse.

II. Les caractéristiques de la filière fruits et légumes calédonienne

A. La consommation de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie

18. L'achat de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie est directement corrélée à la répartition démographique et à l'échelle des revenus. Or, la province Sud concentre 75 % de la population calédonienne dont 67 % réside dans le grand Nouméa tandis que les provinces Nord et des Iles accueillent respectivement 18 % et 7 % de la population.
19. A cette répartition démographique déséquilibrée, s'ajoute une répartition dissemblable des revenus, le revenu moyen en province Sud étant près de deux fois supérieur à celui de la province Nord et de 2,3 fois supérieur à celui des Iles Loyauté. Le taux de pauvreté est également 4 à 6 fois supérieur dans la province Nord et dans celle des Iles qu'en province Sud²⁸. Cette centralisation démographique et des revenus en province Sud explique que 90 % des achats de fruits et légumes soient réalisés dans cette zone géographique. Cela ne reflète pas, en revanche, le niveau de consommation totale des fruits et légumes des ménages calédoniens dans la mesure où la population du Nord et des Iles Loyauté consomme une quantité importante de fruits et légumes issue de la production traditionnelle ne donnant lieu à aucun échange monétaire.
20. Selon l'Agence sanitaire et sociale de Nouvelle-Calédonie : « *La consommation de fruits et légumes est plus importante en Polynésie qu'en Nouvelle-Calédonie. En Nouvelle-Calédonie, 41 % des adultes ne mangent pas de fruits et légumes quotidiennement, alors qu'ils ne sont, en Polynésie, que 23 %* »²⁹.
21. Le dernier baromètre santé de 2016 confirme qu'environ neuf calédoniens sur dix consomment des légumes au moins une fois par semaine et seulement 43 % quotidiennement. Deux calédoniens sur cinq consomment des fruits quotidiennement et 38 % toutes les semaines. La consommation quotidienne a néanmoins augmenté sensiblement, passant de 22 % à 38 % pour les fruits et de 32 % à 43 % pour les légumes entre 2011 et 2016. Mais, dans le même temps, la proportion de personnes consommant peu de fruits et légumes (moins d'une fois par semaine) a également augmenté en cinq ans, passant de 10 % à 22 % pour les fruits et de 3 % à 12 % pour les légumes³⁰. A titre de comparaison, la consommation quotidienne de fruits et légumes serait plus élevée à l'île de La Réunion (48 %), en Polynésie française (77 %) et en Nouvelle-Zélande (65 %).
22. Sur l'année 2017, selon les chiffres transmis par le gouvernement en séance, environ 70 kg de fruits dont 46 kg issus du circuit marchand auraient été consommés en moyenne par personne en Nouvelle-Calédonie contre 85 kg en France métropolitaine³¹ et 91 kg en

²⁷ Pour une description des différents acteurs, voir l'avis n° 2018-A-01 précité, pages 19 à 23.

²⁸ Voir ISEE <http://www.isee.nc/emploi-revenus/revenus-salaires/inegalites-pauvrete-revenus-sociaux>

²⁹ Voir DNC du 20 juillet 2017 <http://www.dnc.nc/fruits-etr-legumes-on-seloigne-des-recommandations/>

³⁰ Voir le baromètre santé adultes 2015 de l'ASSNC

³¹ Voir l'étude de FranceAgriMer, *Achats de fruits et légumes frais par les ménages français*, édition mars 2018, disponible à l'adresse suivante :

http://www.franceagrimer.fr/fam/content/download/56077/542680/file/Achats%20de%20fruits%20et%20%C3%A9gumes%20frais_2017.pdf

Nouvelle-Zélande³². A l'autre extrémité, les Vanuatais consommeraient très peu de fruits (11 kg/an) et de légumes (12,5 kg/an). La consommation mondiale de fruits et légumes est, quant à elle, estimée à environ 76 kg/an ou 208g/jour.

23. La consommation de légumes est plus importante en province Sud, 47 % des personnes interrogées déclarant consommer quotidiennement des légumes contre 38 % dans les Iles Loyauté et 30 % en province Nord. S'agissant des fruits, la consommation la plus importante se situe dans les Iles Loyauté avec 44 % des habitants indiquant en consommer tous les jours, ce qui peut s'expliquer notamment par l'autoconsommation. Plus généralement, en province Nord, 45 % de la population dit en consommer de façon quotidienne contre seulement 39 % en province Sud³³.
24. Au total, les dépenses des ménages calédoniens en fruits et légumes représentaient 4,39 % de leur dépense alimentaire (2^{ème} poste de dépenses alimentaires) et 0,92 % de leur dépense totale (contre 1,6 % des dépenses totales des ménages métropolitains et 12 % de leur budget alimentaire), étant toutefois précisé qu'une bonne partie de la consommation de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie ne fait pas l'objet d'échanges monétaires. Ainsi, pour les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, dont la moitié des dépenses est consacrée à l'alimentation, l'autoconsommation augmente d'un tiers leur consommation de produits alimentaires³⁴.
25. La faiblesse des achats de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie s'expliquerait principalement par le fait que ces produits jouissent d'une image négative auprès des consommateurs calédoniens alors que tel n'est pas le cas en France métropolitaine³⁵. Les assises provinciales du développement rural organisées en octobre 2014 par la province Sud ont ainsi souligné que les consommateurs sont « *globalement peu satisfaits, voire mécontents* »³⁶ compte tenu de la qualité/prix des produits (56 %) et de la difficulté d'approvisionnement (38 %)³⁷.
26. En effet, la production agricole des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie est marquée par une absence de catégorisation des produits au regard de critères de qualité et par une irrégularité des approvisionnements principalement due à des aléas climatiques et des difficultés à stocker qui rendent l'offre peu élastique aux variations de la demande à court terme.
27. Dès lors, le prix est la principale variable d'ajustement, ce qui engendre une grande volatilité et conduit globalement à des niveaux élevés qui n'ont cessé de progresser entre 2010 et 2016 à un rythme de 1,5 à 2 fois supérieur à celui de l'ensemble des produits alimentaires (cf *infra*).
28. L'enquête menée en 2016 sur la consommation de fruits et légumes par la province Sud³⁸ a confirmé que le premier facteur pour inciter les habitants du grand Nouméa à consommer davantage de fruits et légumes issus du secteur marchand serait une baisse des prix (citée par 88 % des personnes), puis une production plus naturelle (67 %) et une meilleure qualité des produits offerts (63 %).

³² OMS <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4593162/>

³³ Voir le baromètre santé adultes 2015 cité ci-dessus

³⁴ Voir la synthèse n°27 d'octobre 2013 de l'ISEE

³⁵ Voir Plan de filière fruits et légumes www.interfel.com

³⁶ Voir le schéma de développement agricole provincial -2016

³⁷ Voir l'annexe 6.3 du baromètre cité ci-dessus.

³⁸ Etude sur la consommation de fruits frais en province Sud, DDR, mai 2016.

B. La production de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie

29. L'on décompte 3.339 exploitations agricoles en légumes et 280 exploitations agricoles en fruits sur les 6.584 exploitations recensées au RIDET en 2017 en Nouvelle-Calédonie.
30. L'offre de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie est insuffisante pour couvrir la demande. La production locale est divisée entre production non-marchande principalement hors marché (production en tribu et potagers des calédoniens) et production marchande utilisant les circuits classiques de la distribution alimentaire qui doit néanmoins être complétée par le recours croissant aux importations de fruits et de légumes.

1. La production de fruits et légumes issue de l'agriculture non marchande est importante en Nouvelle-Calédonie mais mal quantifiée

31. La production végétale non commercialisée issue de l'agriculture, pratiquée principalement sur terre coutumière (et dans une moindre mesure dans les potagers des calédoniens), est importante mais passe essentiellement par des circuits informels de distribution que sont l'autoconsommation, les dons, la coutume et les échanges non monétaires.
32. L'institut agronomique néocalédonien, dans son étude sur l'agriculture en tribu en Nouvelle-Calédonie³⁹ a estimé que les volumes agricoles récoltés en tribu, en 2010, se sont élevés à près de 31.000 tonnes dont 10.840 tonnes de tubercules tropicaux, 6.284 tonnes de bananes, 4.976 tonnes de fruits issus des vergers, 3.138 tonnes de légumes et fruits plein champs.
33. A titre de comparaison, selon les chiffres de la DAVAR en 2010, la production marchande de légumes s'élevait environ à 10.000 tonnes, plus 500 tonnes de tubercules tropicaux, et la production marchande de fruits à 5.000 tonnes (voir *infra*).

Tableau des volumes agricoles produits en tribus selon les productions et les zones de résidence
(en tonnes)

	Tubercules	Bananes	Arbres fruitiers	Légumes & fruits plein champ	Autres	Total
Province Nord	5 416	4 921	2 365	1 398	2 254	16 355
Province Sud	1 520	484	916	419	564	3 901
Province des Îles	3 904	879	1 695	1 322	2 780	10 580
Ensemble	10 840	6 284	4 976	3 138	5 597	30 835

Source : IAC

34. La production de tubercule tropicaux (ignames, taros, maniocs et patates douces) est très spécifique. Si les tubercules ont une faible « valeur marchande », leur valeur symbolique est « inestimable » pour la culture kanak⁴⁰. Ces tubercules ont, en effet, une place centrale lors des cérémonies et gestes coutumiers. L'IAC a estimé, en 2010, le volume de tubercules récolté en tribu à environ 11.000 tonnes. Dans son rapport, il est précisé que : « *Les récoltes d'ignames représentent 57 % de la production totale de tubercules avec 6.200 tonnes récoltées en 2010* »⁴¹. Pour autant, cette production n'est que peu intégrée aux données de la

³⁹ Voir le rapport d'étude final « *L'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie* », précité.

⁴⁰ Voir l'enquête sur les tubercules tropicaux en 1997 de la DAVAR A consulter sur le site : https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/tubercules_tropicaux_nc_1997_1.pdf.

⁴¹ Voir le rapport final de l'IAC sur l'agriculture des tribus en Nouvelle-Calédonie, précité.

production marchande puisque « *les tubercules tropicaux font partie des productions dont la part destinée à la commercialisation est la plus faible (10% sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie)* ». Selon la direction du développement rural de la province Sud, le volume commercialisé de tubercules tropicaux aurait doublé entre 2008 et 2016 (passant de 335 tonnes à 682 tonnes/an) pour une valeur marchande multipliée par trois sur la même période (en particulier en raison du succès de la patate douce).

35. Selon l'IAC, toutes productions végétales confondues, « *l'utilisation première des récoltes est l'autoconsommation (36 %). [...] Un tiers des productions sont également données ou échangées, [...]* ». La DAVAR et l'ERPA confirment ces chiffres considérant que, pour les légumes, l'autoconsommation « *varie entre 22 % et 30 % de production non mise sur le marché commercial* »⁴².
36. La production traditionnelle en tribu, élevée en volume, n'est que très peu commercialisée. Selon l'IAC, « *sur l'ensemble des tribus de Nouvelle-Calédonie, la moitié des groupes domestiques (53 %) commercialisent une partie de leurs productions agricoles* », le plus souvent à l'occasion de foires ou de marché de proximité (56 %). En volume, moins du quart de la production serait mis sur le marché pour un chiffre d'affaires d'environ 1,2 milliard de F.CFP, avec des variations importantes en fonction de la région de provenance (7 % de commercialisation à Ouvéa contre 45 % de commercialisation dans le sud-ouest).

Commercialisation des produits agricoles issus des tribus par type de production

(en Millions de F.CFP)

	Tubercules	Bananes	Arbres fruitiers	Légumes, fruits de plein champ	Produits transformés	Autres productions	Pépinière, ornement	Total
Province Nord	153,7	155,7	72,3	63,2	11,4	27,9	38,4	522,6
Province Sud	30,8	19,4	27,2	30,9	16,2	5,8	17,1	147,4
Province des Îles	201,7	44,8	43,6	100,2	35,0	77,8	12,9	516
Ensemble	386,2	219,9	143,2	194,3	62,7	111,5	68,4	1186,2

Source : IAC

37. Ces petits exploitants individuels, notamment en province Nord et sur les Iles Loyauté, disposent d'une SAU réduite (moins de 5 hectares) et produisent de faibles quantités. Ils sont structurellement éloignés des circuits de commercialisation classiques et ne peuvent accéder à la grande distribution en particulier, faute de s'organiser entre producteurs ou avec des colporteurs. Ils n'ont donc d'autre choix que de privilégier le circuit informel (autoconsommation et la coutume), la vente directe sur les marchés locaux ou la vente directe auprès des particuliers et ne peuvent que marginalement accéder à la grande distribution par l'intermédiaire des colporteurs.
38. Le rapport de l'IAC précité sur l'agriculture en tribu montre que moins de 6 % de la production commercialisée passait en magasin en 2010.

Répartition des modes de commercialisation des produits agricoles issus des tribus par lieu de vente et par province

⁴² Voir le PV d'audition de M. Pujol directeur-adjoint de l'ERPA en date du 04 avril 2018.

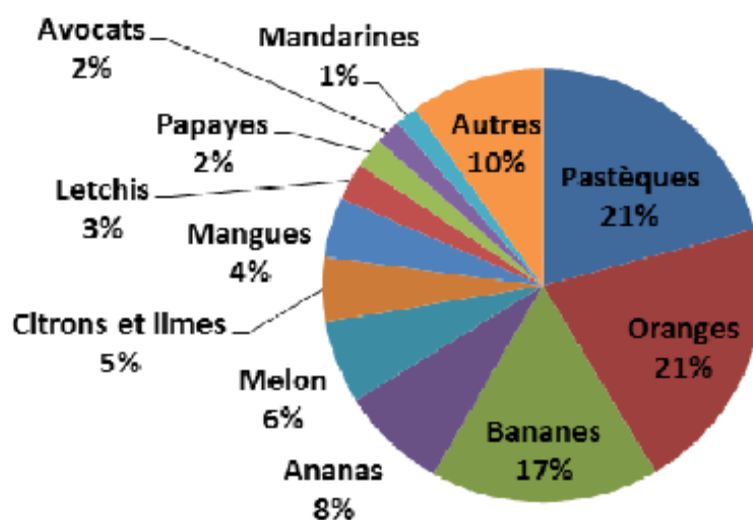
	Province Nord	Province Sud	Province des Îles	Ensemble
Colporteur	32%	7%	2%	16%
Coopératives et groupements	9%	7%	10%	9%
Gîtes et restaurants	0%	2%	1%	1%
Magasin	1%	3%	6%	3%
Marchés de proximité et foires	42%	63%	67%	56%
Commandes de particuliers	15%	17%	14%	15%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : IAC

2. La filière fruitière marchande se caractérise par une production en baisse conduisant à un recours croissant aux importations et des prix en hausse

39. En 2017, les trois principales productions marchandes de fruits en Nouvelle-Calédonie sont la production d'oranges (21 %), de pastèques (21 %) et de bananes (17 %) qui représentent à elles-seules 60 % de la production totale.

La répartition de la production commercialisée de fruits frais en 2017



Source : DAVAR, Arbofruit

40. La faiblesse de la production marchande d'ananas, melons, citrons et limes, mangues, letchis, papayes, avocats et mandarines masque néanmoins le fait que la plupart de ces fruits tropicaux sont produits dans le cadre de l'agriculture traditionnelle non marchande sur terre coutumière ou dans les jardins des calédoniens. Avec l'augmentation des prix des fruits et légumes, cette pratique d'autoproduction s'est largement développée dans le grand Nouméa comme en brousse même si elle n'est pas facilement quantifiable.
41. Les premières enquêtes sur la production fruitière calédonienne ont débuté au début des années 1990. En 1994, la production commercialisée de fruits frais a été estimée à 2.638 tonnes. Celle-ci a doublé entre 1994 et 2008 pour atteindre 5.252 tonnes. Entre 2008 et 2017, cette production a en revanche diminué de 28,7 % pour atteindre 3.740 tonnes en 2017 selon les données collectées par la DAVAR⁴³.

⁴³ Données issues de la synthèse des activités agricoles de l'année 2017 du pôle statistiques et études rurales de la DAVAR voir sur le site : <https://davar.gouv.nc/secteur-rural-statistiques-agricoles/les-syntheses-des-donnees-agricoles>

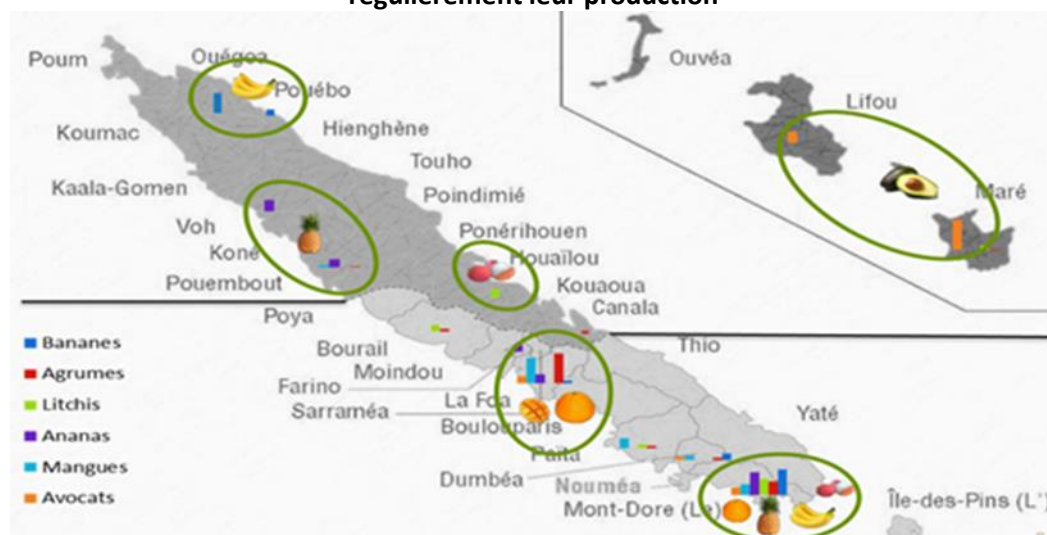
42. Cette tendance baissière de la production locale ne se traduit pas, en revanche, par une diminution de la valeur de la production marchande, en raison d'une augmentation corrélative des prix des fruits locaux et importés (+ 33,6 % entre 2010 et 2016).

Evolution de la production de fruits
(en volume et en valeur)

Fruits	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2008/2017
Production (en tonnes)	4.617	4.500	4.497	4.125	3.740	-28,78%
Valeur de la commercialisation (en millions F.CFP)	1.271	1.444	1.366	1.295	1.193	-6,4%
Valeur de la tonne (en millions F.CFP)	0,27	0,32	0,30	0,31	0,32	+ 18,5 %

Sources : enquête Davar/Arbofruits, marché de gros

Répartition des principales zones de production par fruit chez les producteurs commercialisant régulièrement leur production



Source : Etude sur la commercialisation des fruits Pauline DELBARRE stage de fin d'étude ITSOM mars à août 2013

43. L'Autorité souligne que la valorisation de la production issue des tribus lorsqu'elle est commercialisée est environ 8 fois moins élevée que la production marchande hors tribus. A titre d'exemple, la commercialisation, en 2010, de la production en tribu d'arbres fruitiers a été évaluée à seulement 143,2 millions F.CFP pour un volume de 4.976 tonnes (soit 28,8 F.CFP/kg) alors même que la production de fruits frais commercialisée hors tribus, était de 5.252 tonnes pour une valeur de 1,2 milliard F.CFP en 2010 (soit 228,5 F.CFP/kg).
44. La production locale ne suffit pas à satisfaire les besoins des calédoniens. Le volume total des importations de fruits est plus important que celui de la production locale commercialisée. Ainsi, en 2017, les importations tous fruits confondus (frais, secs et séchés) se sont élevées à 4.788 tonnes (dont 4.461 tonnes de fruits frais) pour une valeur de 1.174 milliards F.CFP.

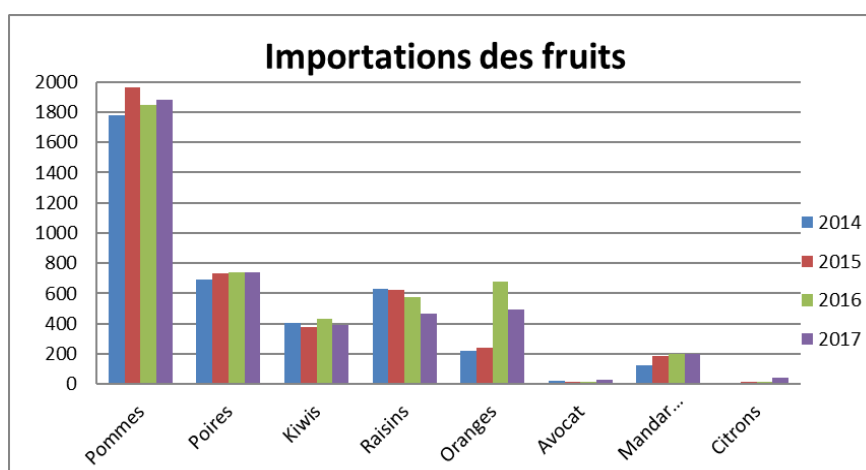
45. Depuis 2008, l'on constate d'ailleurs une augmentation très significative des importations de fruits pourtant produits localement (citrons, oranges, avocats, mandarines), corrélative à la baisse de la production locale observée sur la même période. Les importations proviennent très majoritairement d'Australie et de Nouvelle-Zélande (environ 80 %).

Evolution des importations de fruits entre 2014 et 2017(en tonnes)

	2014	2015	2016	2017	Variation 2014/2017
Pommes	1 779	1 964	1 849	1 879	+5,6%
Poires	689	733	743	741	+7,5%
Kiwis	408	378	432	393	-3,6%
Raisins	633	627	574	464	-26,6%
Oranges	222	238	681	494	+122,5%
Avocat	19	15	18	32	+68,4%
Mandarines	126	186	203	199	+57,9%
Citrons	6	15	15	45	+650 %

Sources : Douanes et synthèse annuelle agricole de la DAVAR

Evolution des principales importations de fruits entre 2014 et 2017 (en tonnes)



Source : Douanes, Synthèse annuelle agricole de la DAVAR

46. Le taux de couverture des besoins en fruits frais⁴⁴ (en volume) est en baisse constante depuis 2006, année où il avait atteint un pic (68 %). En 2017, le taux d'approvisionnement en volume pour la filière des fruits frais s'est élevé à 45 %⁴⁵. Cependant, ce taux moyen cache de fortes disparités selon la catégorie de fruits concernée. En effet, le taux de couverture est de 100 % pour la mangue et la papaye alors que les pommes et les poires sont uniquement issues de l'importation.
47. En valeur, le taux de couverture des besoins en fruits frais est également en baisse depuis 2006, comme le montre le tableau ci-après, mais se situe à un niveau plus élevé (51 % en 2016) en raison du niveau des prix.

Evolution du taux de couverture en fruits frais (en valeur)

⁴⁴ ISEE, taux de couverture des besoins agricoles. Les données sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.isee.nc/economie-entreprises/entreprises-secteurs-d-activites/agriculture-peche-aquaculture>

⁴⁵ Synthèse des activités agricoles 2017 de la DAVAR, disponible à l'adresse suivante : https://davar.gouv.nc/sites/default/files/atoms/files/synthese_annee_2017.pdf

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016
Production (en millions F.CFP)	686	679	894	1.088	1.275	1.188	1.518	1.444	1.366	1.295
Importations (en millions F.CFP)	466	479	499	516	716	806	908	1.105	1.110	1.229
Taux de couverture	60 %	50 %	64 %	68 %	64 %	60 %	63 %	57 %	55 %	51 %

Source : ISEE/DAVAR

3. La production marchande de légumes augmente régulièrement mais reste insuffisante pour couvrir tous les besoins

48. Au début des années 1990, les cultures maraîchères occupaient près de 600 hectares pour une production de l'ordre de 3.600 tonnes de légumes frais commercialisés par 228 producteurs. En 2008, l'on décomptait environ 250 agriculteurs commercialisant un peu plus de 11.000 tonnes de légumes pour une surface cultivée de 650 hectares, soit un triplement de la production sur une vingtaine d'années. En 2017, la production calédonienne de légumes est estimée⁴⁶ à environ 14.455 tonnes, soit près de 25 % de plus qu'en 2008.
49. L'estimation en valeur de la production de légumes a beaucoup plus augmenté (+ 54,6 %), ce qui traduit une progression deux fois plus rapide des prix par rapport aux volumes réalisés.

Evolution de la filière locale de légumes (Production /Valeur)

	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2017	Variation 2008/2017
Production (en tonnes)	11 617	10 120	11 625	12 214	13 028	12 814	14 455	+24,4%
Valeur (en millions F.CFP)	2079	2203	2439	2956	2783	3101	3205	+54,6%

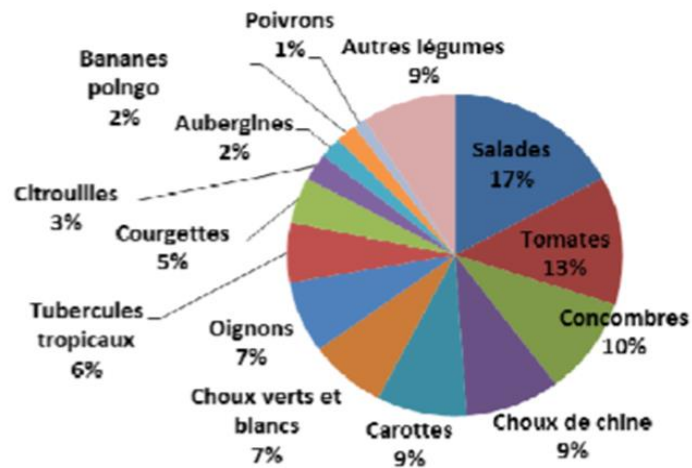
Source :

Davar

50. Mis à part les squashes (2.384 tonnes en 2016) et la pomme de terre (1.878 tonnes en 2016), dont la régulation du marché est spécifique, et les tubercules tropicaux essentiellement produits en tribu, les légumes les plus produits en Nouvelle-Calédonie sont les salades (17 %), les tomates (13 %) et les concombres (10 %), suivis du chou de chine et de la carotte. Hors squash et pommes de terre, la production maraîchère s'est élevée à 8.839 tonnes en 2017. Il faut souligner que 84 % des légumes commercialisés sont produits en province Sud, les 16 % restants provenant de la province Nord.

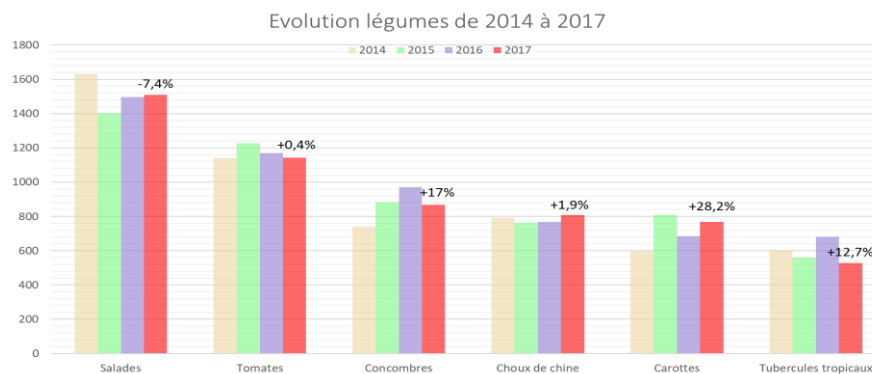
⁴⁶ Voir synthèse des activités agricoles 2017 *supra*.

Répartition de la production locale de légumes



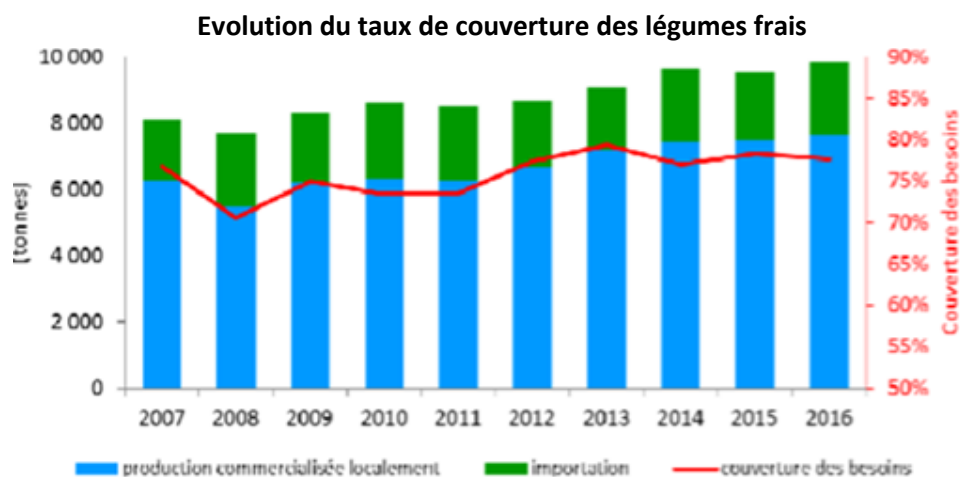
Source : enquête DAVAR, Arbofruits et marché de gros

Evolution de la production de légumes par catégorie (en tonnes)



Source : DAVAR

51. Il convient, en effet, de traiter de manière isolée la production de squash et la pomme de terre compte tenu de ce que leur structure de production et leur commercialisation les distinguent du reste des autres légumes. Ainsi, la production de squash initiée en 1992, et dont la régulation du marché est confiée à l'ERPA, est essentiellement tournée vers l'exportation à destination du marché japonais. Cette filière représente environ 300 hectares cultivés sur une quarantaine d'exploitations. L'ERPA assure une assistance technique, fournit une aide au transport et garantit un prix minimum au producteur. S'agissant de la culture de la pomme de terre, cette production fait l'objet d'une réglementation spécifique et repose sur un monopole d'achat et de commercialisation de la pomme de terre locale et importée au profit de l'Office de Commercialisation et d'Entreposage Frigorifique (OCEF). Cet organisme qui détient deux centres de tri et de stockage, en fixe le prix d'achat selon les variétés.
52. La couverture des besoins en légumes en 2017 s'établit à 78 %, valeur stable par rapport à 2016. Sur une période de dix ans (2007-2016), ce taux de couverture en volume a relativement peu évolué comme le montre le graphique ci-après.



Source : Davar synthèse annuelle 2017

53. Le taux de couverture en valeur de la production de légumes en Nouvelle-Calédonie oscille entre 75 et 90 % sur la période 2000-2016, avec une moyenne d'environ 80 %.

Tableau sur l'évolution du taux de couverture (en valeur) en légumes frais (hors oignon)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	2016
Production (en millions F.CFP)	735	1 056	1 437	1 613	1 589	1 732	1 887	2 202	2 072	2 280
Importation (en millions F.CFP)	239	260	210	231	373	418	559	461	616	535
Taux de couverture	75 %	80 %	87 %	87 %	81 %	81 %	77 %	83 %	77 %	81 %

Sources : ISEE

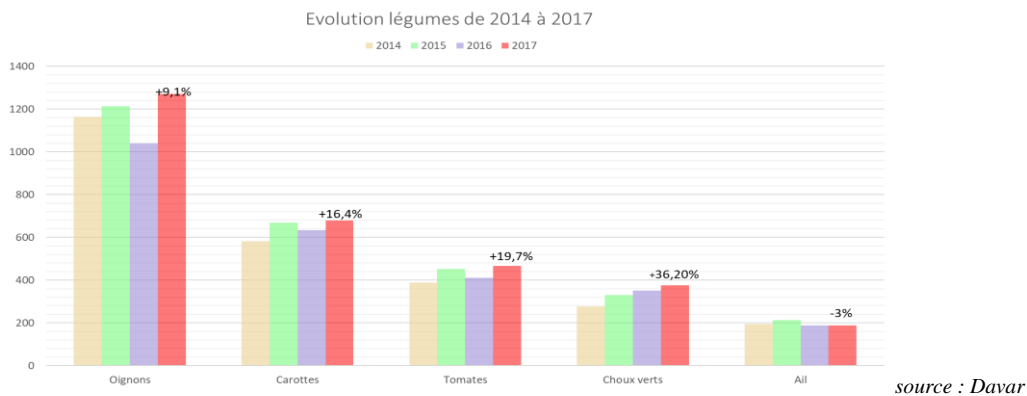
54. En 2017, 5.346 tonnes⁴⁷ de légumes frais, tubercules, squashes et pommes de terre ont été importés⁴⁸ pour une valeur de 839 millions F.CFP. Ces importations sont stables par rapport à 2016 (en baisse de 1%) mais masquent une forte augmentation en valeur de l'ordre de 12 %. Comme pour les fruits, près de 90 % des légumes importés proviennent de Nouvelle-Zélande (74 %) et d'Australie (14 %). Les principaux légumes importés (hors pommes de terre) sont les oignons (1.270 tonnes), les carottes (679 tonnes), les tomates (466 tonnes), les choux verts (376 tonnes) et l'ail (188 tonnes) car la production locale est insuffisante.

55. Depuis 2014, les importations des principaux légumes produits en Nouvelle-Calédonie ont fortement augmenté (à l'exception de l'ail), traduisant l'insuffisance de la production locale pour répondre aux besoins croissants de la population, comme le montre le graphique ci-après.

Evolution des importations en légumes par catégorie (en tonnes)

⁴⁷ Voir synthèse des activités agricoles 2017 *supra*.

⁴⁸ Dont 1.382 tonnes de pommes de terre.



III. Les dysfonctionnements concurrentiels sur les marchés amont et aval dans les filières fruits et légumes

56. A titre liminaire, l’Autorité rappelle que le secteur agricole, et les filières fruits et légumes en particulier, sont soumis au respect des règles relatives à la liberté des prix et à la concurrence prévues par le livre IV du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie.

57. L’article Lp. 410-1 du code de commerce dispose, en effet, que : « *Les dispositions du [Livre IV : de la liberté des prix et de la concurrence] s’appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques* ». Les activités de production, de transformation et de distribution des produits agricoles, y compris les fruits et légumes, et ce, quelle que soit la nature juridique de la personne qui les exerce, sont donc soumises aux articles du code de commerce prohibant les ententes anticoncurrentielles, les abus de position dominante, les abus de dépendance économique et les droits exclusifs d’importation.

58. L’article Lp. 421-4 prévoit, cependant, le bénéfice d’une exemption pour les pratiques qui :

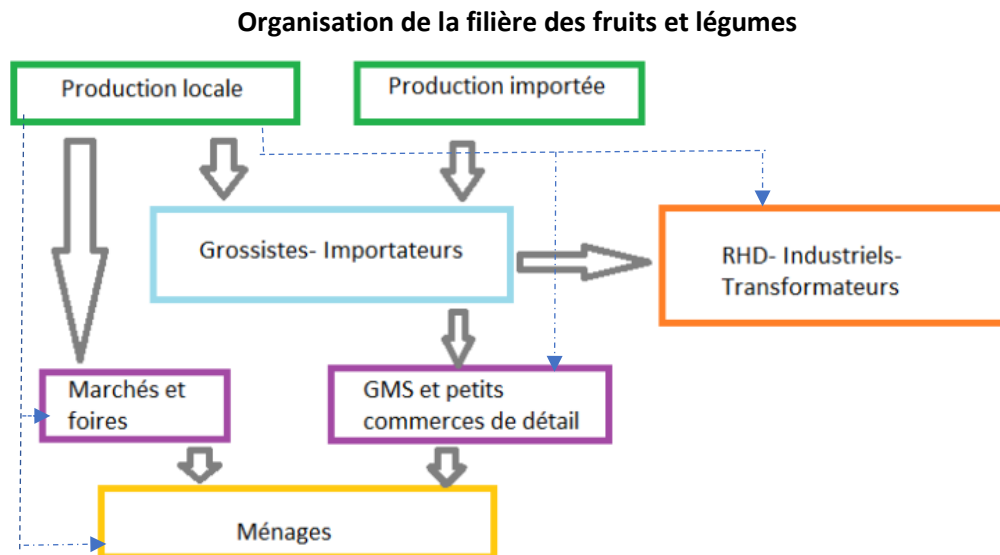
- 1) résultent de l’application d’un texte législatif ou réglementaire :
- 2) dont les auteurs peuvent justifier qu’elles ont pour effet d’assurer un progrès économique et qu’elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux intéressés la possibilité d’éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. Il est précisé, 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* ».

59. De même, l’article Lp. 421-4 précité, ajoute que certaines catégories d’accords ou certains accords, notamment lorsqu’ils ont pour objet d’améliorer la gestion des entreprises moyennes ou petites, peuvent être reconnus comme satisfaisants à ces conditions par arrêté du gouvernement pris après avis conforme de l’Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie et avis du comité consultatif des prix.

60. En outre, l’article Lp. 410-2 du même code prévoit que : « *Sauf dispositions spécifiques, les prix des biens, produits et services marchands sont librement déterminés par le jeu de la*

concurrence. Cette règle s'applique à tous les stades, de la production à la distribution ». Dans le secteur agricole, il existe toutefois des dispositions spécifiques réglementant le prix des fruits et légumes locaux au stade de la distribution en gros et au détail (voir *infra*), si bien que la liberté des prix n'existe qu'au stade de la production.

61. L'organisation économique de la filière fruits et légumes repose sur les marchés amont de l'approvisionnement sur lequel les producteurs locaux de fruits et légumes sont en concurrence avec les produits importés et sur les marchés aval de la distribution en gros (grossistes-importateurs) ou au détail (GMS, marchés, foires, internet...) de ces mêmes produits.
62. Dans les faits, si la commercialisation des fruits et légumes frais (non transformés) peut emprunter deux circuits différents à savoir un circuit court (du producteur/expéditeur vers le consommateur final/détaillant) ou un circuit long (intégrant les grossistes et les centrales d'achat), c'est ce dernier qui est privilégié. En effet, la grande majorité des productions calédoniennes est cédée aux grossistes et aux centrales d'achat sur la base d'une vente de gré à gré dont les termes ont rarement été fixés par écrit.
63. L'organisation de la filière fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie peut être schématisée ainsi :



Source : ACNC

64. Il ressort de l'instruction que la filière fruits et légumes est marquée par un déséquilibre dans la relation commerciale entre producteurs et acheteurs résultant d'une offre atomisée (1) face à des acheteurs fortement concentrés (2), notamment au regard de la grande distribution qui constitue le premier débouché de commercialisation pour les fruits et légumes frais. Ce déséquilibre récurrent dans les rapports fournisseurs/distributeurs est accentué, dans la filière fruits et légumes, par des éléments tenant à la nature des produits.
65. Les fruits et légumes frais vendus aux consommateurs ne sont pas ou peu transformés et sont périssables à brève échéance et donc peu stockables⁴⁹. Cette contrainte est d'autant plus problématique que la production et, dans une moindre mesure la consommation, sont

⁴⁹ Sauf exceptions comme par exemple les pommes, les pommes de terre ou encore les tubercules tropicaux

tributaires des conditions climatiques. Cette « rigidité » entraîne une forte volatilité des prix (3) dont les conséquences pèsent davantage sur les producteurs que sur les acheteurs compte tenu du déséquilibre dans la relation commerciale. Comme l'a relevé l'Autorité de la concurrence métropolitaine dans son avis du 14 février 2014⁵⁰ relatif à la filière légumes en France métropolitaine, « *cette situation de la filière engendre une peur des producteurs de pas être en mesure de vendre la totalité de leur production, qualifiée de "psychose de non-vente", et limite la rationalité de leurs comportements économiques* ».

A. Une offre atomisée sur le marché amont de l'approvisionnement déstabilisée par le pouvoir de marché d'un faible nombre de producteurs

1. De très fortes disparités entre les producteurs de fruits et légumes

66. Les producteurs de fruits et légumes sont structurellement dans une situation déséquilibrée. En effet, sur environ 3500 agriculteurs dans la filière légumes et 250 agriculteurs dans la filière fruits, moins d'une dizaine d'entre eux dans chaque filière réalisent plus de la moitié de la production marchande de fruits⁵¹ ou de légumes⁵², selon le directeur-adjoint de l'ERPA⁵³. Cette situation avait déjà été constatée par l'Autorité de la concurrence métropolitaine dans son avis du 21 septembre 2012⁵⁴ relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie.
67. Ceux-là ont généralement investi dans du matériel de stockage (dock, chambre froide) et de conditionnement (emballage, triage)⁵⁵ qui leur permettent de lisser la commercialisation de leur production sur l'année. Ils peuvent en particulier retarder la mise sur le marché des produits stockés pour vendre à des prix plus élevés durant les périodes de faible ou de non-production locale dues à la saisonnalité.
68. Ils peuvent également s'être spécialisés dans le développement de la culture hors-sol⁵⁶ – qui représente plus de 70 % de la production de tomates et de poivrons⁵⁷. Contrairement aux petits producteurs en pleine terre, ces agriculteurs (« serristes ») disposent de volumes de production plus importants et plus réguliers puisque non soumis à la saisonnalité. Ils peuvent

⁵⁰ Voir l'Avis n° 14-A-03 du 14 février 2014 relatif à une saisine de la fédération Les Producteurs de Légumes de France de l'Autorité de la concurrence métropolitaine

⁵¹ Ce sont principalement (et selon les extraits K Bis) : la famille Akinaga (MM.Thierry et Yannick Akinaga producteur d'agrumes à La Foa) ; la Société Civile Agricole (SCA) Danchrist ayant pour gérants M.M. Christian Renaud et Patrick Estieux à Boulouparis (verger et maraîchage); la SCA L'orangerie de M.M Yann, Franck et Stéphane Soury-Lavergne à La Foa, exploitation fruitière de 40 ha de vergers (oranges, de mangues, de mandarines, limes, citrons, ananas) ; la SCA Broméliade de M.M. Stéphane, Yann et Franck Soury-Lavergne à Pouembout, la SCA Passion de MM Didier et Franck Soury-Lavergne à La Foa (divers légumes « bio ») et la SCA La forestière du Sud de M. Akileo Suve au Mont-Dore (bananes, radis tomates, salades...)

⁵² M. Guy Moulin exploitation à Bourail (200 ha ; 600 m² de chambres froides spécialisé dans la production de légumes : oignons, salades, chou, carottes...), la SCA Le Jardin Calédonien de MM. Leques, Bianchi, Bossard, Mazurais, Robert et Mme Riviere à Dumbéa (maraîchage : tomates, chou, salade...), la SCA Green Tipenga M. Courtot à Pouembout (maraîchage et céréales)

⁵³ Voir le PV d'audition de M. Pujol directeur-adjoint de l'ERPA du 04 avril 2018.

⁵⁴ Voir l'avis, points 71 et 72 : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/rapport_nvllle_caledonie_distrib.pdf.

⁵⁵ C'est le cas des producteurs suivants : M. Moulin, Le jardin calédonien ou encore la SCA Tipenga

⁵⁶ Méthode de culture qui n'est pas effectuée en pleine terre et qui regroupe plusieurs systèmes : hydroponie, aquaponie, sous serre, bacs potagers...

⁵⁷ Voir le PV d'audition du représentant de la DDR en date du 13 avril 2018.

s'en prévaloir pour mieux négocier les prix de vente et sont davantage en capacité d'influencer directement le marché par leur choix de production et de commercialisation.

69. Le pouvoir de marché de ces agriculteurs est tel qu'ils sont également capables de réorienter rapidement leurs productions en fonction des besoins qu'ils identifient ou qu'ils peuvent artificiellement créer pour organiser la rareté et, en conséquence, faire monter les prix, ce que les auditions ont permis de confirmer, en particulier lors de la saison chaude.
70. A l'inverse, la quasi-totalité des producteurs de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie se trouvent dans une situation de dépendance vis-à-vis des distributeurs en gros ou en détail. Il en résulte que la « psychose de non vente » identifiée en métropole pèse davantage sur la très grande majorité des petits producteurs calédoniens que sur les gros, qui par leur intervention et leur choix de production peuvent les déstabiliser encore plus.
71. Cette disparité entre les producteurs de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie ne favorise pas non plus la concentration de l'offre pour peser davantage sur les acheteurs, les plus gros producteurs n'ayant aucun intérêt à renforcer le pouvoir de marché de leurs concurrents.

2. L'insuffisant regroupement de l'offre des producteurs au sein d'organisations professionnelles

72. Les organisations professionnelles agricoles (OPA) sont généralement définies comme des groupements de personnes physiques ou morales, à vocation agricole, qui s'unissent pour la défense de leurs intérêts auprès des pouvoirs publics et des tiers, ainsi que pour la fourniture de biens et services à leurs membres. Elles peuvent emprunter plusieurs formes juridiques, telles qu'une coopérative, une association, un syndicat ou une fédération.
73. Selon leurs statuts, elles peuvent avoir pour mission d'assurer la programmation de la production et son adaptation à la demande, notamment en quantité et en qualité ; de concentrer l'offre et mettre sur le marché la production de leurs membres ; et/ou d'optimiser les coûts de production et régulariser les prix à la production.
74. Il existe deux types d'OP, selon que les producteurs transfèrent ou non la propriété de leur production à l'organisation : il s'agit des OP à statut de coopérative ou de société dans le premier cas, et des OP à statut d'association dans le second. En cas de transfert de propriété, les producteurs livrent en confiance cette production à l'organisation. En tant que membres de l'OP, ils participent notamment à la détermination d'un mécanisme de partage des revenus issus de la vente de l'ensemble des productions. Toutefois, il n'y a pas de négociation commerciale entre le producteur et l'OP, et encore moins entre le producteur et l'aval. Il s'agit donc d'un simple mécanisme de concentration de l'offre, dans lequel les différents producteurs se comportent comme s'ils constituaient une unique entreprise.
75. Lorsque les producteurs ne transfèrent pas la propriété de leur production à l'OP, ils restent en prise avec le marché mais via l'OP. En effet, dans ce cas l'OP commercialise la production pour le compte des producteurs en fonction d'un mandat de commercialisation. La vente est réalisée par la structure associative, les volumes sont donc regroupés par rapport à des producteurs indépendants, mais le prix de cession est bien un prix individualisé entre chaque producteur et l'aval.

76. Selon l'Autorité de la concurrence en métropole⁵⁸, « face à une demande sans cesse plus concentrée, le regroupement de l'offre au sein de ces organisations est une nécessité économique pour renforcer la position des producteurs sur les marchés. La constitution d'OP apparaît ainsi être l'instrument efficace pour renforcer l'échelon amont face aux déséquilibres des marchés agricoles liés à leur structure : une offre atomisée et une demande concentrée ». Dans le cadre de sa fonction consultative, l'Autorité nationale de la concurrence promeut de manière constante le regroupement de l'offre comme l'un des moyens de rééquilibrer le rapport de force. L'on décompte une trentaine d'OP dans le secteur des fruits et légumes en métropole⁵⁹ et environ 650 dans le secteur agricole en général.

77. Or, en Nouvelle-Calédonie, il existe très peu d'organisations professionnelles de producteurs, et lorsqu'elles existent, leur champ d'intervention reste trop limité ou se trouve entravé.

a) Des organisations de producteurs historiques dans la filière fruits et légumes calédonienne, dont le champ reste trop limité

78. En Nouvelle-Calédonie, des organisations de producteurs existent depuis longtemps dans la filière céréalière⁶⁰ ou dans le cadre de l'acquisition de matériels agricoles et horticoles (Coopérative Centrale Agricole). Elles peuvent prendre la forme de coopératives agricoles intervenant dans la production et la commercialisation mais également celle de CUMA qui ont exclusivement pour vocation de mutualiser l'investissement et l'utilisation de matériels agricoles⁶¹. Selon la DAVAR, les coopératives agricoles sont « des sociétés constituées par des agriculteurs, des forestiers ou des pêcheurs, en vue, d'assurer l'approvisionnement de leurs exploitations, et/ou d'améliorer les conditions de production et/ou de faciliter l'écoulement des produits »⁶². Sans but lucratif, elles ont pour mission de favoriser le développement des exploitations de leurs membres et peuvent intervenir dans la fourniture de service aux adhérents, leur approvisionnement en matériels ou directement dans la production et la commercialisation de celle-ci. La constitution d'une telle structure nécessite la réunion d'au moins cinq exploitants agricoles (et trois pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole CUMA⁶³) et un agrément du gouvernement après avis de la commission territoriale d'agrément des coopératives agricoles.

79. Au sein de la filière fruits et légumes calédonienne, il existe plusieurs regroupements de producteurs dont les missions sont plus ou moins étendues, tels qu'Arbofruits, le Réseau

⁵⁸ Voir la liste établie en janvier 2018 par le ministère de l'agriculture : [listeOP2018](#).

⁵⁹ Voir l'avis de l'ADLC n°18-A-04 du 03 mai 2018 relatif au secteur agricole.

⁶⁰ Ainsi, la coopérative « les grains du sud » spécialisée dans la collecte, la conservation, le stockage et la transformation des céréales notamment du maïs a été agréée en 1999 par le gouvernement et représentait, en 2016, plus de la moitié de la production locale de maïs (Voir Arrêté n°2673-T du 10 mai 1999- p. 2177 du JONC du 25/05/1999) <https://www.actu.nc/2017/05/17/de-vastes-plaines-vouees-a-lagriculture/>

⁶¹ 2 CUMA dans la filière céréalière dont « les céréaliers de Pouembout » agréée en 2002 (Voir Arrêté n°2002-3155/GNC du 24 octobre 2002- p. 6350 du JONC du 05/11/2002) notamment locataire et gestionnaire du centre de traitement de Pouembout <https://madein.nc/rubriques/du-nord-aux-iles/1581-valoriser-les-fruits-et-legumes-du-nord>

⁶² Voir le document « Les coopératives agricoles : un outil pour l'agriculture calédonienne » du service des statistiques et des affaires rurales de la DAVAR.

⁶³ La CUMA est une société coopérative agricole (SCA). Ces sociétés ont pour objet l'utilisation en commun par des agriculteurs de tous moyens propres à faciliter ou à développer leur activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité

Professionnel pour l'Agriculture Innovante et Responsable (REPAIR) et le groupement agricole des producteurs de la côte est (GAPCE).

80. Créée en 1991, l'association Arbofruits regroupe des arboriculteurs. Cette association a obtenu un premier agrément en tant qu'OPA par arrêté du gouvernement en 2009⁶⁴, renouvelé en 2012⁶⁵ et 2016⁶⁶. Constituée de 412 adhérents à jour de cotisation en 2017, cette OPA a un rôle majeur dans la filière arboricole. En effet, en plus d'une mission de suivi technique des producteurs (y compris non adhérents), elle intervient auprès de ces derniers pour le montage de projets, le développement et le suivi de la production des plants ainsi qu'à l'appui à la mise en marché. Plus généralement, elle met en place des actions pour améliorer la diversification des cultures et apporte son appui à la veille phytosanitaire. En outre, c'est elle qui s'occupe, pour le compte de la DAVAR, de l'enquête mensuelle sur la production et la commercialisation arboricole en vertu d'une convention et du versement d'une subvention annuelle. Elle a également conclu une convention en 2017 avec la caisse d'assurance mutuelles agricoles (CAMA) afin d'accompagner les producteurs dans leur adhésion et être un interlocuteur privilégié. Grâce à sa mission de recueil des données, l'association dispose d'une connaissance approfondie des producteurs et de leur production réelle et potentielle. Elle est en mesure de connaître et transmettre les besoins des arboriculteurs et les représenter auprès des pouvoirs publics. Son budget de fonctionnement est abondé par les cotisations de ses adhérents et, à titre principal, par les subventions publiques versées par la Nouvelle-Calédonie, la province Nord et la province des Iles Loyauté. Dans un contexte budgétaire contraint, ces subventions sont en forte diminution ces dernières années (moins 43,5 millions F.CFP en 2 ans)⁶⁷.
81. Le syndicat agricole REPAIR exerce, pour sa part, une action ciblée de défense et de promotion de son label pour l'Agriculture Responsable. Syndicat professionnel agricole au sens de la loi de 1884⁶⁸, regroupant 54 membres exploitants agricoles, il a été reconnu en tant qu'OPA par arrêté en 2016⁶⁹. Son objectif est le développement et la valorisation de la qualité environnementale des productions agricoles. Pour atteindre cet objectif, il s'est fixé plusieurs missions : l'accompagnement technique agroécologique, la préparation à la certification « *Agriculture Responsable* » et la défense et la promotion du label « *Agriculture Responsable* » dont il est Organisme de Défense et de Gestion (ODG), à la suite de son agrément par le gouvernement en 2017⁷⁰. En tant qu'ODG regroupant les producteurs certifiés « *Agriculture Responsable* », il élabore le projet de cahier des charges, contribue à son application par les opérateurs, tient à jour la liste des opérateurs et participe à la

⁶⁴ Arrêté n°2009-2167/GNC du 28 avril 2009

⁶⁵ Arrêté n° 2012-3565/GNC du 30 octobre 2012 relatif à l'agrément d'Arbofruits en qualité d'organisation professionnelle agricole.

⁶⁶ Arrêté n° 2016-2285/GNC du 25 octobre 2016 relatif à l'agrément d'Arbofruits en qualité d'organisation professionnelle agricole.

⁶⁷ En 2017, le GNC a subventionné l'association à hauteur de 22,4 millions FCFP (42 millions en 2015), la province Nord à hauteur de 42 millions FCFP (55 millions en 2016 et 61,6 en 2015) et la province des îles à hauteur de 32,1 millions (36,8 millions en 2015). La province sud ne subventionne plus l'association depuis 2015.

⁶⁸ A la différence d'une association loi de 1901, le syndicat professionnel ne peut regrouper que des personnes exerçant (ou ayant exercé) la même profession, des métiers similaires ou des métiers connexes et il ne peut pas assurer la représentation de ses membres dans des domaines autres que professionnels. Repair a la volonté de passer sous le statut d'association Loi 1901.

⁶⁹ Arrêté n° 2016-681/GNC du 5 avril 2016 *relatif à l'agrément du syndicat réseau professionnel pour une agriculture innovante et responsable (REPAIR) en qualité d'organisation professionnelle agricole*

⁷⁰ Arrêté n° 2017-1743/GNC du 24 juillet 2017 relatif à la reconnaissance du syndicat « réseau professionnel pour une agriculture innovante et responsable » (REPAIR) en qualité d'organisme de défense et de gestion des signes « agriculture responsable » et « agriculture intégrée » en Nouvelle-Calédonie

valorisation du produit ainsi qu'à la connaissance statistique du secteur. Cependant, REPAIR n'intervient pas dans la commercialisation des produits certifiés. Du fait de ses missions, il siège dans plusieurs commissions en charge de la politique agricole⁷¹ et a conclu plusieurs conventions avec des organismes publics bailleurs de fond⁷². Il est aussi membre de l'interprofession des fruits et légumes (IFEL, voir *infra*).

82. Seule véritable coopérative dans le secteur des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie, le groupement agricole des producteurs de la côte est (GAPCE) a été créé et agréé en 2001⁷³. Le GAPCE avait initialement vocation à collecter, stocker, transformer et commercialiser du café et des fruits et légumes. Il remplissait également une mission d'approvisionnement de ses membres. Toutefois, depuis 2009, la transformation et la commercialisation des produits de la coopérative sont réalisées par la société Soval sous la marque « Hoïa » et non plus directement par le GAPCE⁷⁴ avec un certain succès. Ainsi, si en 2009, la vente de l'ensemble des produits transformés sous la marque Hoïa avait rapporté 20 millions F.CFP, en 2015, le chiffre d'affaires a atteint 60 millions de F.CFP.
83. L'insuffisante concentration de l'offre des producteurs en Nouvelle-Calédonie est donc flagrante. A titre de comparaison, La Réunion décomptait, en 2015, 9 organisations de producteurs dans le secteur des fruits et légumes, regroupant 517 adhérents pour une surface exploitée de 950 hectares et une production de 21.900 tonnes⁷⁵.
84. Consciente de cette situation, la province Sud a souhaité encourager la création de coopérative de commercialisation sur le modèle réunionnais en soutenant la création de la COOP1 en 2017 qui s'est vite heurtée à l'opposition de la part des distributeurs en gros.

b) Les difficultés rencontrées par la COOP1, deuxième coopérative agricole créée en 2017

85. En 2017, douze exploitants agricoles calédoniens en province Sud, représentant moins de 10 % de la production locale marchande⁷⁶, ont décidé de se réunir au sein d'une association, la COOP1, afin de peser davantage dans les négociations commerciales avec les grossistes et de gagner du temps pour augmenter leur production en transférant l'activité commerciale à la coopérative. Cette association a été agréée en tant que société coopérative agricole le 23 mai 2017⁷⁷. Elle a pour mission la collecte, le stockage, le conditionnement, la transformation et la commercialisation de fruits et légumes des adhérents.
86. La COOP1 s'est inspirée en partie du fonctionnement de la coopérative « Vivea » présente sur l'île de La Réunion. La province Sud a subventionné la mission d'accompagnement de la création de cette coopérative et a apporté son soutien concernant l'élaboration de ses statuts et de son règlement intérieur. L'objectif affiché de la province Sud, dans le cadre de

⁷¹ On le trouve notamment au comité d'homologation des produits phytosanitaires, et dans certaines commissions de la CANC

⁷² ERPA, APICAN, Nouvelle-Calédonie, province Sud et province Nord

⁷³ Arrêté n°2001-1709/GNC du 21/06/2001 portant agrément de coopératives agricoles.

⁷⁴ Voir <https://madein.nc/rubriques/hommes-et-savoir-faire/nouveaux-adherents/1672-soval-valorise-les-produits-agricoles-de-la-c-c3%B4te-est>. La société Soval a été créée afin d'homogénéiser, de professionnaliser et de développer la marque Hoïa, et résulte d'un partenariat entre Finagro – devenue aujourd'hui Nord Avenir – et le GAPCE. La coopérative agricole qui commercialisait auparavant ces produits se concentre désormais sur la collecte du café, des fruits, du miel et des produits vivriers (ignames et tarots pour l'essentiel) de ses adhérents. À charge pour la société Soval de les transformer et de les écouler.

⁷⁵ Voir les données sur le site suivant : <http://daaf.reunion.agriculture.gouv.fr/Fruits-et-legumes>.

⁷⁶ Voir le PV d'audition de M. Vernier en date du 06 avril 2018

⁷⁷ Arrêté n° 2017-1157/GNC du 23 mai 2017 portant agrément de la société coopérative agricole « COOP 1 »

sa Politique Publique Agricole Provinciale (PPAP), était d'augmenter la production locale tout en garantissant des prix compétitifs aux consommateurs⁷⁸ grâce à la création d'un nouvel acteur sur le marché capable de dynamiser la concurrence au sein de la filière.

87. La COOP1 est une organisation de producteurs sans transfert de propriété : chaque exploitant apporte, en principe, l'entièreté de sa production à la coopérative, qui prend en charge cette production pour la commercialiser mais qui n'en est pas propriétaire. Les produits sont simplement mis à disposition de la coopérative par les producteurs. La coopérative agit donc comme mandataire pour le compte de ses adhérents et récupère un pourcentage fixe du revenu des ventes du coopérateur⁷⁹.
88. Très rapidement, la COOP1 a été confrontée à un problème d'écoulement de sa production, les produits n'étant pas vendus sur le marché principal de la distribution au détail dans les grandes et moyennes surfaces (GMS). En effet, elle se serait heurtée au refus de certains grossistes et des centrales d'achat d'acheter la production directement auprès de la coopérative. Certains producteurs auditionnés ont indiqué au cours de l'instruction avoir abandonné l'idée d'adhérer à la COOP1 de peur d'être boycottés⁸⁰. Dans ce contexte, cette association n'a pas atteint ses objectifs et n'a eu d'autre choix que de vendre ses produits à des colporteurs chargés de les écouler ensuite auprès des grossistes, leur permettant ainsi de maintenir leur taux de marge (cf *infra*). De même, contrairement aux règles de cette coopérative, certains adhérents ont repris la vente de leur production auprès des grossistes.
89. Aujourd'hui, la COOP1 commercialise donc ses produits auprès de détaillants, de colporteurs ou de professionnels de la restauration mais ces modes de vente désintermédiés ne lui permettent pas d'écouler de manière optimale toute la production de ses membres puisqu'elle n'a pas accès à la grande distribution. Par ailleurs, elle fait face à des difficultés économiques et financières liées notamment à des problématiques d'organisation interne et à un manque de suivi de ses ventes et de ses factures⁸¹.
90. La situation très atomisée de la très grande majorité producteurs de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie et leur incapacité à se fédérer au sein d'organisations de producteurs pour tenir tête à l'offre très concentrée sur les marchés avals de la distribution, couplée à l'indifférence des gros producteurs de fruits et légumes, conduit au maintien, voire au renforcement d'un déséquilibre dans les relations commerciales avec les distributeurs, les producteurs se trouvant le plus souvent dans une situation de dépendance économique.

B. Une offre très concentrée sur les marchés avals de la distribution qui renforce la dépendance des petits producteurs

1. Le marché aval de la distribution en gros de fruits et légumes est dominé par deux centrales d'achat et des grossistes réunis au sein d'un même syndicat

⁷⁸ Objectifs de la PPAP 2025 d'améliorer l'autosuffisance alimentaire : 30% pour la production agricole dont 75% pour la filière fruits et légumes

⁷⁹ La COOP 1 ne marge pas sur la vente de produits contrairement à la coopérative de La Réunion dont elle s'est inspirée. Ce modèle avec une entité commerciale permettant à la COOP 1 de marger sur la vente des produits ne marcherait pas en Nouvelle-Calédonie selon le président de la COOP 1, car le prix de vente serait trop élevé.

⁸⁰ Voir le PV d'audition de [...]

⁸¹ Voir le PV d'audition de M. Vernier en date du 06 avril 2018.

91. Il existe onze grossistes-importateurs en fruits et légumes⁸², dont neuf sont membres du Syndicat des importateurs-grossistes en fruits et légumes de Nouvelle-Calédonie (SIGFLNC), et deux sont des centrales d'achat : SCIE Distribution qui fournit les fruits et légumes pour l'ensemble des magasins du groupe Bernard Hayot (enseignes : Géant, Casino et Leader-Price) et la société Pro-fruits, pour le groupe Pentecost Kenu-In⁸³ (enseignes : Carrefour, Carrefour Express, Carrefour Market).
92. Six de ces grossistes sont installés sur le « marché de gros » de Ducos à Nouméa, condition indispensable à ce jour pour pouvoir bénéficier, en contrepartie, de l'exclusivité de l'approvisionnement des commerces de détail et de l'attribution de quotas d'importation⁸⁴ (voir *infra*).

Liste des grossistes en fruits et légumes

Société	Groupe	Marché de gros de Ducos	Parts de marché
SCIE Distribution	GBH (SCIE, Géant, Casino, Leader Price)	Oui	20-30 %
Pro-Fruits	Carrefour Kenu-In	Oui	15-25 %
D.H.F (Sopli)	Indépendant	Oui	10-20 %
Société de commerce calédonien	Indépendant	Non	10-20 %
La Fruitière	Indépendant	Non	5-10 %
Le maraîcher SARL	Indépendant	Oui	5-10 %
Billiet Nord Distribution Fruits et Légumes (BND)	Indépendant	Non	5-10 %
Colportage Calédonien SARL	Indépendant	Non	< 5 %
Sodi Pronord	Indépendant	Non	< 5 %
Natura SARL	Indépendant	Oui	< 5 %
Chez Williams SARL ⁸⁵	Indépendant	Oui	< 5 %

Source : ACNC

⁸² Selon la définition de l'INSEE, le commerce de gros consiste à acheter, entreposer et vendre des marchandises généralement à des détaillants, des utilisateurs professionnels (industriels ou commerciaux) ou des collectivités, voire à d'autres grossistes ou intermédiaires, et ce quelles que soient les quantités vendues. Les intermédiaires du commerce de gros mettent, quant à eux, en rapport les acheteurs et les vendeurs (ou bien exécutent des opérations commerciales pour le compte d'un tiers), sans être eux-mêmes propriétaires des marchandises (il s'agit des commissionnaires, courtiers, agents commerciaux, représentants non-salariés, etc.). Les centrales d'achats, autres intermédiaires du commerce, peuvent, quant à elles, être propriétaires des marchandises, qu'elles cèdent alors à leurs adhérents et à leurs affiliés pour une marge de commerce très faible. Presque tous les biens peuvent donner lieu à un commerce de gros mais seuls certains d'entre eux sont commercialisés au détail (commerce de détail).

⁸³ Actionnariat confidentiel.

⁸⁴ Voir annexe 2 de l'arrêté n°2017-2491/GNC du 6 décembre 2017 qui prévoit que « seuls les opérateurs qui ont la qualité de grossiste en fruits et légumes établis en Nouvelle-Calédonie peuvent demander auprès de la direction des douanes l'attribution de quotas individuels » et le ROD 2016-006/NC du 17 mai 2016 de la chambre territoriale des comptes établi à la suite de l'examen de la gestion de la CANC.

⁸⁵ Redressement judiciaire depuis le 03 novembre 2016

93. Or, il ressort de l’instruction que ces grossistes sont considérés par les producteurs comme des acteurs incontournables pour écouler la production locale. Tel est notamment le cas des centrales d’achat pour accéder aux linéaires des grandes et moyennes surfaces (GMS), et plus généralement de l’ensemble des grossistes pour accéder aux commerces de détail, alors qu’il s’agit du principal canal d’accès de la filière fruits et légumes aux consommateurs. En effet, le circuit court (vente directe aux commerces de détail ou aux consommateurs par l’intermédiaire des marchés locaux, de paniers...) reste encore très marginal en Nouvelle-Calédonie (voir *infra*).
94. De plus, l’intermédiation des grossistes est indispensable à la très grande majorité des producteurs pour stocker et conditionner les fruits et légumes, qui sont par nature fragiles et périssables rapidement⁸⁶. Ne disposant pas du matériel nécessaire à la conservation de leur production (dock, chambres froides, camions réfrigérés pour la livraison, trieuse...), les producteurs doivent écouler, dans un délai contraint, leur production sortie du champ auprès des grossistes pour éviter les pertes, ce qui renforce d’autant plus leur dépendance par rapport à ces acteurs de la filière.
95. Pour autant, les conditions de livraison, de stockage et de conditionnement des grossistes et des centrales d’achat font l’objet de vives critiques. En effet, de nombreux acteurs de la filière auditionnés estiment que le stade intermédiaire ne remplit pas son rôle dans la conservation et le maintien en bon état de la production locale. Les conditions de livraison, de manutention, et principalement de stockage, sont, selon les producteurs, de médiocre qualité. Les produits ne sont pas correctement triés, ni conservés ce qui entraîne une accélération de la détérioration des produits frais, ceux-ci arrivant sur les étals des magasins de détail abîmés et nuisant un peu plus à l’image déjà dégradée de la production locale⁸⁷.
96. La problématique du conditionnement est, par ailleurs, indissociable de la question, de la catégorisation et de la segmentation des produits en fonction de la qualité ou de la variété des produits à ce jour inexistante sur le territoire⁸⁸. La valorisation des produits de qualité ne serait pas non plus effectuée par les grossistes malgré la demande insistante des producteurs qui s’estiment contraints de vendre tous leurs produits au même prix, sans distinction de variétés et de qualité⁸⁹, ce qui semble vérifié dans les étals des GMS. Cette absence de distinction se rencontre également pour ce qui concerne les produits certifiés « bio » ou « Agriculture Responsable » qui seraient amalgamés par les grossistes et vendus en vrac avec les autres produits non certifiés, remettant ainsi en cause la pertinence de ces modèles économiques. En dépit de leur certification, ces producteurs ne peuvent pas valoriser leur production et obtenir un meilleur prix sauf à de rares exceptions dans les magasins spécialisés ou en vente directe.
97. Auditionnés sur ce point, les grossistes ont indiqué vouloir segmenter les produits en fonction de la qualité et de la variété mais, selon eux, la responsabilité en incombe aux producteurs qui ne différencient pas leurs produits au cours de la négociation commerciale. Les centrales d’achat auditionnées ont confirmé vouloir mettre en avant dans les enseignes des produits labellisés pour pouvoir répondre à une demande des consommateurs, mais selon ces dernières, le faible taux de pénétration des produits bio, « AR » ou « AI » découlerait principalement du manque de volumes réalisé.

⁸⁶ Seulement quelques producteurs importants tels que M. Moulin ou la SCA Green Tipenga ont effectué des investissements pour disposer de leur propre capacité de stockage.

⁸⁷ Voir le PV d’audition de [...]

⁸⁸ Par exemple, une citrouille sera mélangée et vendue au même prix qu’un butternut ou un potimarron.

⁸⁹ Voir PV d’audition [...]

98. Enfin, la plupart des producteurs auditionnés ont expliqué qu'ils n'étaient jamais en mesure de négocier les prix de vente aux grossistes et aux centrales d'achat. Il a ainsi été rapporté qu'au moment de la vente, les grossistes fixent les prix en fonction notamment des mercuriales, et refusent d'écouler la production locale si le producteur n'accepte pas le prix indiqué⁹⁰. Pour limiter cette contrainte, certains producteurs ont souhaité pouvoir mettre en place des contrats avec leurs clients afin d'encadrer les volumes vendus et l'évolution des prix sur l'année. Cependant, les grossistes refuseraient de s'engager dans une démarche de contractualisation formelle pour ne pas être liés à un prix d'achat déterminé sur une certaine période, considérant pour leur part, que les prix de vente proposés par les producteurs sont trop élevés et que les engagements de volumes ne sont pas respectés par les producteurs⁹¹.
99. Les grossistes auditionnés ne partagent pas cette description des relations commerciales avec l'amont. Ils estiment être « *en situation de dépendance professionnelle car il y a plus de demandes que d'offres* »⁹². D'une manière générale, ces grossistes font le constat d'un manque de production et de concurrence au niveau des producteurs qui les rendent dépendants. Hors période de production importante, durant laquelle ils disposent de choix sur l'origine, la quantité et la qualité de la production, ils estiment être contraints d'accepter tous les produits sans réelle négociation.
100. En définitive, moins d'une dizaine de producteurs de fruits ou de légumes semblent en capacité de négocier les prix de vente avec les grossistes tant en raison des volumes de production proposés que de leur capacité à stocker en cas de demande supérieure à l'offre.

Le marché de gros de Ducos en déperdition

Le marché de gros de Ducos a été créé en 1974 dans le but de favoriser la rencontre sur un lieu unique entre la production locale de fruits et légumes et les acheteurs. La gestion de ce marché est confiée à la CANC, depuis 2003, même si les terrains et les bâtiments appartiennent à la Nouvelle-Calédonie. Un règlement intérieur approuvé par arrêté du gouvernement⁹³ a été adopté en 2016.

Ce marché doit servir à l'élaboration des mercuriales publiées par la CANC. En pratique, les bordereaux de transaction précisant les prix de vente sont remis par les grossistes ou les producteurs. Un secrétaire du marché, salarié de la chambre d'agriculture, est notamment chargé de récupérer et saisir les prix de ventes des produits sur le marché de gros qui servent ensuite de référence pour la publication des mercuriales. Celles-ci sont ensuite publiées sur le site de la CANC et régulièrement dans le journal « Les Nouvelles Calédoniennes » (LNC), pour servir en principe de référence lors des négociations entre acheteurs et vendeurs.

En réalité, le marché de gros de Ducos est totalement délaissé et ne remplit plus son rôle depuis quelques années. Toutes les transactions réellement effectuées ne sont pas portées à la connaissance de la CANC ou seulement tardivement, ce qui conduit à retarder la publication des mercuriales et donc à réduire l'information entre l'offre et la demande sur l'état réel du marché malgré diverses mesures prises par la CANC pour tenter d'y remédier⁹⁴. De plus, les négociations sur les volumes achetés et les prix de vente sont la plupart du temps conclus préalablement, soit par contrat, soit par commande directe aux producteurs. Enfin, les prix mentionnés dans le journal LNC sont le plus souvent obsolètes et créent, en tout état de cause, dans l'esprit des lecteurs une confusion, ces derniers croyant que sont indiqués les prix du marché de Port Moselle à Nouméa.

⁹⁰ Voir le PV d'audition de [...]

⁹¹ Voir PV d'audition du 18 avril 2018 syndicat des importateurs-grossistes en fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie

⁹² Idem.

⁹³ Voir l'Arrêté n°2016-975/GNC du 17 mai 2016 portant approbation du règlement intérieur du marché de gros des fruits et légumes d'origine locale.

⁹⁴ Voir le PV d'audition de la chargée de mission de la CANC pour le marché de gros en date du 17 mai 2018

2. Le marché aval de la distribution au détail est dominé par le réseau des grandes et moyennes surfaces

a) Les GMS assurent environ 70 % de la distribution au détail de fruits et légumes commercialisés dans le grand Nouméa, susceptible de placer les producteurs de fruits et légumes dans une situation de dépendance économique

101. La distribution alimentaire en Nouvelle-Calédonie est marquée par l'importance des commerces de proximité en brousse et dans les zones isolées dans lesquelles la grande distribution est peu implantée⁹⁵, d'une part, et par une forte concentration sur le marché de la grande distribution dans le grand Nouméa⁹⁶, d'autre part. Or, il est nécessaire d'avoir présent à l'esprit que la population se concentre à plus de 70 % dans la province Sud et que près de deux Calédoniens sur trois vivent dans le Grand Nouméa⁹⁷.
102. En 2017, sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, 70 % des légumes sont distribués par l'intermédiaire des surfaces commerciales de distribution au détail, l'autoconsommation représentant 20 % des débouchés et la vente directe 10 % seulement. Au sein des surfaces commerciales, la part des GMS représente 75 % de la distribution de légumes dans le grand Nouméa et 53 % sur la côte Est et les îles.
103. S'agissant de la distribution de fruits, le premier circuit de distribution en 2017 est l'autoconsommation à 52 %, la distribution par l'intermédiaire des surfaces commerciales ne représentant que 38 % de la distribution totale au détail des fruits en Nouvelle-Calédonie et la vente directe 10 %.
104. L'Autorité observe néanmoins que, sur le secteur marchand (hors autoconsommation) de la distribution de fruits, la part de marché des GMS et des petits magasins est de 80 %, la vente directe dans les marchés, foires et autres circuits monétaires ne représentant que 20 % des ventes seulement. Comme dans la filière légumes, les GMS occupent une place prépondérante dans le secteur de la distribution au détail en particulier dans la zone du grand Nouméa.
105. En effet, les groupes GBH et Pentecost-Kenu-In se trouvent, à ce jour, dans une situation quasi-duoplistique, avec 30 à 40 % de parts de marché chacun⁹⁸, leur conférant un pouvoir de marché important vis-à-vis des producteurs qui doivent nécessairement passer par leurs centrales d'achat pour écouler leurs fruits et légumes dans les magasins des deux groupes.

⁹⁵ Rapport de l'Autorité de la Concurrence relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie 21/09/2012.

⁹⁶ Voir l'étude Kantar TNS « tracking consommation synthèse 2017 ».

⁹⁷ En 2014, lors du dernier recensement la province Sud représentait 74% de la population calédonienne avec 199.983 habitants pour une population totale de 268.767 habitants voir :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1560282>

⁹⁸ Voir les arrêtés n° 2015-1135/GNC du 30 juillet 2015 relatif à la création et mise en exploitation par la Sarl Super Auteuil d'un commerce de détail à dominante alimentaire à enseigne « Super U » d'une surface de vente de 1557 m² situé à Auteuil, commune de Dumbéa ; n° 2016-1811/GNC du 30 août 2016 relatif à la création et mise en exploitation par la Société des Supermarchés du Nord (Groupe Bernard Hayot), d'un hypermarché à enseigne « Géant » à Dumbéa-sur-Mer ; n° 2016-2563 du 22 novembre 2016 relatif à la création et mise en exploitation par la SAS SCD, d'un commerce de détail à dominante alimentaire à enseigne « Hyper U » d'une surface de vente de 5 500 m² situé à Anse Uaré, Ducos, commune de Nouméa ; n° 2016-2565 du 22 novembre 2016 relatif à la création et mise en exploitation par la SAS SCD PAITA, d'un commerce de détail à dominante alimentaire à enseigne « Hyper U » d'une surface de vente de 3 000 m² situé à Païta ; et n° 2017-1309/GNC du 6 juin 2017 relatif à la reprise par la SARL DORA'S d'un magasin de commerce de détail à dominante alimentaire sous enseigne « Simply Market » situé à Nouméa.

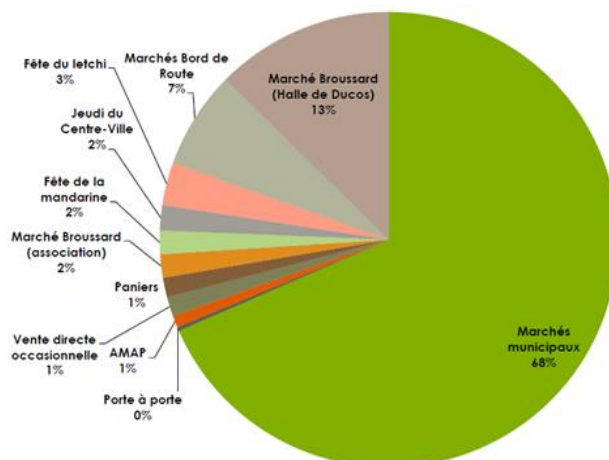
106. De plus, l'accès aux petites et moyennes surfaces indépendantes n'est pas nécessairement aisé pour la plupart des petits producteurs compte tenu des contraintes de transport et de temps qu'impliquerait une vente directe. Le recours aux autres grossistes apparaît dès lors également incontournable pour l'écoulement de leurs productions sur l'ensemble du territoire calédonien malgré l'essor récent mais limité des circuits courts.
107. Il en résulte que le risque de dépendance économique des producteurs de fruits et légumes par rapport aux enseignes de la grande distribution est important et s'accroît fortement sur la zone du grand Nouméa. Si cette situation n'est pas condamnable en soi, elle peut néanmoins conduire, en cas d'abus de la part de la GMS, à caractériser une pratique anticoncurrentielle.
108. En effet, l'Autorité rappelle qu'aux termes de l'article Lp. 421-2 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie : « *Est également prohibée, dans les conditions prévues par l'article L. 421-1, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises (...) de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve, à son égard, une entreprise cliente ou fournisseur ne disposant pas de solution équivalente. Ces abus peuvent notamment consister en refus de vente, en ventes liées ou pratiques discriminatoires visées à l'article L. 442-6 ou en accord de gamme* ». L'application de cette disposition suppose donc d'établir, dans un premier temps, l'état de dépendance économique d'une entreprise à l'égard d'une autre, dans un second temps, l'abus commis par cette dernière, et dans un dernier temps son impact sur le fonctionnement concurrentiel du marché.
109. La pratique décisionnelle et la jurisprudence en métropole ont progressivement établi des conditions strictes à la caractérisation de l'état de dépendance économique. Quatre critères, considérés comme cumulatifs, sont retenus pour caractériser l'état de dépendance économique d'un fournisseur vis-à-vis d'un distributeur : l'importance de la part du chiffre d'affaires réalisé par ce fournisseur avec le distributeur ; l'importance du distributeur dans la commercialisation des produits concernés ; l'absence de choix délibéré du fournisseur de concentrer ses ventes auprès du distributeur (l'Autorité doit examiner si la concentration des ventes résulte d'un choix stratégique ou d'une nécessité technique), et l'absence de solutions alternatives pour le fournisseur.
110. S'agissant des pratiques susceptibles d'être qualifiées d'abus, la jurisprudence métropolitaine montre que les pratiques abusives dont l'Autorité métropolitaine ou, avant elle, le Conseil de la concurrence, ont été saisis, dans ce secteur, consistent essentiellement en des ruptures brutales de relations commerciales (sous la forme de déréférencements) ou la renégociation sans contrepartie de conditions commerciales, notamment à la suite d'opérations de concentrations entre distributeurs.
111. Si le présent avis n'est pas destiné à examiner si de telles pratiques existent à l'égard des producteurs de fruits et légumes, il permet néanmoins de leur rappeler que s'ils s'estiment victimes d'un abus de dépendance économique de la part d'un distributeur ou d'un groupe d'entreprises, ils peuvent saisir l'Autorité pour faire sanctionner ces pratiques.

b) Les circuits courts ne sont pas valorisés et ne constituent pas une solution alternative viable à ce jour pour les producteurs locaux

112. A ce jour, en Nouvelle-Calédonie, moins de 10 % de la production locale de fruits et légumes est commercialisée en direct par les producteurs. Plébiscités par les consommateurs qui souhaitent avoir un accès plus facile aux produits frais, de qualité et être en prise directe avec

les agriculteurs sans intermédiaire⁹⁹, ces circuits courts rencontrent un réel succès même s'ils restent marginaux.

Tableau sur la répartition des volumes de production vendus en circuit court par circuit identifié



Source : Etude sur la commercialisation des fruits Pauline DELBARRE stage de fin d'étude ITSOM mars à aout 2013

113. Les marchés locaux sont le principal débouché en circuit court. Sur ce circuit, 69 % des ventes se font sur les marchés municipaux et 7 % sur les bords de route. La vente en direct est particulièrement notable en brousse, notamment en province Nord et dans les Iles Loyauté, où elle assure un débouché pour les producteurs qui considèrent l'accès au grand Nouméa comme étant difficile. En outre, la GMS est uniquement présente dans la zone « Voh, Koné, Pouembout » au Nord, tandis qu'il n'existe qu'un seul supermarché dans les Iles Loyauté à Lifou. Elle n'est donc pas un débouché naturel dans ces zones.
114. Le « marché broussard » situé à Ducos résulte d'une initiative de la Chambre d'agriculture qui souhaitait mettre en place un marché de demi-gros sur l'emplacement du marché de gros du même nom. Face à cet échec, la vente au détail a été autorisée en la rebaptisant « marché broussard » en 2007. Ce marché qui comprend 70 emplacements accueille entre 3.000 et 5.000 clients tous les samedis matin¹⁰⁰. Les producteurs de fruits et légumes y sont prioritaires et les attributions s'effectuent à l'ancienneté de leur présence et en fonction de la demande mais le nombre de places disponibles reste inférieur à la demande¹⁰¹.
115. Plus récemment, en quête de nouveaux débouchés, l'association « marché broussard »¹⁰² a pu se développer et gère les marchés itinérants à Dumbéa et Païta¹⁰³, le matériel utilisé pour l'installation de ces marchés étant détenu par la CANC qui le loue à cette association. Enfin, cette association a développé le concept de « Drive Broussard ». Il s'agit d'un site internet de vente en ligne sur lequel les consommateurs peuvent commander et payer les produits

⁹⁹ Voir le PV d'audition de l'UFC Que-Choisir – NC.

¹⁰⁰ 70 emplacements disponibles sont proposés avec la possibilité de 12 emplacements supplémentaires lors d'événements particuliers selon la CANC.

¹⁰¹ Voir le PV d'audition de la responsable du marché de gros de la CANC.

¹⁰² Cette association a été créée sous l'impulsion de la province Sud dans le but de promouvoir un circuit d'écoulement court et favoriser la vente de la production locale.

¹⁰³ Ces marchés se déroulent une fois par mois le dimanche.

agricoles¹⁰⁴ qui sont proposés de saison et en provenance de productions locales affiliées à l'association.

116. S'ils offrent des débouchés aux producteurs et leur redonne un véritable pouvoir de fixation des prix vis-à-vis des consommateurs, ces marchés locaux ne sont pas suffisamment valorisés pour représenter une alternative crédible aux circuits de distribution commerciale traditionnels et ne répondent pas toujours aux attentes des consommateurs. En effet, la plupart des ménages calédoniens, en particulier les plus modestes, jugent les prix trop élevés sur les marchés de Nouméa (Moselle et Ducos) en particulier. Pour d'autres, la provenance des produits n'est pas toujours correctement identifiée¹⁰⁵ et la réglementation sur l'affichage des prix et des marges n'est pas toujours respectée. Du côté des producteurs, ces marchés peuvent être difficiles d'accès, en particulier pour ceux installés en tribus, ou considérés comme chronophages (transport, préparation des étals, temps de vente sur le marché) et éloignés de leur activité¹⁰⁶.

c) La contractualisation entre producteurs et professionnels du secteur agroalimentaire et de la restauration est quasiment inexistante

117. Dans le magazine *MadeIN* du 12 juillet 2016, la chargée de mission industrie agroalimentaire à la FINC déclarait : « *Aujourd'hui encore, certains adhérents de la FINC n'accèdent pas à tous les produits agricoles locaux qui pourraient intéresser le marché* »¹⁰⁷. Cette situation semble perdurer aujourd'hui.
118. Il existe donc un décalage entre l'offre des producteurs qui ont du mal à écouler leurs produits notamment lors de la période où des excédents de production existent¹⁰⁸ et la demande non satisfaite des professionnels du secteur agroalimentaire. En effet, certains transformateurs industriels comme certains acteurs de la restauration collective souhaiteraient pouvoir contractualiser avec les producteurs de fruits et légumes calédoniens afin d'obtenir tout au long de l'année des produits locaux et frais sur la base de prix stables. Toutefois, ils considèrent que les volumes proposés par les producteurs locaux à ce jour ne sont pas suffisants et que les prix de cession sont trop élevés pour permettre l'établissement de relations commerciales durables.
119. Plus généralement, il existe un déficit d'information et de communication dont notamment un lieu de rencontre et d'échanges entre ces fournisseurs et cette clientèle, pour pouvoir enclencher une dynamique commerciale dans cette voie. Ce débouché pour les fruits et légumes locaux est donc encore largement sous-utilisé par les producteurs et les industriels, qui restent soumis aux conditions d'achat et de commercialisation des grossistes et des GMS et, par conséquent, à la volatilité des prix.

¹⁰⁴ Les commandes s'effectuent en début de semaine puis le client récupère ses achats en fin de semaine sur un site dédié à Ducos.

¹⁰⁵ Les producteurs sont mélangés avec des revendeurs et les consommateurs ont parfois avoir l'impression d'acheter en direct leurs produits alors qu'en réalité ce n'est pas le cas.

¹⁰⁶ Voir PV audition Mme Marlier en date du 17 mai 2018.

¹⁰⁷ Voir magazine *MadeIN* du 12/07/2016 <https://madein.nc/rubriques/economique-et-social/1801-l-ifel-en-ordre-de-marche>.

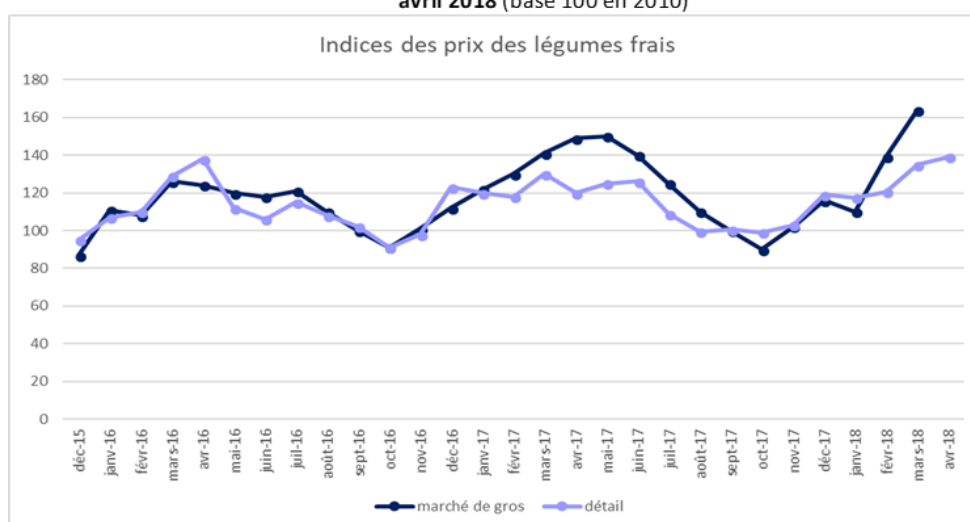
¹⁰⁸ Notamment en saison fraîche et sèche (de mi-mai à mi-novembre).

C. La très grande volatilité des prix des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie malgré une réglementation très contraignante

1. Des prix très volatils, en augmentation constante...

120. Les prix de vente aux consommateurs des fruits et légumes sont marqués par une grande volatilité tout au long de l'année et des prix élevés comparés à la Polynésie française ou la métropole.
121. En saison fraîche (entre juillet et novembre), où la production locale est abondante et en quantité suffisante, les prix ont tendance à baisser et à s'établir à un équilibre de marché, que les producteurs estiment le plus souvent trop faible pour leur assurer un revenu acceptable. A l'inverse, en saison chaude (entre décembre et avril), les produits locaux se font rares et les importations ne permettent pas souvent de satisfaire la totalité des besoins, si bien que les prix augmentent drastiquement.
122. Comme le montre le graphique ci-après, sur une même année, le prix au détail et la quantité offerte d'une catégorie de fruits ou de légumes peuvent varier de 50 à 60 points selon la saison.

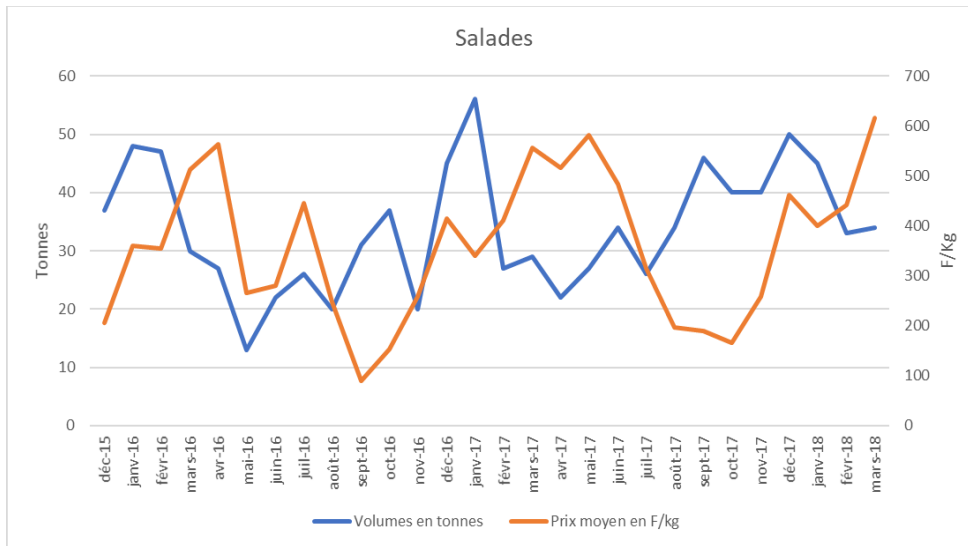
Tableau sur les indices des prix légumes au marché de gros et au détail de décembre 2015 à avril 2018 (base 100 en 2010)



Source des données : Bulletins mensuels Fruits et Légumes DAVAR / ISEE

123. Cette volatilité des prix des légumes est variable selon le produit considéré. Avec un prix à 90 F.CFP/kg en septembre 2016 et à 616 F.CFP/kg en mars 2018, le prix de la salade est probablement le plus volatil au marché de gros de Ducos.

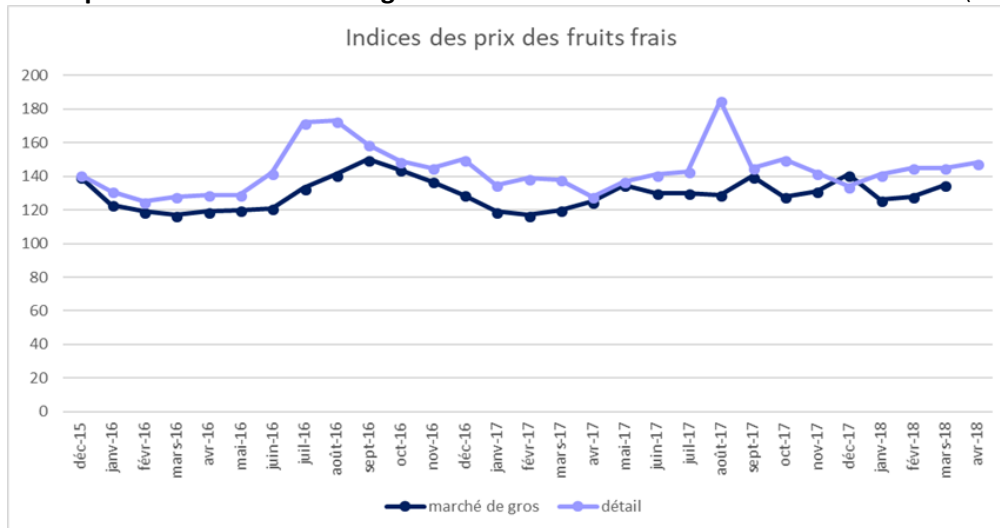
Evolution des volumes et des prix moyens des salades au marché de gros de Ducos



Source : Bulletins mensuels Fruits et Légumes de la DAVAR

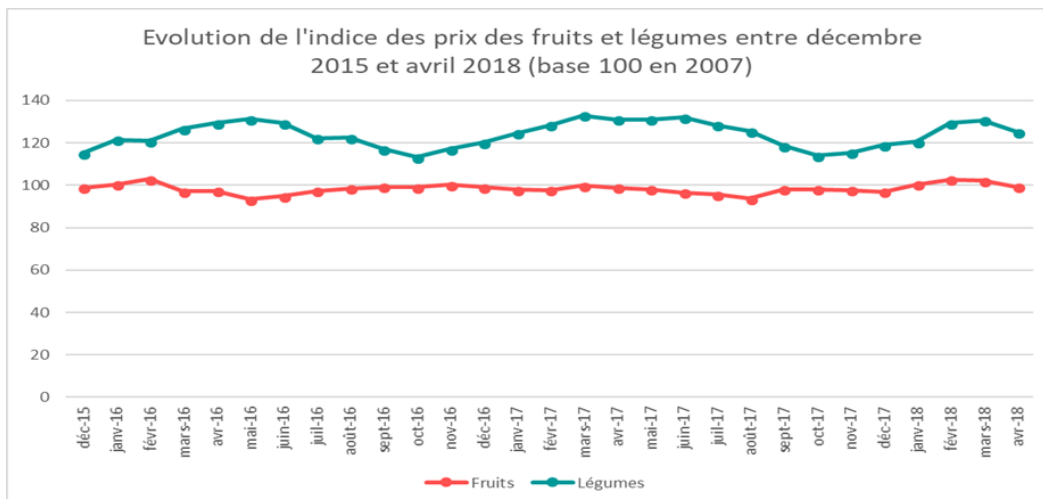
124. Même si les fruits connaissent une volatilité moins importante sur l'année que les légumes (hors aléas climatiques exceptionnels), celle-ci reste importante comme l'atteste le graphique ci-après.

Indices des prix fruits au marché de gros et au détail de décembre 2015 à avril 2018 (base 100 en 2010)



Source : Bulletins mensuels Fruits et Légumes de janvier 2017 à mai 2018

125. A titre de comparaison, la Polynésie française connaît une volatilité nettement moins marquée des prix de vente au détail des fruits et légumes alors qu'elle produit localement des volumes sensiblement inférieurs et présente a priori les mêmes contraintes climatiques que la Nouvelle-Calédonie.

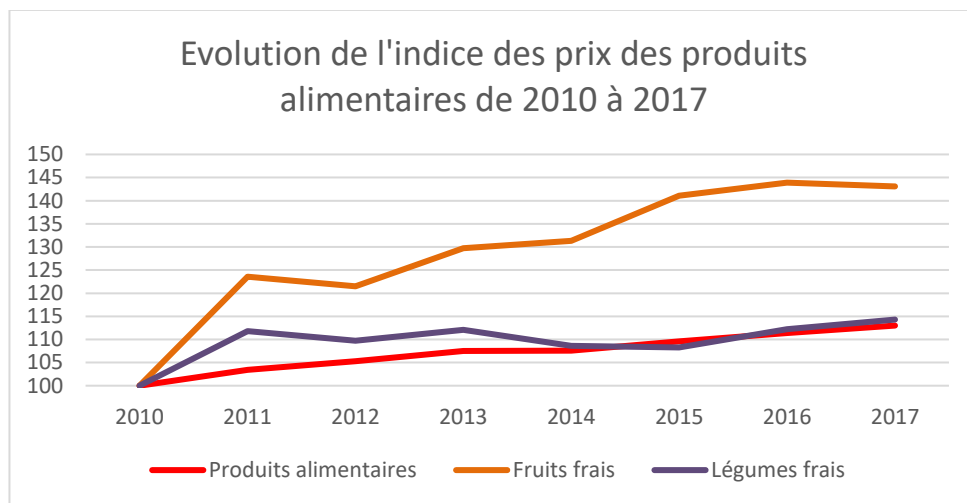


Source : Institut de la statistique de la Polynésie française

126. Ainsi, comme le montre le schéma ci-dessus, entre décembre 2015 et avril 2018, si l'indice des prix des fruits et légumes a connu des variations saisonnières (+/- 10 points en août/septembre/octobre pour les légumes et de mars à juin pour les fruits), ces dernières sont sans commune mesure avec celles rencontrées en Nouvelle-Calédonie.

127. Il faut enfin rappeler que l'évolution générale des prix des fruits et légumes ne cesse d'augmenter en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, comme l'Autorité l'avait déjà souligné dans son avis n° 2018-A-02 du 17 mai 2018 (dit « avis sur la TGC »)¹⁰⁹, sur la période 2010-2016, ce sont les prix des fruits (+ 43,9 %) et ceux des légumes (+14,3 %) qui ont le plus progressé au sein de la catégorie des produits alimentaires.

¹⁰⁹ ACNC, Avis n° 2018-A-02 du 17 mai 2018 relatif au projet de loi du pays modifiant les dispositions de l'article Lp. 442-2 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie et, au projet de loi du pays modifiant les articles Lp. 411-2 et Lp. 412-4 du code de commerce, certaines dispositions de la loi du pays n°2016-15 du 30 septembre 2016 ainsi que les dispositions spécifiques de remboursement des taxes sur les stocks, point 59.



Source : ISEE/ACNC

2. ... en raison de plusieurs facteurs climatiques, sanitaires et économiques

128. D'une manière générale, le secteur agricole calédonien est marqué par une forte volatilité des prix, qui s'exprime de façon encore plus marquée dans la filière des fruits et légumes pour les raisons suivantes.
129. Tout d'abord, si le climat tropical est propice au maraîchage et à l'arboriculture, les producteurs doivent faire face à des aléas climatiques récurrents (inondations et sécheresses) susceptibles de déstabiliser les plans de campagne et donc l'organisation des marchés agricoles. Les producteurs auditionnés¹¹⁰ comme l'ERPA ont d'ailleurs majoritairement cité le climat comme facteur de déstabilisation des quantités produites, et par conséquent des prix pratiqués. Les risques de cyclone et d'inondation, ainsi que la saison chaude et humide peu propice à la production de fruits et de légumes sont autant de facteurs de hausse des prix compte tenu de la raréfaction de la production qui en résulte.
130. De plus, les productions agricoles doivent également être adaptées à la nature des sols et à des situations géographiques 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 culture¹¹¹. Pour leur part, les Iles Loyauté disposent de ressources d'eau douce et des surfaces cultivables beaucoup plus rares empêchant le développement d'une agriculture extensive au profit de l'agroécologie. Il est donc difficile pour un producteur, qui dispose d'un nombre donné d'hectares de jouer sur la variable des volumes pour réagir rapidement aux conditions de marché. Il n'est pas forcément possible, selon la zone géographique concernée, de modifier ses plantations en réaction à telle ou telle difficulté climatique.
131. En outre, bien souvent la production ne peut pas être stockée, soit parce que les producteurs ne disposent pas des infrastructures adéquates, soit parce que les produits ne s'y prêtent pas, 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, en particulier lorsqu'ils disposent d'un fort pouvoir de marché.

¹¹⁰ Voir notamment les PV d'audition de Mme Marlier en date du 17 mai 2018, de M. Vernier en date du 06 avril 2018, de M. Colomina en date du 19 avril 2018 et de l'IFEL en date du 10 avril 2018.

¹¹¹ Voir l'étude de la DAVAR, « *L'agriculture calédonienne 2004-2013* » (page 7), précitée.

132. La déstabilisation des marchés des fruits et légumes peut enfin être accentuée par certains producteurs locaux disposant d'un fort pouvoir de marché. Comme indiqué précédemment, ceux-ci disposent en effet d'installations susceptibles de leur permettre de lisser la production sur l'ensemble de l'année (culture sous serre) ou de raréfier l'offre dans les périodes de surproduction (capacités de stockage, conditionnement...) pour disposer d'un fort pouvoir de négociation en saison chaude (déstockage), au détriment de tous les autres petits producteurs qui n'ont pas ces possibilités. Ces mêmes producteurs peuvent, en outre, modifier rapidement leurs plans de campagne pour se replacer sur les marchés en fonction de la rareté anticipée et mieux négocier la vente de leurs produits à prix élevés.
133. L'ensemble de ces facteurs permet de mieux comprendre la volatilité des prix des fruits et légumes au cours de l'année qui manifestement ne résulte pas seulement des aléas climatiques ou de catastrophes sanitaires (papillons piqueurs par exemple).

3. ...malgré un environnement réglementaire très contraignant pour favoriser l'écoulement de la production locale et l'encadrement des prix

134. Dans le but de favoriser l'autosuffisance alimentaire, garantir un revenu acceptable aux producteurs calédoniens et trouver des outils de résilience face aux aléas climatiques, sanitaires ou économiques à l'origine de la volatilité des prix, la Nouvelle-Calédonie a introduit divers dispositifs de régulation de la production et des prix dans la filière des fruits et légumes.
135. Créé en 1989, l'Etablissement de régulation des prix agricoles (ERPA) a pour vocation de réguler les prix agricoles et de concourir au développement des filières agricoles, dont la filière fruits et légumes. Aux termes de ses statuts, cet établissement public administratif 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* ».
136. Comme indiqué précédemment, le législateur calédonien a adopté des dispositions, dérogoires au droit de la concurrence comme le permettent les articles Lp. 410-1 et Lp. 421-4 du code de commerce, pour limiter la concurrence des produits importés d'une part, et régler les prix au stade de la distribution et de la commercialisation d'autre part, dans le but affiché de « *faciliter l'écoulement des produits fabriqués en Nouvelle-Calédonie* », « *participer au rééquilibrage économique* », et « *lutter contre la vie chère* » notamment.
137. Or, comme le souligne le gouvernement lui-même dans sa saisine, cet encadrement réglementaire n'atteint pas ses objectifs : « *Le consommateur en Nouvelle-Calédonie fait régulièrement face à des pénuries de fruits et légumes, et se heurte à une volatilité des prix décorrélée des seules contraintes de productions saisonnières. Il se plaint également de l'insuffisance de diversité de l'offre présente en rayon. Les professionnels de la restauration commerciale ou collective font face à des difficultés d'approvisionnements, tant en volume et régularité de livraison, qu'en calibre ou qualité* »¹¹².

¹¹² Saisine de l'ACNC par le GNC sur l'organisation de la filière fruits et légumes, du 30 mars 2018.

138. Sans qu'il soit utile de présenter en détail ces dispositifs de régulation déjà exposés dans le cadre des deux précédents avis de l'Autorité, il en sera rappelé les grandes lignes ci-après afin de s'interroger sur leur pertinence dans la suite du présent avis.

a) Le système de protection de la production locale réduit la concurrence des produits importés, favorise la collusion entre les principaux producteurs et grossistes et crée des pénuries d'approvisionnement sans, pour autant, améliorer le taux d'autosuffisance

139. Afin de soutenir et favoriser la production locale de fruits et légumes, la Nouvelle-Calédonie a mis en place diverses mesures de protection de marché et de soutien aux producteurs. Ces protections prennent la forme de renchérissement des produits importés par le biais de droits de douane ou de mesures quantitatives restrictives à l'importation¹¹³ destinées à privilégier l'écoulement de la production locale en application de la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie¹¹⁴. Le soutien à la production locale est par ailleurs complété par de nombreuses aides et subventions directes ainsi que de par d'importants mécanismes de défiscalisation¹¹⁵.

i. Le maintien de barrières tarifaires sur certains fruits et légumes importés

140. Deux taxes ont été instaurées afin de protéger les productions agroalimentaires et les produits agricoles locaux : la taxe conjoncturelle de protection des productions locales (TCPPL) et la taxe de soutien des productions agricoles (TSPA), dont 70 % du produit est reversé à l'ERPA. La TCPPL ne s'applique pas aux fruits et légumes frais. La TSPA a été créée par la loi du pays n° 2000-005 du 22 décembre 2000. Au départ, elle était « exigible sur les produits agricoles et agroalimentaires importés, concurrents des produits susceptibles d'être obtenus ou fabriqués localement aux taux fixés par le tarif des douanes et révisés chaque année par le congrès de la Nouvelle-Calédonie » (selon l'article 8). Depuis la loi du pays n° 2015-4 du 20 juillet 2015, la TSPA n'est plus une taxe de protection de la production locale puisqu'elle s'impose à tous les produits importés et non plus uniquement sur ceux en concurrence avec les produits locaux. Néanmoins, elle vient renchérir le prix de certains fruits et légumes importés (non exonérés) et peut désormais être cumulée avec une protection quantitative.

141. Ces taxes s'ajoutent aux autres taxes à l'importation que sont la taxe générale sur les importations (TGI) et la taxe de base à l'importation (TBI), applicables à toutes les marchandises importées sous réserve de nombreuses exonérations, la taxe de péage (TP) applicable aux marchandises qui empruntent la voie maritime, affectée au Port autonome de Nouvelle-Calédonie (PANC) et à l'agence pour la desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie (ADANC) et la taxe sur le fret aérien (TFA) applicable aux marchandises empruntant la voie aérienne, affectée à l'ADANC.

142. L'ensemble de ces taxes s'applique aux importations de produits agricoles à l'exception de certains produits alimentaires de première nécessité (PPN), qui sont exonérés de tous droits de

¹¹³ Depuis le jugement du tribunal administratif de Nouméa n°1082 du 14 octobre 2010, le système de double protection quantitatif et tarifaire a été remis en cause. L'article 2 de la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 précise désormais que « ces protections peuvent prendre la forme soit de restrictions quantitatives à l'importation dans le cadre du programme des importations de la Nouvelle-Calédonie, soit de protections tarifaires ».

¹¹⁴ Voir délibération n°252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie

¹¹⁵ Voir l'avis n° 2018-A-01 de l'ACNC sur l'Agence rurale, points 84 à 91.

douanes et des taxes dus en raison de l'importation¹¹⁶. Parmi ces PPN, on retrouve les tomates, oignons, choux verts, salades, carottes, courgettes et citrons limes. Les droits de douane sont fonction de la marchandise importée et de l'origine de celle-ci. Dans les faits, chaque fruit et légume possède une taxation différente¹¹⁷.

143. Si ce système de taxation devrait prochainement connaître une profonde révision en raison de l'entrée en vigueur de la taxe générale sur la consommation (TGC) prévue par la loi du pays n° 2016-14 du 30 septembre 2016 en cours de modification¹¹⁸, il n'est pas prévu de remettre en question la TSPA qui renchérit le prix de certains fruits et légumes importés limitant ainsi leur impact concurrentiel sur la production locale.

- ii. Un dispositif de restriction quantitative aux importations à travers des STOP ou des quotas favorisant l'organisation de la pénurie et la fixation de prix élevés sur les marchés de l'approvisionnement des fruits et légumes

144. Chaque année, un arrêté du gouvernement, pris à partir des recommandations du Comité du commerce extérieur (COMEX), fixe le programme annuel des importations (PAI) qui définit les marchandises soumises à restrictions quantitatives pour l'année suivante. S'agissant des fruits et légumes, le niveau des quotas ouverts est fixé mensuellement par le gouvernement après consultation de l'ERPA.

145. En vertu de ses statuts, l'ERPA est en effet 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* ». En pratique, l'ERPA est l'organisme qui évalue et propose, chaque mois, le volume d'importations maximal autorisé dans le secteur des fruits et légumes en fonction de l'évolution de la production locale (à l'exception de la pomme de terre qui relève du monopole de l'OCEF et de la période 2015-2016 où cette compétence avait été transférée à l'interprofession Fruits et Légumes – voir *infra*).

146. Pour l'année 2018, de nombreux fruits et légumes font ainsi l'objet de mesures de protection de marché¹¹⁹. Seuls certains tubercules tropicaux font l'objet d'un « STOP » interdisant toute importation (principalement manioc, patates douces, ignames, et tarot), les autres fruits et légumes étant soumis à un « QTOP » correspondant à un quota toute origine et provenance¹²⁰.

147. Les quotas sont attribués selon une procédure dérogatoire¹²¹ par rapport aux autres produits listés dans la délibération n° 252 précitée. En effet, seuls les opérateurs qui détiennent la qualité de grossiste en fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire ceux disposant

¹¹⁶ Produits mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du pays n°2006-12 du 30 novembre 2006 portant exonération des droits de douanes et des taxes à l'importation de certains produits alimentaires.

¹¹⁷ Voir la nomenclature du tarif douanier disponible à l'adresse suivante : <https://douane.gouv.nc/le-tarif-douanier/nomenclature-tarifaire/>.

¹¹⁸ Pour plus de précisions concernant cette réforme et ses effets sur la concurrence, voir l'avis de l'Autorité de la concurrence n°2018-A-02 du 17 mai 2018.

¹¹⁹ Voir l'arrêté n° 2017-2491/GNC du 6 décembre 2017.

¹²⁰ Tomates cerises, Tomates, Oignons (frais ou réfrigérés), Echalotes, Aulx, Poireaux, Oignons verts, Choux-fleurs, Brocolis, Choux verts et blancs Choux de Chine, Choux rouges, Salades laitues pommées, Salades laitues autres, Salades scaroles, Salades frisées, Carottes, Navets, Radis, Concombres, Haricots verts, Haricots beurre, Haricot chinois, Aubergines, Céleris branche, Champignons du genre Agaricus, Poivrons rouges, Poivrons verts, Poivrons jaunes, Autres piments, Citrouilles, courges et Calebasses, Courgettes, Chouchoutes et cristophines, Persil Coriandre ou persil chinois, Maïs doux.

¹²¹ Prévues à l'annexe 2 de l'arrêté du 6 décembre 2017.

d'un espace sur le marché de gros de Ducos, peuvent demander et obtenir un quota d'importations.

148. Depuis le début de l'année 2018, l'octroi des quotas est confié au Comité de régulation du marché des fruits et légumes (COREMAR) créé par une délibération de l'ERPA du 13 décembre 2017. Ce comité est composé de la direction de l'ERPA, des représentants des producteurs désignés par bassin de production (6 producteurs), des représentants des grossistes, des distributeurs, du secteur de la transformation et de la restauration, « dont le nombre de siège à pourvoir est identique à celui des producteurs et réparti en fonction du poids lié aux fruits et légumes dans l'activité de chacun », ainsi que deux représentants des associations de consommateurs. La CANC, la CCI, la DAVAR et les services techniques provinciaux y sont également conviés. Néanmoins, seuls les représentants des professionnels et des consommateurs disposent d'une voix délibérative¹²².
149. L'évaluation des besoins d'importations repose en principe sur des évaluations *a priori* des 350 producteurs de légumes auprès de la DAVAR ainsi que des producteurs de fruits représentatifs des 2.500 producteurs, qui sont désignés par la DAVAR, par l'intermédiaire de l'association Arbofruits. Les producteurs doivent également transmettre à la DAVAR les volumes de production commercialisés *a posteriori*. La DAVAR transmet ensuite ces données à l'ERPA. Or, il ressort du procès-verbal d'audition de l'ERPA que les informations transmises ne sont pas nécessairement fiables (incomplètes, surévaluées, refus de transmission des données...) et jamais contrôlées car il n'y a pas de cadre juridique obligatoire¹²³. Ces données sont introduites dans un tableau établi par l'ERPA indiquant les prévisions de production locale par producteur pour les quatre prochains mois et le détail sur deux mois, semaine par semaine pour chaque produit et par producteur.
150. L'attribution des quotas est fonction de la demande de chaque grossiste instruite par l'ERPA et transmise au COREMAR. En pratique, chaque grossiste-importateur remplit mensuellement un formulaire de demande de quotas, qui comporte les prévisions de production locale pour les quatre prochains mois. Sur ce formulaire, le grossiste doit également préciser sa prévision d'achat de production locale et de stock « flottant » (stock présent ou devant arriver prochainement sur le territoire) pour chaque catégorie de fruits et légumes contingentés et déclarer les volumes réellement importés le mois précédent. Ces données sont transmises à l'ERPA. Là encore, le directeur-adjoint de l'ERPA auditionné a indiqué que les déclarations des grossistes ne sont pas toujours fiables car « certaines grossistes jouent moins le jeu en ne remplissant pas toujours pour chaque produit ». Il a précisé qu'il n'avait pas la possibilité de comparer les déclarations des grossistes avec les volumes réellement importés car « la douane a ces données mais refuse de me les transmettre »¹²⁴.
151. Si les besoins déclarés sont inférieurs aux besoins du marché, l'ERPA les transmet tels quels au COREMAR qui attribue les quotas en fonction des demandes. S'ils sont supérieurs ou si une demande d'un grossiste est éloignée de son activité réelle au regard de sa part de marché, l'ERPA les révisé à la baisse et les transmet au COREMAR. Dans ce cas, la répartition des quotas est fonction de la part de marché de chaque grossiste calculée à partir d'une déclaration des volumes de produits achetés localement et à l'import l'année précédente, laquelle doit être attestée par un comptable. Les propositions de l'ERPA sont ensuite instruites lors de la

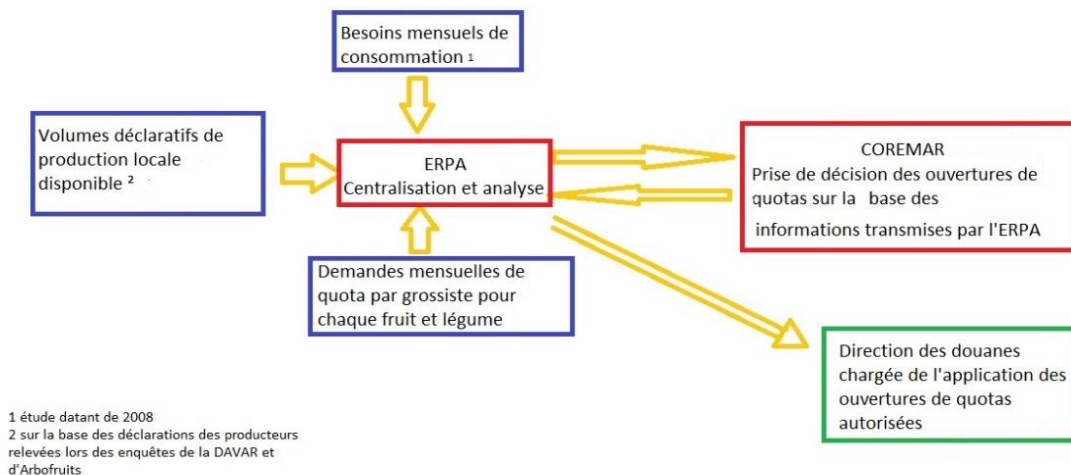
¹²² Voir la délibération relative à la création du comité de régulation du marché des fruits et légumes n° 2017-31 du 13 décembre 2017.

¹²³ Voir le PV d'audition de M. Pujol directeur-adjoint de l'ERPA.

¹²⁴ Idem.

réunion mensuelle du COREMAR qui se prononce sur l'attribution des quotas à chaque grossiste par consensus ou compromis. Les recommandations du COREMAR sont enfin transmises au gouvernement, qui reste décisionnaire, et en particulier à la direction des douanes pour application. *In fine*, l'ERPA informe chaque grossiste des quotas auxquels il aura droit. Des demandes d'importation entre les réunions mensuelles du COREMAR peuvent également être effectuées en fonction de l'évolution de la production locale lorsque la limite mensuelle du quota fixé n'a pas été atteinte.

Schéma de la procédure d'ouverture et de répartition des quotas par le COREMAR



Source : ACNC

b) La régulation des prix de détail dans la filière fruits et légumes n'a pas permis de lutter contre la volatilité ni l'augmentation des prix de ces produits

152. Si, contrairement au système en place pour la régulation du prix de la viande dans le cadre du monopole de l'OCEF, les prix des fruits et légumes locaux au stade de la production sont libres, les prix de vente au consommateur final de ces produits sont en revanche encadrés par la délibération n° 240 du 1^{er} août 2001, telle que modifiée par la délibération n° 88/CP du 2 avril 2009.
153. Le contrôle du respect de la réglementation des prix et des marges dans la filière fruits et légumes est confié à la Direction des affaires économiques qui peut, en cas d'infraction, entamer une procédure de transaction pénale pour obtenir la condamnation du professionnel concerné à une contravention de 5^{ème} classe.
154. Deux types d'encadrement sont prévus selon le nombre d'intermédiaires dans le circuit d'approvisionnement : si le circuit d'approvisionnement comprend un unique intermédiaire entre le producteur et le consommateur, le prix de détail maximum est défini en appliquant un coefficient de 1,35 au prix d'achat producteur ; si le circuit d'approvisionnement comprend plusieurs intermédiaires (par exemple : producteur - grossiste - détaillant - consommateur), le prix de détail maximum s'obtient en appliquant un coefficient multiplicateur de 2 au prix d'achat producteur.
155. En outre, en application de l'arrêté n°2006-5357/GNC du 27 décembre 2006, la marge commerciale globale en valeur absolue résultant de l'application du coefficient multiplicateur de 2 au prix d'achat net en gros est limitée à 300 F CFP/kg pour les salades et les tomates ;

150 F CFP/kg pour les courgettes, choux, carottes, citrons et limes ; et 100 F CFP/kg pour les oignons et les concombres¹²⁵.

Réglementation des prix au détail pour les fruits et légumes

	LOCAL			IMPORT
	1 prix sur l'étiquette	2 prix sur l'étiquette	3 prix sur l'étiquette	
	Circuit court ¹²⁶	Circuit moyen ¹²⁷	Circuit long ¹²⁸	
Tous fruits et légumes sauf cas particuliers ci-dessous	Prix libres	Prix maximum de vente au consommateur = prix producteur x1,35	Prix maximum de vente au consommateur = prix producteur x2	Prix Libres
Carottes Citrons et limes Choux Courgettes			Si prix producteur <150F/kg Prix de vente consommateur = prix producteur x2 max Si prix producteur >150F/kg Prix de vente consommateur = prix producteur + 150FCFP max	
Oignons secs Concombres			Si prix producteur <100F/kg Prix de vente consommateur = prix producteur x2 max Si prix producteur >100F/kg Prix de vente consommateur = prix producteur + 100FCFP max	
Tomates Salades			Si prix producteur <300F/kg Prix de vente consommateur = prix producteur x2 max Si prix producteur >300F/kg Prix de vente consommateur = prix producteur + 300F max	

Source : UFC Que choisir Nouvelle-Calédonie

156. L'Autorité ne peut que constater au regard de l'évolution des prix des fruits et légumes présentés précédemment que cet encadrement réglementaire des marges n'a pas permis de lutter efficacement contre la volatilité des prix de ces produits ni contre leur augmentation sur la période 2010-2016.

157. Enfin, en application de l'article 5 de la délibération n°240 précitée, « *Les prix de vente des fruits, légumes et produits vivriers, frais d'origine locale ou importée peuvent être déterminés contractuellement entre tous les opérateurs (producteurs, colporteurs, commerçants grossistes, commerçants détaillants...)* dans le cadre d'accords interprofessionnels ». Plusieurs accords interprofessionnels de ce type ont été conclus en 2015 sur l'oignon, la carotte et le chou pommé¹²⁹. Malgré un « certain » succès, ils n'ont pas été reconduits (voir encadré).

¹²⁵ Arrêté n° 2006-5357/GNC du 27 décembre 2006 portant application de la délibération n° 240 du 1er août 2001 portant réglementation des prix des fruits, légumes et produits vivriers, frais d'origine locale.

¹²⁶ Producteur directement consommateur.

¹²⁷ Producteur /Commerçant/ Consommateur.

¹²⁸ Producteur/ Grossiste/ Commerçant (ou plus)/ Consommateur.

¹²⁹ Voir l'accord interprofessionnel de régulation du marché des oignons en date du 15/06/2015, l'accord interprofessionnel de régulation du marché des choux pommés en date du 15/06/2015 et l'accord interprofessionnel de régulation du marché des carottes en date du 16/06/2015.

Le cas de l'oignon, révélateur des dysfonctionnements concurrentiels dans les filières des fruits et légumes

L'oignon qui n'est pas un produit d'origine calédonienne, a été mis en production, dans les années 1990, à l'initiative de la province Sud. Confié d'abord à l'OCEF, la production et la commercialisation d'oignons locaux a connue des difficultés diverses (techniques et d'organisation) si bien que, très vite, l'OCEF a limité ses interventions à la location de ses équipements. La culture s'est ensuite développée dans les zones favorables, dispersées sur la côte Ouest et les producteurs se sont regroupés en une association. En volume, l'oignon est la 7^e catégorie de légumes la plus produite localement et la 1^e catégorie de légumes importés en Nouvelle-Calédonie.

L'oignon calédonien est produit, entre juillet et décembre, pendant la saison fraîche. Il peut être conservé quelques mois dans des lieux de stockage adaptés (séchage préalable et conservation réfrigérée). Lors de la saison chaude comprise de janvier à avril, pour pallier l'absence de production locale, les importations d'oignons sont autorisées par le biais de quotas d'importation octroyés aux importateurs-grossistes. Néanmoins, les ruptures d'approvisionnement sont fréquentes et le système n'a pas permis de réguler les prix au bénéfice du consommateur.

En effet, si la production locale a augmenté de 16 % entre 2008 et 2016, elle reste inférieure aux besoins estimés à environ 150 tonnes/mois, ce qui nécessite de recourir aux importations : avec 802 tonnes produites localement contre 1.046 tonnes importées, le taux de couverture en volume est de 43 % en 2016. Sur la période 2008-2016, les importations ont progressé davantage (+22 %) que la production locale (+ 16 %) malgré l'existence de quotas. Dans le même temps, le prix des oignons a explosé, que ce soit le prix de l'oignon local (+ 57 %) que celui de l'oignon importé (+ 86 %). Ainsi, une tonne d'oignons locaux valait 253.117 F.CFP, en 2016, contre 186.685 F.CFP en 2008 tandis que la tonne d'oignons importés valait 74.569 F.CFP, en 2016, contre 49.000 F.CFP en 2008.

La période durant laquelle se côtoie à la fois la production locale et l'importation, est souvent propice à des tensions entre les producteurs et importateurs-grossistes que l'ERPA tente de gérer dans le cadre de sa mission de régulation du marché. Dans ce contexte, un accord interprofessionnel entre les acteurs de la filière a en effet été conclu en juin 2015 pour une durée limitée¹³⁰. Cet accord, qui fixait des prix de vente maximum producteurs (220 F. CFP bord de champ) et consommateurs à un niveau trois fois plus élevé que l'oignon importé aurait néanmoins permis de mettre en place une catégorisation des produits en fonction de la qualité, d'éviter des ruptures d'approvisionnement et de limiter la volatilité des prix.

Il n'a toutefois pas été reconduit et a donné lieu à des pratiques contestables de la part des plus gros producteurs disposant de capacités de stockage. Ainsi, l'UFC Que Choisir s'est émue du fait que les oignons locaux mis sur le marché en décembre étaient de mauvaise qualité (en partie pourris, entourés de moucheron) alors qu'en janvier, à la sortie de l'accord, les mêmes producteurs avaient pu vendre des oignons de bonne qualité à des prix bien plus élevés puisque non réglementés tout en exigeant que l'importation ne soit pas ouverte puisque des stocks existaient¹³¹.

En outre, en 2016, une décision d'ouverture des quotas a été attaquée par une société productrice locale d'oignons devant la juridiction administrative, conduisant à l'annulation de la décision d'ouverture des quotas, certains stocks locaux n'ayant pas été préalablement écoulés contrairement à ce que prévoyait l'accord interprofessionnel¹³².

¹³⁰ L'ERPA était en charge du suivi de ces accords et pouvait demander tout document justifiant de leur application.

¹³¹ Voir [com presse oignons CP-UFC-27janvier2016-oignons](#).

¹³² Jugements n°1700097 et n°1700098 du 28 septembre 2017.

D. L'échec de l'Interprofession Fruits et Légumes (IFEL) pour répondre aux imperfections des marchés amont et aval

158. Afin de remédier aux dysfonctionnements des filières fruits et légumes, une interprofession, devant regrouper tous les professionnels, a été créée et soutenue par le gouvernement le 5 novembre 2015 : l'Interprofession Fruits et Légumes de Nouvelle-Calédonie (IFEL).
159. Cette interprofession a pris le statut associatif et fut reconnue immédiatement par le gouvernement. Le fonctionnement de l'IFEL reposait sur deux collèges, d'une part, le collège de producteurs (FNSEA, REPAIR, ARBOFRUITS, BIO CALEDONIA, CUMA de Pouembout) et, d'autre part, le collège des transformateurs, commerçants et distributeurs (FINC, SIDNC, SGIEFLNC, un représentant de la restauration hors domicile). Tous les acteurs de la filière étaient donc représentés (producteurs, grossistes, distributeurs, OPA, syndicat, transformateurs industriels) tandis que des membres associés disposaient d'une voix consultative (ERPA, CANC, OCEF, CCI, gouvernement et provinces, et les associations de consommateurs). Le président de l'IFEL était M. Guy Moulin, premier producteur de légumes en Nouvelle-Calédonie.
160. Selon ses statuts, l'IFEL avait pour mission de « *favoriser l'adaptation de l'offre de fruits et légumes aux attentes des consommateurs notamment en matière de qualité et de protection de l'environnement* ». Cette interprofession devait, en principe, contribuer à organiser les productions en fonction des attentes des marchés, développer les outils de communication autour de la consommation de fruits et légumes et encourager la normalisation des produits.
161. L'objectif des pouvoirs publics était d'organiser la profession en identifiant les différents besoins de la clientèle, en favorisant et développant la production locale et en gérant au mieux les quotas d'importation afin d'avancer sur la voie de l'autosuffisance alimentaire. La régulation des quotas d'importation de fruits et légumes, auparavant gérée par la commission des flux et cotation rattachée à l'ERPA, lui a donc été transférée. Son conseil d'administration devait gérer, tous les mois, les demandes d'ouverture de quotas par les grossistes et décidait de l'ouverture réelle et de la quantité de produits importés.
162. L'IFEL devait également permettre d'atteindre d'autres objectifs pour structurer la filière, tels que la contractualisation entre opérateurs aux différents stades de la chaîne de la valeur par la conclusion d'accords interprofessionnels qu'elle aurait rédigés. De tels accords avaient d'ailleurs déjà été signés et reconnus d'intérêt général, en juin 2015, par le gouvernement, pour la carotte, le chou pommé et l'oignon.
163. L'IFEL s'est réunie régulièrement jusqu'en juin 2016. Un premier bilan d'étape, réalisé le 24 février 2016, a été jugé satisfaisant, notamment car la gestion des quotas d'importation avait permis une augmentation de 50 % des volumes commercialisés, des magasins bien achalandés et une baisse des prix de vente durant la saison chaude (de décembre à mars)¹³³.
164. Toutefois, des tensions sont rapidement apparues entre les membres de l'IFEL, notamment au niveau de la représentativité des membres désignés dans le conseil d'administration ainsi qu'en raison d'oppositions au stade de la gouvernance de l'IFEL. Pour certains, les producteurs les plus importants n'étaient pas suffisamment représentés tandis que d'autres contestaient la présence de représentants non professionnels dans la filière fruits et légumes. Des désaccords sont, en outre, apparus concernant le fonctionnement de cette

¹³³ Voir le PV du conseil d'administration de l'IFEL du 24 février 2016.

interprofession. Certains membres ont considéré que l'attribution des quotas d'importation lors des réunions mensuelles empêchait d'avancer sur d'autres dossiers comme la normalisation. L'opportunité de mettre en place des prix maximum de vente a également opposé les producteurs et les associations de consommateurs. Enfin, des divergences profondes ont ressurgi concernant la valorisation des produits, leur catégorisation en fonction de la qualité et la mise en avant des produits certifiés. Des tensions entre les producteurs conventionnels et les producteurs certifiés « bio », « Agriculture Responsable » ou dans une démarche de qualité se sont ravivées.

165. Monsieur Moulin, président de l'IFEL, a alors choisi de démissionner au milieu de l'année 2017. Il a été suivi par un certain nombre de grossistes et par les deux centrales d'achat. Les démissionnaires ont ensuite créé une autre interprofession dénommée : « l'INTERFEL ». Auditionné par le service d'instruction, le président de l'INTERFEL, Monsieur Moulin, a admis que cette nouvelle structure : « *ne fait rien de particulier* » et qu'« *aucune décision ne sort actuellement* ».
166. Nonobstant ces démissions et la création de l'INTERFEL, l'IFEL n'a pas été dissoute. Elle s'est néanmoins vue retirer la mission d'attribution des quotas des importations, de nouveau dévolue à l'ERPA, laquelle a mis en place le Comité de régulation du marché des fruits et légumes (COREMAR) au sein duquel les deux interprofessions sont représentées.
167. Il ressort des auditions réalisées au cours de l'instruction que, malgré cet échec, la majorité des acteurs de la filière fruits et légumes sont favorables au rétablissement d'une interprofession légitime et pérenne regroupant l'ensemble des professionnels présents aux différents stades de la chaîne de valeur de la filière des fruits et légumes. Toutefois, les intérêts divergents, la méfiance réciproque et les conflits de personnes réduisent les chances de voir émerger une interprofession des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie capable d'encadrer les pratiques commerciales des opérateurs sur les marchés, en particulier celles des grossistes et de la grande distribution.

IV. Les recommandations de l'Autorité

168. La question posée par le gouvernement à l'Autorité dans le cadre de la présente saisine pour avis est la suivante : « *L'organisation de la filière fruits et légumes permet-elle de garantir les conditions d'une véritable concurrence entre opérateurs sur cette filière, en faveur de l'émergence de nouveaux entrants d'une part, du consommateur d'autre part, en termes de suffisance et de diversité d'offre et de prix ?* ».
169. Si l'émergence de nouveaux entrants ne pose pas de difficulté particulière au terme de l'instruction et a été favorisée par l'adoption récente du dispositif des baux ruraux notamment, l'Autorité ne peut que constater d'importantes difficultés d'organisation de la filière des fruits et légumes qui ne favorisent pas le libre jeu de la concurrence sur les différents marchés.
170. L'Autorité entend donc éclairer le gouvernement sur les réformes susceptibles d'être engagées pour renforcer le jeu de la concurrence dans la filière des fruits et légumes à travers une meilleure régulation des volumes, des prix et de la qualité des produits (A), la structuration de la filière sur les marchés amont dans un sens plus favorable aux producteurs (B), et la formalisation des relations entre les producteurs et les acheteurs sur les marchés aval en simplifiant également l'accès à ces marchés (C).

A. Pour une meilleure régulation des volumes, des prix et de la qualité

1. Réviser le champ, le calendrier et la procédure d'attribution des quotas à l'importation en raison de leur caractère anticoncurrentiel

a) Les effets anticoncurrentiels des protections quantitatives (Stop et Qtop)

171. D'une manière générale, les autorités de la concurrence¹³⁴ sont réticentes à toutes formes de protection quantitative car l'interdiction et le contingentement des importations comportent plusieurs effets anticoncurrentiels dont les principaux sont :

– un effet isolationniste : alors que les producteurs locaux en Nouvelle-Calédonie sont déjà relativement protégés de la concurrence par les coûts d'approche et par les taxes aux importations, les restrictions quantitatives renforcent le pouvoir de marché des plus gros producteurs locaux au détriment des consommateurs car, du fait de l'étroitesse du marché, leurs coûts de production sont élevés et se répercutent sur les prix au détail ;

– un effet inflationniste lié au phénomène de ruée vers des produits importés très demandés et fortement contingentés, alors même que leur valeur marchande sur un marché concurrentiel serait faible, ce qui est particulièrement le cas dans le secteur alimentaire, avec l'exemple des pâtes « Barilla » en Nouvelle-Calédonie ;

– un effet d'éviction au détriment des consommateurs qui subissent une réduction de leurs choix de consommation, certains produits n'étant pas disponibles ou trop chers ;

– un effet de dégradation : en réduisant l'intensité concurrentielle, les protections quantitatives limitent la propension des producteurs locaux à innover ou à améliorer la qualité des produits offerts aux consommateurs.

b) Des protections quantitatives susceptibles d'être justifiées par la poursuite d'un intérêt général dans la filière fruits et légumes sous certaines conditions

172. Pour autant, comme l'Autorité le soulignait déjà dans ses trois précédents avis, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que la liberté d'entreprendre, à laquelle est rattachée la libre concurrence, n'est « *ni générale ni absolue* »¹³⁵ et qu'il est loisible au législateur d'y apporter « *des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »¹³⁶.

¹³⁴ Voir le paragraphe 45 et suivants du rapport de l'Autorité de la concurrence métropolitaine relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie de septembre 2012, précité.

¹³⁵ Voir, pour la première fois, décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle, cons.12 et 13 ;

¹³⁶ Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 ; Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, cons. 24 ; Décision n° 2000-439 DC, 16 janvier 2001, cons. 13. Ce principe était déjà affirmé par la décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations, cons. 5, qui se fondait toutefois sur la notion de dénaturation et non sur celle aujourd'hui utilisée de proportionnalité. La référence aux « *exigences*

173. Dans le secteur agricole, et plus particulièrement dans les filières fruits et légumes, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie considère que la réglementation sur les protections de marché poursuit plusieurs objectifs d'intérêt général en contribuant au renforcement de l'autosuffisance alimentaire, à la garantie d'un revenu acceptable des producteurs calédoniens et à l'aménagement du territoire en brousse. Le premier bilan de la politique publique agricole provinciale (PPAP) présenté le 18 juillet 2018 à Bourail a confirmé ces différents objectifs.
174. Dans son premier avis relatif à la création de l'Agence rurale, l'Autorité rappelait que des pratiques anticoncurrentielles ne peuvent être sanctionnées si elles résultent directement de l'application d'un texte législatif ou réglementaire mais invitait déjà le gouvernement à se servir du cadre d'analyse des exemptions des pratiques anticoncurrentielles, posé à l'article Lp. 421-4 du code de commerce, pour définir les objectifs que devraient poursuivre cette réglementation lorsqu'elle est susceptible de porter atteinte au jeu normal de la concurrence. Ainsi pourrait-il être pertinent d'examiner si chacune des protections quantitatives prévues par le programme annuel d'importations dans la filière fruits et légumes *« contribue au 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. »*¹³⁷.
175. Dans le secteur agricole, le Conseil de la concurrence en métropole a précisé ce que recouvraient ces critères dans un avis n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes¹³⁸.
176. La première condition suppose de vérifier si la restriction de concurrence (en l'espèce la protection quantitative) contribue clairement et de façon objective au progrès économique. Le Conseil de la concurrence précisait notamment que le progrès économique *« ne doit pas être apprécié du point de vue subjectif et personnel des parties à l'accord mais doit être mesurable, de sorte qu'il soit possible de vérifier ex post l'atteinte de l'objectif annoncé. En revanche, la simple allégation de conditions de concurrence plus saines ne remplirait pas les conditions d'objectivité et de vérifiabilité requises. De même, le progrès économique allégué ne pourrait pas se limiter à la seule amélioration de la situation des producteurs de fruits et légumes. En effet, dans ce cas, la condition selon laquelle une part du progrès économique doit bénéficier aux utilisateurs ferait défaut »*
177. La deuxième condition suppose donc que la restriction de concurrence réserve aux utilisateurs une part équitable du profit qui en résulte, étant précisé que *« la notion « d'utilisateur » englobe tous les acteurs, directs ou indirects, des produits couverts par l'accord, y compris les transformateurs, les grossistes, les détaillants, mais surtout, dans le cas de biens destinés à être largement commercialisés, les consommateurs finals »*¹³⁹. Ainsi, la protection quantitative accordée devrait conduire à améliorer, d'une manière ou d'une autre, le bien-être des consommateurs calédoniens.

constitutionnelles» date de la décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, cons. 26.

¹³⁷ Voir l'Avis n°18-0001 de l'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie sur la création de l'agence rurale en date du 3 mai 2018 (point 115)

¹³⁸ Voir l'Avis du Conseil de la concurrence métropolitain n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, points 65 à 70.

¹³⁹ Idem.

178. La troisième condition requiert que les entreprises ne se voient pas ouvrir, au moyen de la pratique en cause, la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits concernés. Cela signifie que le progrès allégué ne pourrait pas être obtenu sans la protection de marché ou par un autre moyen moins restrictif de concurrence. En tout état de cause, cela ne doit pas empêcher l'installation de nouveaux agriculteurs sur le marché local.
179. La revue des protections quantitatives sur les fruits et légumes à partir de cette grille d'analyse permettrait de justifier le maintien de stops ou de quotas sur les seuls produits locaux performants ou potentiellement compétitifs, ainsi que sur les produits revêtant une importance symbolique (tubercules tropicaux) ou sur ceux particulièrement générateurs d'emplois face aux importations notamment. A l'inverse, les restrictions quantitatives sur les autres fruits et légumes ne présentant pas ces caractéristiques pourraient être progressivement supprimées (sur une période de trois à cinq ans par exemple) pour ne pas déstabiliser de manière trop abrupte les producteurs locaux et leur laisser le temps de réorienter leurs productions sur les plus performantes.

Recommandation n° 1 : réévaluer chacune des protections quantitatives accordées sur les fruits et légumes dans le programme annuel d'importation à l'aune des critères susceptibles de justifier une restriction de la concurrence au regard de sa contribution au progrès économique, et, le cas échéant, supprimer progressivement celles qui ne seraient plus justifiées.

c) Les préoccupations de concurrence soulevées par la procédure de détermination et d'attribution de quotas au sein de l'ERPA et du COREMAR

180. L'instruction du présent avis a permis de constater que le fonctionnement du COREMAR au sein de l'ERPA, et plus généralement le dispositif d'ouverture et d'attributions des quotas d'importations de fruits et légumes soulèvent plusieurs problématiques de concurrence.
181. En premier lieu, la composition du comité pose une difficulté : les six représentants des producteurs sont choisis par l'ERPA sur la base de leur volume de production de même que les six représentants des onze grossistes et centrales d'achat reconnus, et pour lesquels le service d'instruction de l'Autorité n'a obtenu aucune information. La composition du COREMAR n'est donc ni transparente ni représentative de la très grande majorité des producteurs de fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie et tend à renforcer le pouvoir de marché des gros producteurs sur les marchés amont et des grossistes sur les marchés aval en raison d'échanges d'informations stratégiques dont ils ont ici connaissance (cf *infra*).
182. En deuxième lieu, la procédure d'évaluation des besoins d'importations n'est pas efficace sur le plan économique. En effet, il ressort de l'instruction que le système de déclaration des volumes de production locale annoncés et réalisés et des besoins d'importations peuvent être surévalués puisqu'ils ne donnent jamais lieu à des contrôles sur place ou *a posteriori* de la part de l'ERPA ou de la DAVAR. Or, à défaut de contrôle et de sanctions en cas de déclaration inexacte, les producteurs ont intérêt à surévaluer leurs volumes de production pour réduire d'autant le niveau des quotas d'importation qui sera attribué aux grossistes et centrales d'achat et faire monter les prix de cession. Ceci est d'autant plus probable de la part des agriculteurs disposant de capacité de stockage, qui peuvent ainsi organiser la rareté et écouler leurs produits à des prix beaucoup plus élevés en période chaude, le prix sorti du champ étant librement déterminé.
183. En troisième lieu, la procédure d'attribution des quotas repose sur des échanges d'informations extrêmement sensibles au sein du COREMAR actuellement. Or, s'il est exact

que les échanges d'informations entre entreprises ne sont pas, *per se*, condamnables, l'Autorité de la concurrence métropolitaine rappelle de manière constante que les données diffusées au sein d'organismes agricoles doivent être suffisamment agrégées pour qu'elles ne permettent pas d'identifier les stratégies individuelles des opérateurs. Cette diffusion doit être aussi large et transparente que possible pour ne pas conduire à évincer des opérateurs qui n'y auraient pas accès¹⁴⁰. Autrement, cette pratique est qualifiable d'entente anticoncurrentielle et peut donner lieu au prononcé d'une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires hors taxe de chacune des entreprises y ayant pris part.

184. Or, en l'espèce, les échanges d'informations au sein du COREMAR permettent :

– aux principaux grossistes et centrales d'achat, membre du COREMAR, d'imposer plus facilement leurs prix d'achat aux producteurs puisqu'ils connaissent déjà les volumes de fruits et légumes locaux qui vont être mis sur le marché sur les quatre prochains mois, avec un détail sur deux mois, semaine par semaine pour chaque produit par producteur. Comme l'a indiqué lors de son audition le directeur-adjoint de l'ERPA : « *Ils [les producteurs] n'aiment pas déclarer en pleine saison car les acheteurs ont connaissance de ces données. Ce document est transmis à tous les grossistes et ils peuvent faire pression sur les prix* »¹⁴¹.

– aux principaux producteurs locaux, membres du COREMAR, de connaître les prévisions de production de leurs concurrents et de se mettre d'accord avec les grossistes sur le niveau d'ouverture des quotas lorsque la demande est supérieure à l'offre, de manière à faire monter les prix.

185. L'Autorité en déduit que ce système organisé d'échanges d'informations au sein de l'ERPA profite à l'ensemble des acteurs dominants de la filière fruits et légumes, au détriment de la quasi-totalité des producteurs et des consommateurs. Une telle pratique ne semble donc pas pouvoir entrer dans la catégorie des échanges d'informations susceptibles d'être exemptés en application de l'article Lp. 421-4 du code de commerce.

186. En dernier lieu, l'attribution des quotas d'importation est réservée aux seuls grossistes présents sur le marché de Ducos, à l'exclusion de tout autre professionnel du secteur agro-alimentaire, et leur répartition dépend de leur part de marché respective, calculée en fonction des déclarations d'achats auprès des producteurs locaux et des déclarations retraçant les volumes d'importations de l'année précédente.

187. Cette répartition des quotas fige donc les positions des grossistes d'année en année et ne permet pas une véritable concurrence entre les grossistes sur le marché de l'approvisionnement en produits importés. De plus, il repose sur un système déclaratif qui a ses limites alors que l'ERPA pourrait *a minima* vérifier si les quotas demandés sont utilisés au regard des états douaniers, si elle y avait accès.

d) Pour une réforme des protections quantitatives dans la filière fruits et légumes sous l'égide de l'Agence rurale

188. L'Autorité recommande donc de réformer profondément ce dispositif dans le cadre de l'installation de l'Agence rurale qui sera désormais chargée, à la place de l'ERPA, de transmettre au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en réponse aux sollicitations de celui-

¹⁴⁰ Voir l'avis de l'Autorité nationale de la concurrence n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, points 192 et suivants.

¹⁴¹ Voir le PV d'audition de M. Pujol directeur-adjoint de l'ERPA.

ci, ses propositions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes annuels d'importation¹⁴².

189. A cet égard, l'Autorité se félicite du fait qu'un premier pas a d'ores et déjà été franchi pour concilier les impératifs de concurrence et les objectifs de la politique agricole dans la mesure où le gouvernement et le congrès ont suivi ses recommandations lors de l'adoption de la délibération portant la création de l'Agence rurale¹⁴³. Ce processus mérite d'être poursuivi, compte tenu des observations précédentes, à travers la révision du dispositif de fixation et d'attribution des quotas d'importations de fruits et légumes.

i) L'introduction d'un calendrier annuel des ouvertures de quotas et la levée partielle des quotas durant la saison chaude

190. Les consommateurs calédoniens sont régulièrement confrontés à une offre de fruits et légumes très limitée conduisant soit à une envolée des prix soit à des situations de pénurie. A titre d'exemple parmi d'autres, alors que les volumes de tomates vendus au marché de gros de Ducos s'élevaient à 43 tonnes en septembre 2017, ceux-ci s'élevaient seulement à 5 tonnes en mars 2018, faute d'avoir ouvert suffisamment les importations.

191. La détermination actuelle des volumes d'importation au mois le mois ne permet donc pas d'anticiper suffisamment la couverture des besoins en période de faible production locale. Ce dispositif, qui protège les producteurs locaux de la concurrence internationale, n'incite pas non plus ceux qui disposent d'infrastructures de stockage à produire davantage ou à diversifier leurs cultures, puisqu'ils sont assurés de pouvoir écouler leurs stocks à prix élevés faute d'importations suffisantes.

192. Pour limiter les risques de pénuries et l'augmentation corrélative des prix pendant la saison chaude, l'Autorité recommande de confier à l'Agence rurale le soin d'établir une programmation annuelle de la production locale tenant compte de la saisonnalité des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie lui permettant de fixer, à l'avance, une période de levée totale des quotas durant la saison pendant laquelle la production locale de légumes est à son minimum. Le reste de l'année, des quotas d'importation pourraient être introduits selon une procédure renouvelée (voir *infra*).

193. Ce calendrier pourrait être calqué sur le calendrier de production des fruits et légumes établi par la Chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie qui permet de visualiser immédiatement les périodes de non production ou de faible production de chaque fruit et

¹⁴² Voir l'Avis n°18-0001 de l'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie sur la création de l'agence rurale en date du 3 mai 2018 (points 116 à 126).

¹⁴³ Voir la [délibération n° 316 du 14 juin 2018](#) qui met en œuvre les recommandations n° 1, 2 et 3 de l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie dans son avis n°18-A-01 de l'Autorité de la concurrence de Nouvelle-Calédonie sur la création de l'agence rurale (points 113, 121 et 126), en précisant à l'article 2 des statuts de l'Agence qu'elle « s'assure, en conformité avec les intérêts des consommateurs, d'une juste rémunération du travail des professionnels tout en participant à l'élaboration et la mise en œuvre des mesures relatives à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs »; en prévoyant à l'article 3, de nommer parmi les personnalités qualifiées de son conseil d'administration deux personnes « reconnues en raison de leurs compétences techniques, économiques ou juridiques dans le domaine agricole et/ou dans celui de la régulation économique »; en imposant à l'Agence rurale un impératif de transparence sur la création des comités créés par son conseil d'administration et leurs membres et sur son action dont elle doit rendre compte dans un rapport public annuel.

légume (période blanche ou jaune), durant lesquelles les quotas pourraient être levés totalement et temporairement¹⁴⁴.

194. Cette levée totale des quotas, sur une durée prédéfinie, permettrait aux grossistes-importateurs et aux centrales d'achat de mieux négocier les conditions d'importation des fruits et légumes concernés en ayant davantage de visibilité sur les volumes et les périodes d'importation et d'obtenir des produits de meilleure qualité. Ils pourraient ainsi abaisser leur coût de revient et le répercuter en aval de la chaîne de commercialisation ou mieux satisfaire les attentes des consommateurs.
195. A l'issue de la première année d'ouverture temporaire des quotas, cette mesure devrait faire l'objet d'une évaluation concrète par l'Agence rurale sur la base de critères de prix, d'amélioration des conditions d'approvisionnement, de qualité des produits offerts aux consommateurs et de ses conséquences sur la production locale. Cette évaluation mériterait d'être publiée sur son site internet. A terme si l'évaluation est positive, cette levée partielle des quotas pourrait être définitivement acquise.

Recommandation n° 2 : Confier à l'Agence rurale le soin d'établir une programmation annuelle de la production locale tenant compte de la saisonnalité des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie lui permettant de fixer, à l'avance, une période de levée totale des quotas durant la saison pendant laquelle la production locale de légumes est à son minimum afin de lutter contre le risque de pénurie et d'envolée des prix.

- ii) L'instauration d'une procédure d'ouverture et d'attribution de quotas à la fois objective et non collusive

196. Afin d'aboutir à une procédure d'ouverture et d'attribution des quotas objective et non collusive au sens du droit de la concurrence, la procédure d'évaluation des besoins d'importations comme la procédure d'attribution des quotas devrait être profondément révisées.
197. L'Autorité rappelle à titre liminaire que la réunion des professionnels du secteur sous l'égide des pouvoirs publics ne doit pas conduire à la fixation collective de prix minima de vente ou d'échanges d'informations stratégiques. S'agissant des concertations visant à la régulation des volumes d'importation, une exception à l'interdiction des ententes anticoncurrentielles ne pourrait être envisagée, en application de l'article Lp. 421-4 du code de commerce, que s'il est démontré que ces pratiques sont indispensables pour répondre aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la réglementation sur les protections de marché et qu'elles réservent une partie équitable du profit qui en résulte aux consommateurs.
198. Si le gouvernement estime que l'organisation de réunions interprofessionnelles est nécessaire pour évaluer et attribuer les quotas d'importation sous l'égide d'un comité créé par l'Agence rurale, il lui appartiendra de prendre diverses précautions pour assurer sa représentativité et son fonctionnement non collusif.
199. Le nouveau comité pourrait donc s'organiser autour de deux collèges distincts : celui des producteurs d'une part et celui de la demande (grossistes-importateurs, distributeurs, professionnels de la filière agroalimentaire) d'autre part, animé par un médiateur (qui pourrait

¹⁴⁴ Voir le calendrier des producteurs de fruits et légumes de Nouvelle-Calédonie de la CANC : [calendrier 2018](#).

être le spécialiste de la régulation de marché membre du conseil d'administration de l'agence). Chacun de ces collèges devrait être composé en fonction de critères de représentativité (en fonction du chiffre d'affaires, des volumes de vente, de la localisation géographique...). Comme le prévoient désormais les statuts de l'agence, le nom des membres de ce comité devrait être rendu public pour accroître la transparence sur son organisation.

200. De plus, s'agissant d'échanges d'informations, les autorités de concurrence métropolitaine et européenne rappellent de manière constante que les données diffusées au sein d'organisations agricoles doivent être suffisamment agrégées pour qu'elles ne permettent pas d'identifier les stratégies individuelles des opérateurs. Par conséquent, si des échanges d'informations sont nécessaires pour permettre au comité de l'Agence rurale d'organiser la programmation de la production locale et des importations, les informations échangées devraient être de nature purement technique ou n'être communiquées, par le médiateur, qu'à l'issue d'un processus d'agrégation et d'anonymisation s'agissant d'informations stratégiques qui lui seraient transmises en amont par les producteurs (sur leurs volumes de production) et les importateurs (sur leurs demandes de quotas). De la même manière, il devrait s'assurer que les informations transmises par chaque producteur ou grossiste ne seront pas communiquées en l'état à ses concurrents au sein de chacun des collèges.
201. S'agissant de la procédure d'évaluation des besoins des importations, l'Autorité recommande d'imposer par voie réglementaire aux producteurs locaux et aux grossistes importateurs une obligation de transmission à l'Agence rurale des données nécessaires à l'exercice de sa mission de régulation des quotas d'importation. Il s'agit d'une contrepartie indispensable à la protection de marché accordée dans le cadre du programme annuel d'importation. En outre, un programme de contrôles inopinés mais réguliers dans les champs des agriculteurs locaux ou dans les infrastructures de stockage des gros agriculteurs pourrait être établi en lien avec la DAVAR afin de vérifier si les déclarations sont exactes ou non. En cas d'inexactitude, un dispositif de sanction de type « *name and shame* » à l'encontre des producteurs pourrait être envisagé.
202. La procédure d'attribution des quotas d'importation, fondée sur la part de marché des grossistes à partir d'un système déclaratif des achats locaux et importés des grossistes, devrait également être réformée.
203. En premier lieu, l'Autorité recommande au gouvernement d'imposer à la direction des douanes de transmettre mensuellement à l'Agence rurale un état récapitulatif des quotas attribués et utilisés par chaque grossiste-importateur pour chaque position douanière de fruit et légume. Ces informations incontestables lui permettraient de contrôler la fiabilité des déclarations des grossistes et l'effectivité des décisions d'attribution de quotas qu'elle aura prises. Ainsi, si elle se rend compte qu'un grossiste n'utilise pas le quota qui lui a été accordé, elle pourrait, par exemple, en tirer les conséquences sur sa demande d'attribution de quota du mois suivant.
204. En deuxième lieu, l'Autorité propose de modifier la méthode d'attribution des quotas pour éviter de figer les positions des grossistes. Pour ce faire, et dès lors que l'Agence rurale disposera des états récapitulatifs des quotas demandés / attribués / et réellement utilisés transmis par la douane, elle pourrait établir une grille de notation des grossistes au regard de la consommation des quotas attribués l'année n-1 pour privilégier, l'année suivante, les mieux notés lorsque la demande de quotas est supérieure aux besoins.
205. En dernier lieu, l'Autorité recommande de réserver une partie des quotas à de nouveaux entrants pour favoriser l'importation directe de fruits et légumes par tout professionnel du secteur agro-alimentaire (transformateurs, restaurateurs). L'objectif est de renforcer la

pression concurrentielle sur les grossistes-importateurs et de favoriser l'approvisionnement direct de ces professionnels afin de réduire leurs coûts d'approvisionnement pour les répercuter, in fine, sur les consommateurs.

Recommandation n° 3 : Instaurer une procédure d'ouverture et d'attribution de quotas à la fois transparente et non collusive au sein de l'Agence rurale en veillant à :

– fixer des critères de représentativité des producteurs locaux d'une part et des professionnels en aval d'autre part au sein du comité en charge de la programmation des importations, qui devrait être animé par un médiateur, tel le spécialiste de la régulation nommé au conseil d'administration de l'agence ;

– adopter une délibération imposant aux producteurs locaux et aux grossistes importateurs une obligation de transmission des déclarations de production exigées par l'Agence rurale pour pouvoir exercer correctement sa mission de régulation des quotas d'importation ;

– établir un programme de contrôles inopinés mais réguliers dans les champs ou dans les infrastructures de stockage des agriculteurs pour vérifier l'exactitude des déclarations et réfléchir à une procédure de sanction de type « *name and shame* » en cas d'inexactitude pour être efficace sans pénaliser financièrement les agriculteurs ;

– assurer une étanchéité parfaite, au sein de l'Agence rurale, entre les informations sensibles transmises par les producteurs (sur leurs volumes de production) et les grossistes (sur les importations) en confiant au médiateur la mission d'en assurer la confidentialité et le traitement anonymisé et agrégé avant toute communication aux professionnels ;

– imposer à la direction des douanes la transmission mensuelle à l'Agence rurale d'un état récapitulatif des quotas demandés, attribués et utilisés par chaque grossiste-importateur pour chaque position douanière de fruit et légume, lui permettant de contrôler la fiabilité des déclarations des grossistes et l'effectivité des décisions d'attribution de quotas ;

– établir une grille de notation des grossistes au regard des quotas consommés par rapport à ceux attribués l'année n-1 (ou le mois précédent) pour attribuer les quotas en année n (ou le mois suivant) lorsque la demande est supérieure aux besoins ;

– réserver une partie des quotas à de nouveaux entrants pour favoriser l'importation directe de fruits et légumes par tout professionnel du secteur agro-alimentaire (transformateurs, restaurateurs).

2. Adapter la réglementation des prix et des marges dans les filières fruits et légumes en fonction des choix opérés en matière de protection de marché

206. L'Autorité a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la pertinence de prix réglementés en Nouvelle-Calédonie dans le cadre de son avis n° 2018-A-02 (dit « avis TGC ») et a considéré que compte tenu des risques anticoncurrentiels d'une telle réglementation¹⁴⁵, « *le gouvernement pourrait se concentrer sur les seuls produits ou services pour lesquels les*

¹⁴⁵ Pour la description des risques anticoncurrentiels liés à la réglementation des prix ou des marges (effet-taquet, effet inflationniste, effet d'éviction, effet de contournement, effet de dégradation...), voir l'avis 2018-A-02, précité, points 148 à 175.

conditions d'une concurrence libre et non faussée n'est pas possible aujourd'hui : tel est particulièrement le cas des produits protégés de la concurrence par des mesures de restrictions quantitatives à l'entrée sur le territoire (mesures de stop ou quotas limitatifs d'importation). Afin d'éviter la constitution de rentes de situation, l'encadrement des prix des produits bénéficiant d'une protection de marché peut apparaître justifié, dès le stade de la production, et plus efficace qu'un plafonnement des marges en valeur, difficile à contrôler. Tel pourrait également être le cas de produits de première nécessité importés par un seul grossiste-importateur qui dispose – de fait – d'une puissance de marché très importante »¹⁴⁶.

207. S'agissant du cas particulier de la filière fruits et légumes, l'Autorité confirme cette analyse et considère qu'une réforme est indispensable dans la mesure où la réglementation des marges au stade de la distribution et de la commercialisation des fruits et légumes n'a pas permis de lutter contre la volatilité et l'augmentation des prix. Cette réforme comprendrait deux volets selon que les fruits et légumes font l'objet ou non d'une protection de marché.

a) Rétablir la liberté des prix sur les fruits et légumes locaux et importés non soumis à protection de marché, sauf crise conjoncturelle

208. Dans l'hypothèse où le gouvernement accepterait la proposition n° 1 consistant à supprimer les restrictions quantitatives à l'importation de certains fruits et légumes, le prix de ces produits devrait pouvoir être fixé librement à tous les stades de la commercialisation. En effet, le renforcement de la concurrence entre les produits importés et les produits locaux d'une part et entre les grossistes-importateurs et les autres professionnels du secteur agro-alimentaires d'autre part, devrait mécaniquement conduire à une baisse des prix par rapport à la situation actuelle.

209. En contrepartie du rétablissement du jeu normal de la concurrence sur les marchés concernés, et afin de garantir aux producteurs locaux ou à leurs groupements un « revenu acceptable » en cas de crise conjoncturelle, l'ensemble des acteurs de la filière devrait, chaque année, s'accorder sur un dispositif d'encadrement des marges de distribution exceptionnel, à l'instar du dispositif prévu par l'article L. 611-4-1 du code rural et de la pêche maritime en métropole.

210. Pour mémoire, cet article prévoit la signature annuelle avant le 1^{er} mars de chaque année, d'un accord de modération des marges de distribution des fruits et légumes (celles-ci étant définies comme la différence entre le prix de revente hors taxe au consommateur du produit et son prix d'achat hors taxe)¹⁴⁷. Ces accords entrent en application dès lors que la situation de crise conjoncturelle est déclarée. Selon l'article L. 611-4, la situation de crise conjoncturelle est constituée lorsque le prix de cession de ces produits par les producteurs ou leurs groupements est anormalement bas par rapport à la moyenne des prix observés lors des périodes correspondantes des cinq dernières campagnes, à l'exclusion des deux périodes au cours desquelles les prix ont été respectivement le plus bas et le plus élevé. Le non-respect de ces accords par les distributeurs est susceptible d'une amende civile d'un maximum de deux millions d'euros¹⁴⁸.

211. Concrètement, ces accords interprofessionnels précisent que : « *les personnes parties aux accords s'engagent à réduire, le cas échéant, la marge brute pratiquée sur ce produit, afin*

¹⁴⁶ Voir l'avis 2018-A-02, précité, point 188.

¹⁴⁷ L'article L.611-4-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit la possibilité de conclure chaque année avec l'Etat des accords de modération des marges de distribution des fruits et légumes frais, que la marge de distribution s'entend de la différence entre le prix de revente hors taxe au consommateur du produit et son prix d'achat hors taxe et que ces accords sont signés avant le 1er mars de chaque année.

¹⁴⁸ Article L.611-4-1 du CRPM « *Le non-respect des accords ou le retard dans leur mise en œuvre est sanctionné d'une amende civile dont le montant ne peut être supérieur à deux millions d'euros.* »

que leur taux de marge brute sur ce produit soit inférieur ou égal au taux de marge brute moyen du rayon fruits et légumes. L'accord indique que ce dispositif de modération des marges est mis en place pour un produit donné, lorsque la crise conjoncturelle est constatée pour ce produit et au plus tard dans les trois jours ouvrés qui suivent le début de la période de crise, jusqu'à la fin de cette crise. Le ministre chargé de l'agriculture informe les signataires de l'accord de la mise en place de ce dispositif. »¹⁴⁹.

212. Selon l'Autorité de la concurrence métropolitaine, ce dispositif qui prévoit une application spécifique et ciblée par distributeur, en fonction de ses taux de marge moyens de son rayon fruits et légumes « entraîne donc moins de distorsions qu'un mécanisme définissant un prix maximum autorisé pérenne et uniforme pour tous les distributeurs ».
213. Le rétablissement de la liberté des prix sur les fruits et légumes non soumis à protection de marché couplé à un tel dispositif en Nouvelle-Calédonie permettrait donc de concilier deux objectifs : la promotion de la concurrence entre produits importés et produits locaux pour favoriser la baisse des prix et le maintien d'un revenu acceptable aux producteurs locaux en cas de crise conjoncturelle.

Recommandation n° 4 : Pour les fruits et légumes non soumis à protection de marché, rétablir la liberté des prix à tous les stades de la commercialisation pour renforcer la concurrence et prévoir la conclusion annuelle d'un accord interprofessionnel de modération des marges des distributeurs en cas de crise conjoncturelle rencontrée par les producteurs locaux, à l'instar du dispositif prévu aux articles L. 611-4 et L. 611-4-1 du code rural et de la pêche maritime en métropole.

b) Rénover le dispositif de réglementation des prix ou des marges sur les fruits et légumes protégés de la concurrence internationale

214. Dans toutes les hypothèses où, le gouvernement maintiendrait des barrières quantitatives ou douanières pour protéger la production locale de fruits et légumes, l'Autorité considère que ces mesures devraient être compensées par des contreparties, notamment en termes de prix et de qualité par l'ensemble des acteurs de la filière, au bénéfice du consommateur.
215. A ce titre, l'Autorité recommande un encadrement du prix des fruits et légumes locaux au stade de la production, au même titre que celui appliqué au stade de la distribution en gros et au détail. Cela permettrait de lutter contre la volatilité des prix et de baisser effectivement le niveau des prix au détail. Toute la difficulté sera néanmoins de déterminer la base sur laquelle la réglementation du prix « sortie du champ » s'appliquera.
216. L'article Lp. 411-2 du code de commerce précise les différentes méthodes de réglementation des prix ou des marges : prix en valeur absolue, application d'un coefficient multiplicateur de marge commerciale ou d'une marge commerciale en valeur absolue au coût de revient licite, application d'un taux directeur annuel, établissement d'accords interprofessionnels ou fixation du prix par les producteurs dans le cadre des régimes de liberté surveillée ou contrôlée¹⁵⁰.
217. L'Autorité souligne qu'au cours de l'instruction, nul n'a été capable de préciser le coût de revient du producteur par catégorie de fruits et légumes ou pour l'ensemble de sa production. Les producteurs affirment ne pas les connaître et l'administration ne dispose pas, à ce jour, des documents comptables permettant de le calculer. Pourtant, au sein de la filière porcine

¹⁴⁹ Voir l'article R.616-6 du code rural et de la pêche maritime

¹⁵⁰ Pour une présentation détaillée de la réglementation des prix ou des marges, voir l'avis 2018-A-02, précité.

calédonienne, le versement du complément de prix par l'ERPA, instauré en 2007 et revalorisé en 2013, a été conditionné à la mise en place d'une comptabilité analytique et à la transmission d'information comptable à l'« *Observatoire des coûts de production* » animé par l'ERPA¹⁵¹, qui a finalement fonctionné.

218. L'Autorité préconise donc de confier à l'Agence rurale la mise en place d'un outil d'évaluation des coûts de production au sein de la filière des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie à partir des données collectées auprès d'exploitations agricoles tenant une comptabilité et ayant une certaine dimension économique. En métropole, l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires collecte ainsi les données des agriculteurs ultramarins à partir d'un seuil fixé à 15.000 euros de production brute standard (PBS), qui décrit un potentiel de production des exploitations et non un chiffre d'affaires. À chaque hectare de culture (et à chaque tête d'animal) est appliqué un coefficient indicateur normatif unitaire qui exprime un potentiel de chiffre d'affaires hors aides et subventions d'exploitation, ce qui permet de classer les exploitations. Afin d'inciter les producteurs à transmettre ces informations comptables, il pourrait être envisagé de conditionner le versement de certaines aides et subventions à la transmission de ces informations. Cette préconisation avait d'ailleurs déjà été avancée par la CTC-NC lors de son examen de la gestion de l'ERPA¹⁵².
219. En outre, si cet observatoire était instauré et piloté par l'Agence Rurale, il conviendrait d'impliquer l'ensemble des parties prenantes, en particulier la CANC, les services compétents des directions du développement rural des provinces et les organismes agricoles partenaires (au nombre desquels l'association Arbofruits s'agissant de la filière fruitière), pour permettre à l'agence d'élaborer des indices de coûts de production qui pourraient servir de référence dans le cadre de la régulation des prix des fruits et légumes.
220. A défaut de pouvoir établir des indices de coût de production pouvant servir de référence à une mesure de régulation des prix au stade du producteur, la détermination d'un prix « sortie du champ » en valeur absolue pourrait reposer, par exemple, sur la moyenne des prix de cession des produits locaux et importés observés lors des périodes correspondantes des cinq dernières campagnes, à l'exclusion des deux périodes au cours desquelles les prix ont été respectivement le plus bas et le plus élevé (comme dans le cadre du dispositif de crise conjoncturelle précité).
221. En tout état de cause, la réglementation des prix au stade de la production devra nécessairement s'accompagner d'un dispositif de contrôle relevant de la Direction des Affaires Economiques (DAE), ce qui supposerait, compte tenu de sa charge de travail actuelle et à venir (en raison de l'instauration de la TGC), de renforcer ses effectifs ou d'instaurer des outils technologiques de contrôle des prix, ou encore de déléguer cette compétence de contrôle à la DAVAR, après avoir formé ses agents au contrôle des prix.
222. Au-delà de la nécessité d'introduire un mécanisme de régulation du prix au stade de la production pour les fruits et légumes protégés par des mesures quantitatives ou tarifaires, se pose également la question de l'obsolescence des taux de marge en vigueur au stade de la distribution en gros et au détail. Ainsi, le coefficient multiplicateur de marge de 2 appliqué sur le prix d'achat net lorsqu'il y a un ou plusieurs intermédiaires, a été instauré en 2001 sans

¹⁵¹ Voir le ROD 2016-08/NC du 7 décembre 2016 de la CTC-NC relatif à l'examen de la gestion de l'OCEF, p.15.

¹⁵² Voir le rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de l'ERPA de la chambre territoriale des comptes en date du 20 décembre 2011.

modification depuis ; de même, le coefficient multiplicateur de 1,35 applicable lorsque le commerçant détaillant s'approvisionne directement a été instauré en 2009¹⁵³ sans jamais avoir été remis en question au regard de l'évolution du marché. Il en est de même des limitations en valeur absolue de la marge commerciale globale instaurées en 2006 pour certains produits (salade, tomate, courgette, chou, carotte, citron et lime, oignon et concombre)¹⁵⁴.

223. A titre de comparaison, en métropole, l'observatoire de formations des prix et des marges¹⁵⁵ étudie chaque année la décomposition et l'évolution des prix producteurs, expéditeurs, grossistes et au détail des productions agricoles et notamment de la filière fruits et légumes sur la base d'un panier représentant la consommation des ménages¹⁵⁶. Une étude sur les marges brutes réalisées en GMS et les marges et comptes de chaque stade de la filière est aussi réalisée afin de connaître l'évolution réelle des marchés concernés.

224. L'Autorité recommande donc au gouvernement d'élargir le champ de l'observatoire des coûts de production agricole précédemment évoqué à l'étude des marges brutes des producteurs, expéditeurs¹⁵⁷, grossistes et distributeurs détaillant sur la base d'un panier représentatif de la consommation de fruits et de légumes des ménages calédoniens pour réévaluer régulièrement les coefficients de marge maximum appliqués sur l'ensemble de la chaîne de commercialisation.

Recommandation n° 5 : Pour les fruits et légumes protégés par une barrière quantitative, renforcer et moderniser le mécanisme de contrôle des prix et des marges sur les produits locaux à travers :

– une régulation dès le stade de la première mise en marché (prix « sortie du champ »), ce qui suppose de connaître les coûts de revient des producteurs calédoniens ; à défaut, introduire une autre méthode de détermination d'un prix de cession « sortie du champ » fondée par exemple sur la moyenne des prix constatés lors des périodes correspondantes des cinq dernières campagnes, à l'exclusion des deux périodes au cours desquelles les prix ont été respectivement le plus bas et le plus élevé.

– pour ce faire, mettre en place un observatoire des coûts de production et des marges dans le secteur agricole sous l'égide de l'Agence rurale et conditionner le versement de certaines aides à la mise en place d'une comptabilité analytique et à la transmission des informations comptables par les producteurs concernés ;

– actualiser les taux de marges maximum ou des niveaux de marges en valeur utilisés dans le cadre de la réglementation des prix, compte tenu de la réalité du marché.

¹⁵³ Voir la délibération n°88/Cp du 02 avril 2009 modifiant la délibération n°240

¹⁵⁴ Voir l'arrêté n°2006-5357/GNC du 27 décembre 2006

¹⁵⁵ Cet observatoire s'appuie principalement sur les données collectées par le réseau d'information comptable agricole (RICA) harmonisé au niveau européen qui collecte des données comptables et technico-économiques auprès d'un échantillon représentatif d'exploitations agricoles afin d'analyser leurs coûts de production et leurs revenus. Voir en ce sens le règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 portant création d'un réseau d'information comptable des exploitations agricoles dans l'UE.

¹⁵⁶ Le panier est composé des fruits suivants : poire, kiwi, pomme, banane, pêche et nectarine, fraise, cerise, raisin et abricot. Le panier témoin est composé des légumes suivants : salade, poireau, oignon, endive, choux-fleurs, carotte, tomate, melon, courgette et concombre.

¹⁵⁷ Il s'agit des entreprises d'expédition (privé, coopérative, OP...) qui assurent la fonction de regroupement de l'offre, de tri, de conditionnement et de calibrage des produits.

3. Encourager la montée en gamme des produits pour améliorer la qualité des fruits et légumes locaux

a) *Introduire dans la convention d'objectifs et de moyens de l'Agence rurale la mise en œuvre d'une stratégie de valorisation des productions labélisées de fruits et légumes et plus généralement de catégorisation des produits*

225. Face à la concurrence de produits importés souvent moins chers, la production calédonienne de fruits et légumes dispose d'atouts importants : une plus grande fraîcheur, un attachement des calédoniens à des produits du territoire et enfin un respect de normes phytosanitaires strictes¹⁵⁸.
226. La montée en gamme des productions agricoles devrait donc constituer un moyen pour les exploitants d'obtenir de meilleurs prix de cession. En effet, la certification est un engagement du producteur qui accepte des contraintes en termes de production¹⁵⁹. La contrepartie de cet engagement¹⁶⁰ est, en principe, l'assurance d'une meilleure valorisation de la production comme en métropole¹⁶¹.
227. A cet égard, l'article Lp. 640-1 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie prévoit notamment que l'un des objectifs de la reconnaissance des signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) est « *la répartition équitable des fruits de la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et halieutiques entre les producteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation* ». A ce jour, l'article Lp. 640-2 du même code reconnaît quatre signes de qualité dont les organismes de défense et de gestion assurent le respect du cahier des charges que sont notamment : l'« *agriculture responsable* » (AR) ; l'« *agriculture intégrée* » (AI) ; l'agriculture biologique « *Biopasifika* »¹⁶² et le signe « *pêche responsable* ». Les producteurs de la filière fruits et légumes ont ainsi la possibilité de valoriser leurs productions à partir de trois certifications.

¹⁵⁸ Afin de protéger sa biodiversité et notamment les espèces endémiques, la Nouvelle-Calédonie dispose d'une réglementation en matière sanitaire et phytosanitaire particulièrement stricte à l'égard des productions végétales entrant sur le territoire. L'arrêté n° 2014-333/GNC du 13 février 2014 relatif aux conditions d'importation des produits à risque régulièrement actualisé, définit les modalités et mesures sanitaires d'importation, de transit et de transport en Nouvelle-Calédonie des produits à risque sanitaire. Les produits considérés comme à risque doivent faire l'objet auprès du service d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire (SIVAP) d'une déclaration avant importation, accompagnée en principe d'un certificat sanitaire fourni par les autorités du pays d'origine attestant des mentions de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale ainsi que pour certains produits d'un permis d'importation. A défaut, les produits ne peuvent entrer sur le territoire.

¹⁵⁹ Diminution ou absence de l'utilisation de produits phytosanitaires, respect de la terre et des saisons, modification de son exploitation, présentation d'un dossier de certification...

¹⁶⁰ Généralement un délai de trois ans est nécessaire pour les produits pérennes avant de pouvoir être certifiés « bio »

¹⁶¹ Selon les données disponibles les plus récentes, 13% des exploitations de fruits et légumes en métropole sont engagées dans les filières SIQO représentant 8,6% des surfaces agricoles dédiées aux fruits et légumes en 2015. Près de 4% du volume de production nationale répondent à une certification SIQO pour un chiffre d'affaires évalué à un peu moins de 2 milliards d'euros. 60% des dénominations profiteraient d'une forte différenciation tarifaire (+ 15 % en moyenne) par rapport aux produits concurrents hors SIQO. A titre d'exemple, les bananes biologiques ont un écart de prix de vente de l'ordre de 45 % avec les bananes traditionnelles et, pour les pommes, l'écart est de 76 %. L'enjeu est donc de s'assurer que le partage de la valeur ajoutée soit juste au niveau du producteur et ne soit pas intégralement capté par le détaillant et les intermédiaires.

¹⁶² Qui correspond au label de l'agriculture biologique « AB » au niveau national (il faut y ajouter - la « *pêche responsable* »)

228. L'Autorité métropolitaine de la concurrence considère que : « *la différenciation des produits agricoles de qualité protégés par des labels ou appellations est un atout pour l'agriculture française et européenne car il s'agit d'un moyen permettant à la fois de se positionner sur un segment du marché où s'exerce une moindre pression sur les prix et de répondre à une attente forte de la part des consommateurs de plus en plus soucieux de la qualité et de l'origine des produits qu'ils consomment* »¹⁶³.
229. Or, en Nouvelle-Calédonie, si la certification des fruits et légumes frais correspond à une demande réelle de la part des consommateurs¹⁶⁴, les représentants des producteurs labellisés font le constat que les produits certifiés et non certifiés sont mélangés et vendus indistinctement, sauf dans les magasins spécialisés. La qualité de ces produits n'est pas mise en avant par les distributeurs notamment en matière d'étiquetage malgré les efforts de certains producteurs pour améliorer la qualité des produits offerts aux consommateurs calédoniens. Auditionnés sur ce point, les distributeurs rétorquent que les volumes produits ne sont pas suffisants pour créer des rayons dans les GMS. L'association « Bio Caledonia », qui gère le label *Biopasifika*, reconnaît que : « *Les volumes ne sont pas suffisants pour garantir un approvisionnement régulier* »¹⁶⁵.
230. Une étude métropolitaine sur les SIQO dans la filière fruits et légumes montre que les deux principaux freins à la pérennité économique d'une démarche de valorisation sont la satisfaction des attentes des circuits de distribution et les moyens de promotion et de communication de ces signes par les organismes de défense et de gestion (ODG). En effet, pour les GMS, les SIQO sont une opportunité de référencement à condition que les volumes soient disponibles et que le rapport qualité/prix soit avéré. S'agissant des actions de communication, les ODG n'y consacrent que peu de moyens financiers. Pourtant dans le code agricole et pastorale de la Nouvelle-Calédonie, la promotion des SIQO figure parmi les missions dévolues aux ODG calédoniens¹⁶⁶.
231. Le passage en production certifiée pour massifier les volumes pourrait donc être encouragé par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique agricole mise en œuvre par les provinces (notamment à travers la PPAP) et par l'intermédiaire de l'Agence rurale. Une sanctuarisation des aides à la conversion et au maintien d'une agriculture certifiée en Nouvelle-Calédonie pourrait également être envisagée, conformément à la position récemment défendue par le Conseil économique, social et environnement métropolitain qui recommande notamment « *un relèvement de la part des aides publiques relevant de la PAC, des Régions ou encore des Agences de l'Eau (opérations situées sur les aires d'alimentation des captages d'eau potable), consacrées à l'agriculture biologique (conversion et maintien)* »¹⁶⁷.
232. La montée en gamme des fruits et légumes locaux pourrait enfin être promue dans le cadre d'un accord entre producteurs bénéficiant de signes de qualité dans le domaine agricole¹⁶⁸

¹⁶³ Voir l'avis n° 14-A-03, précité, point 96.

¹⁶⁴ Voir l'étude sur la consommation de fruits frais en province sud de la DDR en date de mai 2016 qui souligne que deux des trois premières attentes citées par les habitants du grand Nouméa pour les inciter à consommer plus de fruits sont des produits plus naturels (67 % des répondants) et de meilleure qualité (63 % des répondants), derrière des prix moins chers (88 % des répondants).

¹⁶⁵ Voir le PV d'audition du directeur de Biocalédonia en date du 16 avril 2018.

¹⁶⁶ Voir les articles Lp 642-6 et Lp 642-11 du code agricole et pastorale

¹⁶⁷ Voir la préconisation n°17 p39 de l'avis du CESE les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires de juin 2018.

¹⁶⁸ Le décret n°96-499 du 7 juin 1996 pris en application du dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relatif aux accords entre producteurs bénéficiant de signes de qualité dans le domaine agricole.

sans tomber sous le coup de l'interdiction des ententes anticoncurrentielles. Le Conseil de la concurrence métropolitain a ainsi admis que des accords écrits d'une durée maximale de trois ans adoptés au sein des filières AOC, labels agricoles ou « *agriculture biologique* », étaient réputés conformes à l'article L. 420-4 du code de commerce¹⁶⁹, si ces accords visaient à adapter l'offre à la demande par un développement coordonné de la production et si aucune partie ne détenait de position dominante sur le marché concerné. Ces accords ne pouvaient comporter que les restrictions de concurrence suivantes : une programmation prévisionnelle et coordonnée de la production en fonction des débouchés ; un plan d'amélioration de la qualité des produits ayant pour conséquence directe une limitation du volume de production ; une limitation des capacités de production ; pour les produits bénéficiant d'un label (mais pas aux SIQO « agriculture biologique »), une restriction temporaire à l'accès des nouveaux opérateurs, selon des critères objectifs et appliqués de manière non discriminatoire ; et la fixation de prix de cession ou de prix de reprise des matières premières. Il s'est en revanche opposé à ce que parmi ces restrictions puisse être admise la fixation d'un prix de vente conseillé au consommateur en raison des risques d'atteinte à la concurrence que comportait une telle restriction¹⁷⁰.

233. L'Autorité en conclut que le droit de la concurrence n'est pas un obstacle à la promotion de la production et de la commercialisation de produits certifiés. Au contraire, les organismes certificateurs et les producteurs calédoniens pourraient, dans les conditions fixées par l'article Lp. 421-4-(II) du code de commerce, conclure des accords et bénéficier d'une exemption au titre des ententes dès lors que l'accord vise à organiser la production et promouvoir des produits sous signe de qualité dans l'intérêt des consommateurs pour autant que la concurrence ne soit pas restreinte au-delà de ce qui est nécessaire au développement de tels produits.
234. De la même manière, le droit de la concurrence ne s'oppose pas à la conclusion d'accords interprofessionnels portant sur des standards de qualité (maturité, date de récolte ou de commercialisation), des règles de conditionnement, de calibrage des produits (homogénéité), d'étiquetage (information), et de logistique qui vont au-delà des normes générales de commercialisation édictées au niveau de la Nouvelle-Calédonie. La catégorisation des produits concourt en effet à la sécurité juridique des relations commerciales au bénéfice des producteurs, des distributeurs et des consommateurs. En respectant certains standards de production et de conditionnement, le producteur a l'assurance que ses produits ne seront pas déclassés pour non-conformité et valorisés en fonction de leur qualité. Du côté des grossistes, la normalisation des produits peut diminuer les coûts de transaction. En effet, la diversité des emballages, la nécessité de peser les produits et de calibrer les lots et l'absence de critères de qualité nuisent à la rapidité et à la clarté des transactions, ce qui engendre des coûts supplémentaires. Enfin, le consommateur dispose de davantage d'informations de nature à éclairer ses choix.
235. Par conséquent, et sans tomber dans un excès de normalisation qui serait inadapté à l'échelle du territoire et contre-productif, l'Autorité considère que les professionnels du secteur pourraient, sans contrevenir aux règles de la concurrence, établir une normalisation minimale des légumes et fruits frais locaux par le biais d'accords interprofessionnels. En revanche, ces

¹⁶⁹Ces accords doivent être notifiés aux ministres de l'économie et de l'agriculture et publiés au bulletin BOCCRF.

¹⁷⁰ Voir l'avis n° 96-A-06 du 7 mai 1996 concernant deux projets de décret pris en application du dernier alinéa de l'article 10 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, page 12. Pour un exemple d'appréciation *in concreto* des restrictions admises au sein d'une production labélisée, voir la décision du Conseil de la concurrence n° 94-D-41 du 5 juillet 1994 dans le secteur des volailles sous label.

accords ne devraient pas conduire à fixer les prix au détail de manière collective. A défaut d'accords interprofessionnels, l'Agence rurale pourrait également promouvoir la catégorisation des produits.

b) Imposer aux surfaces commerciales de plus de 350 m² une obligation de présentation des fruits et légumes certifiés distincte des autres produits

236. Bien que les producteurs calédoniens ne soient pas encore en mesure d'approvisionner de manière régulière les grandes et moyennes surfaces en fruits et légumes certifiés tout au long de l'année faute de volumes suffisants, l'Autorité ne peut que regretter l'attitude des intermédiaires qui, sous ce prétexte, mélangent les fruits et légumes certifiés avec les produits concurrents non certifiés, empêchant *de facto* toute valorisation des produits SIQO dans les grandes et moyennes surfaces alimentaires.
237. Pour contraindre les grossistes à respecter les efforts sur la qualité des produits engagés par les producteurs locaux et permettre aux consommateurs d'en profiter, elle recommande donc au gouvernement d'imposer aux surfaces commerciales de plus de 350 m² de présenter les fruits et légumes certifiés de manière distincte des autres lorsqu'ils sont effectivement disponibles.
238. Compte tenu de la puissance de marché des distributeurs, et en particulier des GMS, cette obligation serait nécessairement répercutée sur les grossistes et favoriserait la valorisation de la production à tous les stades de commercialisation et l'information du consommateur au-delà de l'origine locale ou importée du produit et de son prix.

Recommandation n° 6 : Promouvoir une stratégie de catégorisation de fruits et légumes et de valorisation des productions labélisées (AR, AI, Biopasifika) à travers :

- l'inscription de cette stratégie dans la convention d'objectifs et de moyens de l'Agence Rurale, qui serait mise en œuvre en concertation avec les provinces, les organisations professionnelles agricoles, la CANC, les organismes certificateurs, les transformateurs et la grande distribution ;
- l'accompagnement à la création d'organisations de producteurs ou d'organisations interprofessionnelles en charge de la labellisation ou de la catégorisation des fruits et légumes ;
- l'obligation pour les surfaces commerciales de plus de 350 m² de présenter les fruits et légumes labélisés de manière distincte des autres lorsqu'ils sont effectivement disponibles.

B. Pour la structuration de l'offre dans la filière fruits et légumes

239. Pour lutter contre le déséquilibre structurel dans la relation entre producteurs de fruits et légumes et acheteurs, les législations européenne¹⁷¹ et métropolitaine¹⁷² promeuvent de

¹⁷¹ Le règlement européen n° 2017/2393 dit « Omnibus » du 13 décembre 2017, exclut l'application des règles de concurrence à l'égard de la négociation des conditions contractuelles des membres d'une même OP, y compris celles sans transfert de propriété. Les OP peuvent désormais planifier la production, optimiser les coûts de production, mettre sur le marché et négocier l'offre globale au nom de leurs membres, pour tout ou partie de leur production totale, sans que cela ne puisse être appréhendé sous l'angle d'une entente horizontale anticoncurrentielle contraire à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE (voir l'article Lp. 421-1 du code de commerce).

manière constante, par dérogation à l'interdiction des ententes horizontales, le regroupement de l'offre au sein d'organisations de producteurs (OP).

240. Les autorités de concurrence accordent également traditionnellement des exemptions au titre du droit des ententes en faveur des OP, dès lors qu'elles ne conduisent pas à fixer des prix. La France est le seul pays où se côtoient des OP de commercialisation et des OP de gouvernance¹⁷³.
241. Les OP de commercialisation, avec ou sans transfert de propriété, ont pour objet de concentrer l'offre pour peser davantage dans la négociation commerciale auprès des acheteurs. Il s'agit des OP à statut de coopérative ou de société dans le premier cas, et des OP à statut d'association dans le second (comme la COOP1). En cas de transfert de propriété, les producteurs livrent en confiance cette production à l'organisation. En tant que membres de l'OP, ils participent notamment à la détermination d'un mécanisme de partage des revenus issus de la vente de l'ensemble des productions. Toutefois, il n'y a pas de négociation commerciale entre le producteur et l'OP, et encore moins entre le producteur et l'aval. Il s'agit donc d'un simple mécanisme de concentration de l'offre, dans lequel les différents producteurs se comportent comme s'ils constituaient une unique entreprise. Lorsque les producteurs ne transfèrent pas la propriété de leur production à l'OP, ils restent en prise avec le marché mais via l'OP. En effet, dans ce cas l'OP commercialise la production pour le compte des producteurs en fonction d'un mandat de commercialisation. La vente est réalisée par la structure associative, les volumes sont donc regroupés par rapport à des producteurs indépendants, mais le prix de cession est bien un prix individualisé entre chaque producteur et l'aval.
242. Les OP de gouvernance sont des organisations dans lesquelles les producteurs se regroupent pour se concerter sur la programmation de la production ou diffuser des préconisations alors que les produits concernés continuent d'être commercialisés par leurs membres, qui restent donc des concurrents sur les marchés aval. Ce type d'organisations de producteurs peut ainsi contribuer à réduire le caractère aléatoire de l'offre et ne peut être que bénéfique à l'efficacité économique.
243. En Nouvelle-Calédonie, le succès du GAPCE sur la côte Est montre tout l'intérêt d'une OP de commercialisation et les difficultés rencontrées par la COOP1 en province Sud pourraient suggérer d'inciter à la création d'OP de gouvernance.

1. Soutenir la création d'organisations de producteurs « de commercialisation »

244. Faisant le constat que le regroupement des producteurs suscite des réticences voire la méfiance du monde agricole calédonien marqué par une volonté d'indépendance, l'Autorité recommande dans un premier temps d'envisager un soutien en faveur d'OP de commercialisation, avec ou sans transfert de propriété, au stade de la première mise en marché, ce qui permettrait aux producteurs de confier la vente de leurs productions à un expéditeur ou colporteur (société commerciale, SICA, GIE, ou association¹⁷⁴) en lui donnant

¹⁷² Voir l'avis de l'Autorité de la concurrence métropolitaine n° 14-A-03 du 14 février 2014 relatif à une saisine de la fédération Les Producteurs de Légumes de France.

¹⁷³ Voir l'avis du Conseil de la concurrence n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes.

¹⁷⁴ Etant relevé que le paracommercialisme (forme de commerce qui ne respecte pas le cadre légal relatif à l'activité commerciale du secteur d'activité considéré et qui introduit donc une distorsion de concurrence ou une concurrence déloyale) n'est pas interdit en Nouvelle-Calédonie (article Lp. 442-7 du code de commerce).

mandat de négocier en commun les conditions de commercialisation de leur production auprès des grossistes.

245. Ce mode de regroupement de producteurs aurait pour principal intérêt de les décharger du temps passé à la négociation commerciale et au recouvrement des sommes pour leur permettre de se concentrer davantage sur leur activité agricole (jusqu'à 25 % de temps économisé¹⁷⁵) et de renforcer le pouvoir de négociation de l'expéditeur face aux grossistes et aux centrales d'achat grâce à la massification des ventes pour valoriser davantage leurs productions.
246. Ces structures pourraient, par exemple, opérer sur un bassin géographique de production ou regrouper des producteurs de produits certifiés (AR, AI, biopasifika). En l'absence de transfert de propriété de la production, les relations commerciales nouées entre les producteurs au sein de ces OP et les expéditeurs peuvent prendre la forme de contrats de mandat¹⁷⁶ ou de contrats de commission¹⁷⁷. Dans cette seconde hypothèse, le producteur a l'avantage de ne pas voir son identité révélée à l'acheteur en aval et pourrait éviter de subir des pressions comme celles rencontrées par les membres de la COOP1.
247. Afin que les producteurs de fruits et légumes s'approprient cette stratégie, une priorisation des aides versées par la Nouvelle-Calédonie ou par la CANC ou par les provinces pourraient être mises en œuvre au bénéfice des producteurs acceptant de se regrouper au sein d'OP de commercialisation, au détriment de ceux qui ne tenteraient pas la démarche afin d'assurer la neutralité budgétaire de cette incitation.

2. Inciter à la création d'organisation de producteurs « de gouvernance »

248. Etant donné le peu d'enthousiasme de la part des producteurs calédoniens à se regrouper au sein d'organisation de producteurs de commercialisation, synonyme de perte d'autonomie notamment, il pourrait être pertinent de les inciter à se regrouper quand même, tout en leur garantissant la possibilité de poursuivre la commercialisation de leurs produits par eux-mêmes, en restant concurrents.
249. Ce type d'organisations de producteurs, dites « de gouvernance » contribuent au progrès économique en ce qu'elles permettent de lutter contre le caractère aléatoire de la production et la volatilité des prix.
250. Ainsi, comme le soulignait déjà le Conseil de la concurrence en métropole en 2007, ces OP peuvent avoir pour principales fonctions :
- d'assurer une programmation annuelle de la production entre les exploitants de manière à réduire le risque de pénurie (en évitant que tous les producteurs produisent le même légume en même temps par exemple) ;
 - d'organiser un échange d'informations entre ses membres, notamment sur les volumes et sur les prix passés ;
 - de diffuser des préconisations en matière de variétés, de volumes, de prix objectif ;

¹⁷⁵ Selon l'estimation de M. Vernier au sein de la COOP1 présentée lors du bilan de la PPAP le 18 juillet 2018 à Bourail.

¹⁷⁶ La structure intervient alors comme agent commercial agissant au nom et pour le compte d'un producteur

¹⁷⁷ La structure intervient alors comme commissionnaire agissant en son nom mais pour le compte de tiers

- de mutualiser des moyens pour créer ou partager des installations de stockage ou de conditionnement afin de lisser leurs ventes sur une plus longue période...
- d’assister les producteurs à contractualiser leurs relations avec les distributeurs dans un sens favorable à leurs intérêts.

251. En revanche, l’Autorité rappelle que les pratiques consistant à fixer directement les prix au sein d’une OP sont inacceptables. En matière d’échange d’informations sur les prix, seule la diffusion de mercuriales rendant compte de l’évolution du marché peut être envisagée. Comme le souligne l’Autorité de la concurrence métropolitaine, « *pour être conformes aux règles de la concurrence, la collecte et la diffusion d’informations en matière de prix ou de volumes ne doivent pas avoir pour effet, actuel ou potentiel, de détourner les entreprises d’une appréciation autonome de leurs propres coûts. L’appréciation de la licéité de ces échanges d’informations au regard du droit de la concurrence s’effectue, au cas par cas, par le biais d’une analyse multicritère prenant en considération la nature des informations échangées, les caractéristiques du système d’échange, ainsi que la structure du marché considéré* »¹⁷⁸.

252. L’Autorité a néanmoins conscience du fait que la constitution et le fonctionnement d’une OP de gouvernance peuvent être considérée comme chronophage du point de vue des producteurs malgré les avantages qu’elle pourrait leur apporter. Elle recommande donc aux provinces, au titre de leurs compétences en matière de développement économique et d’agriculture, d’encourager la création de ces OP de gouvernance à travers une prise en charge des coûts de constitution et d’administration de telles OP. En pratique, une prise en charge partielle ou totale de la rémunération d’un administrateur de l’OP pourrait s’avérer efficace.

Recommandation n° 7 : Susciter des initiatives de regroupement de l’offre des producteurs au sein d’organisation de producteurs de commercialisation ou de gouvernance à travers une différenciation des subventions directes versées aux agriculteurs selon qu’ils sont volontaires ou non volontaires.

3. Inciter à la création d’organisations interprofessionnelles « courtes » pour surmonter l’échec de l’IFEL et de l’INTERFEL

253. Les organisations interprofessionnelles (OI) peuvent s’avérer un lieu de dialogue et de rééquilibrage très utile des rapports verticaux entre l’ensemble des acteurs de la filière. Elles peuvent prendre plusieurs formes : « courtes » lorsqu’elles incluent seulement la production, la collecte et la transformation ou « longues » lorsqu’elles s’étendent jusqu’à la distribution et au négoce. La souplesse du statut et de la forme juridique de ces organisations permet de les adapter aux particularités des différentes filières.

254. En métropole, au 31 décembre 2014, il était dénombré 66 organisations interprofessionnelles (OI) officiellement reconnues¹⁷⁹. Dans le secteur des fruits et légumes, l’INTERFEL, créée en 1976, rassemble l’ensemble des métiers de la filière fruits et légumes frais. Tous les stades sont représentés : production, coopération, expédition, importation, exportation, commerce de gros, distribution (grandes surfaces, commerces spécialisés et restauration collective). Cette

¹⁷⁸ Voir l’avis de l’Autorité de la concurrence n°10-A-05 du 23 février 2010 relatif à la réalisation d’enquêtes statistiques par la Chambre syndicale des améliorants organiques et supports de culture, point 19.

¹⁷⁹ Voir paragraphe 170 de l’avis de l’Autorité de la concurrence métropolitaine n°18-A-04 relatif au secteur agricole.

organisation interprofessionnelle est composée d'un collège amont et d'un collège aval incluant l'ensemble des familles professionnelles de l'interprofession. Elle a pour mission de développer la consommation, de favoriser le dialogue interprofessionnel et de développer les marchés.

255. En Nouvelle-Calédonie, force est de constater l'échec de l'IFEL et de l'INTERFEL à ce jour. La reprise du dialogue au sein d'une organisation interprofessionnelle longue mériterait donc d'être encouragée par les pouvoirs publics en ayant à l'esprit que les possibilités de dérogations au droit de la concurrence des OI sont plus restreintes que celle des organisations de producteurs (OP) ou des associations d'organisations de producteurs (AOP).
256. Comme l'a très justement souligné récemment l'Autorité de la concurrence métropolitaine dans un avis du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, « *les OP et AOP, d'une part, et les organisations interprofessionnelles, d'autre part, constituent deux formes de coopération différentes au sein des filières agricoles. Les organisations interprofessionnelles, qui incluent des représentants liés à la production et au moins un autre partenaire de la chaîne d'approvisionnement (comme par exemple la transformation, le négoce ou la distribution), se constituent autour de problématiques communes et agissent dans l'intérêt de l'ensemble de leurs membres. Ces organisations poursuivent notamment des objectifs d'amélioration des connaissances et de transparence des marchés. À ce titre, elles peuvent, par exemple (...) fournir à leurs membres des informations économiques générales (études de marché, données statistiques agrégées, études prospectives...), élaborer des contrats-types, initier des démarches qualitatives et de montée en gamme, ou promouvoir les produits auprès des consommateurs. Les organisations interprofessionnelles peuvent également (...) établir des clauses types de répartition de la valeur entre les agriculteurs et leurs premiers acheteurs. La mise en place de telles clauses vise à favoriser une meilleure transmission des signaux du marché et à renforcer les liens entre les prix à la production et la valeur ajoutée tout au long de la chaîne d'approvisionnement. En revanche, les organisations interprofessionnelles ne sont pas des opérateurs économiques et ne peuvent mener des actions de régulation des volumes, encadrer les promotions des produits, émettre des recommandations de prix qui auraient valeur normative, notamment par le biais d'une extension d'accord interprofessionnel, ou organiser des échanges d'informations stratégiques entre leurs membres. Le règlement OCM¹⁸⁰ interdit, à cet égard, la fixation de prix ou de quotas par les organisations interprofessionnelles. Ainsi, les possibilités de dérogations au droit des ententes n'apparaissent pas de même nature lorsque les pratiques en cause concernent les OP ou AOP et les interprofessions* »¹⁸¹.
257. A la lumière de cette jurisprudence, l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie considère que la réactivation de l'IFEL ou de l'INTERFEL ne pourrait conduire à leur confier les mêmes missions que précédemment, en particulier celle de réguler les quotas d'importation. En revanche, l'interprofession serait certainement le lieu idéal pour établir et diffuser des mercuriales, élaborer des contrats-types, promouvoir des démarches qualitatives, de montée en gamme des produits, d'innovation, de meilleure adéquation aux demandes des consommateurs notamment.
258. Néanmoins, compte tenu de la rupture récente du dialogue au sein de l'IFEL, l'Autorité préconise au gouvernement de soutenir, dans un premier temps, la création d'OI « courtes »

¹⁸⁰ Règlement (UE) n°1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés et des produits agricoles (OCM).

¹⁸¹ Voir l'avis de l'Autorité nationale de la concurrence n°18-A-04 du 3 mai 2018 relatif au secteur agricole, points 192 et suivants.

ne regroupant que le stade de la production, de la collecte et de la transformation. Des OI par zone géographique ou par filière (fruits / légumes) pourraient ainsi être instaurées afin de réunir moins d'acteurs mais véritablement désireux de travailler ensemble. Chacune de ces OI pourrait dans son domaine de compétence élaborer des accords et mener une politique de défense de l'intérêt de ses membres dans le respect des règles du droit de la concurrence. Ces structures plus simples et légères pourraient ainsi recréer un lieu de dialogue et de confiance afin de pouvoir à terme éventuellement recréer une OI unique « longue » représentant tous les stades de la commercialisation et tous les acteurs de la filière fruits et légumes.

Recommandation n° 8 : Promouvoir dans un premier temps la constitution d'organisation interprofessionnelles courtes (production, collecte, transformation), éventuellement par zone géographique ou par filière (fruits / légumes) pour renouer le dialogue entre les acteurs et parvenir, dans un second temps, à rétablir une organisation interprofessionnelle longue regroupant l'ensemble des acteurs de la filière fruits et légumes.

C. Pour un meilleur encadrement des relations avec les grossistes un accès simplifié aux marchés de la distribution en gros et au détail des fruits et légumes

1. Rappeler l'obligation de la contractualisation des rapports commerciaux entre producteurs et les distributeurs sous peine de 8,5 M. FCFP d'amende

259. En réponse à la volatilité des prix et au déséquilibre structurel constaté dans les relations commerciales entre les producteurs et les acheteurs, les filières agricoles, notamment la filière fruits et légumes, ont été encouragées par les pouvoirs publics à renforcer le cadre contractuel en métropole.
260. L'Autorité de la concurrence métropolitaine a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que la contractualisation avait ses faveurs au sein des filières agricoles afin d'atténuer les conséquences négatives de l'instabilité des prix. Elle a considéré que : « *la contractualisation constitue, à l'évidence, un moyen de régulariser la volatilité des prix. Il s'agit d'un mécanisme de partage du risque entre le vendeur et l'acheteur, le premier s'assurant notamment contre les situations où les cours sont au-dessous du prix mentionné dans le contrat, le second s'assurant contre les situations inverses* »¹⁸². Les producteurs disposent d'une certaine prévisibilité sur leurs recettes, tandis que les seconds s'assurent d'approvisionnements à un coût anticipable.
261. Comme elle l'a relevé, dans son étude thématique sur le droit de la concurrence dans le secteur agricole, « *le succès de la contractualisation pour les producteurs (...) dépend fortement des modalités de négociation et pose la question de l'interlocuteur avec lequel l'acheteur négocie le contenu des contrats. En effet, l'une des principales difficultés de la contractualisation tient à la puissance d'achat (...) des enseignes de la grande distribution sur le marché des fruits et légumes, d'une part, et à la multiplicité des vendeurs, d'autre part* »¹⁸³.

¹⁸² Voir le paragraphe 135 de l'avis n°18-A-004 cité ci-dessus.

¹⁸³ Voir l'étude thématique de l'Autorité nationale de la concurrence, « *Agriculture et concurrence* », publiée dans le rapport annuel 2012 et disponible à l'adresse suivante : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/etude_thema_2012.pdf, (page 127).

262. La contractualisation, aussi vertueuse qu'elle puisse être, n'est donc efficace que si elle emporte l'adhésion des acteurs, qu'elle précise suffisamment le contenu des contrats et que les modalités de leurs négociations soient également souples pour s'adapter aux réalités du marché.
263. En l'espèce, l'instruction a mis en évidence l'absence de contractualisation des négociations commerciales dans la filière des fruits et légumes. Or, l'Autorité rappelle que l'article Lp. 441-9 du code de commerce applicable en Nouvelle-Calédonie impose déjà l'établissement d'une convention unique entre un fournisseur et un distributeur fixant les conditions de l'opération de vente des marchandises, les accords de coopération commerciale, les conditions dans lesquelles le fournisseur se fait rémunérer par son client en contrepartie de services ou toute autre condition conclue entre les parties. Contrairement à la métropole où le dernier alinéa du I de l'article L. 441-7 du code de commerce exclut expressément les fruits et légumes du champ de la convention unique¹⁸⁴, en Nouvelle-Calédonie, les rapports entre producteurs de fruits et légumes et distributeurs sont bien régis par l'article Lp. 441-9 précité. Il en résulte que producteurs et distributeurs de fruits et légumes sont censés conclure, avant le 31 mars de chaque année, une convention unique, sous peine de se voir infliger une amende pénale d'un montant maximum de 8,5 millions F.CFP chacun.
264. Cette disposition n'a manifestement jamais été appliquée depuis son introduction par la loi du pays n° 2014-7 du 14 février 2014 mais devrait l'être par l'ensemble des 3.600 producteurs de fruits et légumes et des 11 grossistes recensés dans le secteur. Le présent avis est donc l'occasion de procéder à un rappel à la loi pour inciter les professionnels du secteur à contractualiser leurs rapports commerciaux d'ici le 31 mars 2019 au plus tard, à moins que le gouvernement ne préfère mettre en place un dispositif particulier d'encadrement des relations contractuelles dans le secteur des fruits et légumes comme en métropole.

Recommandation n° 9 : Avertir l'ensemble des producteurs et distributeurs de la filière fruits et légumes de l'obligation de contractualiser leurs rapports commerciaux dans les meilleurs délais, et au plus tard d'ici le 31 mars 2019, sous peine d'une amende de 8,5 millions F.CFP en vertu de l'article Lp. 441-9 du code de commerce, à moins que le gouvernement ne préfère mettre en place un dispositif particulier d'encadrement des relations contractuelles dans le secteur des fruits et légumes comme en métropole.

2. Faciliter l'accès aux marchés des producteurs de fruits et légumes

265. En Nouvelle-Calédonie, il existe un problème important de rencontre de l'offre et de la demande de fruits et légumes, les producteurs locaux se plaignant de ne pas avoir assez de débouchés et les distributeurs de ne pas obtenir suffisamment de produits de leur part. De plus, la quasi-totalité des producteurs se trouvent dans une situation déséquilibrée par rapport au pouvoir de marché des grossistes et des centrales d'achat.
266. Aussi, dans le but de simplifier la rencontre entre l'offre et la demande et de diversifier les circuits de commercialisation des producteurs, l'Autorité recommande au gouvernement de faciliter l'accès aux marchés des producteurs en instaurant une plateforme électronique de mise en relation des producteurs et des grossistes pour organiser l'acte de vente et faciliter

¹⁸⁴ Cela ne signifie pas pour autant l'absence d'obligation de contractualisation entre producteurs de fruits et légumes et distributeurs en métropole. En effet, il existe un régime particulier prévu par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010, codifié aux articles L. 631-24 et suivants du code rural.

l'établissement et la diffusion de mercuriales, de promouvoir par une campagne de communication régulière la vente directe aux consommateurs et d'accompagner le développement des partenariats entre les producteurs ou leurs groupements et les professionnels du secteur agroalimentaire.

a) *Par la création d'une plateforme électronique de mise en relation des producteurs et grossistes pour organiser la vente (volume, prix, qualités...)*

267. L'instruction a souligné que le marché de gros de Ducos ne remplit plus son rôle de lieu de rencontre de l'offre et la demande. Les transactions entre les producteurs et les grossistes se font majoritairement par commande directe et ce marché fait simplement office de lieu de stockage en raison de ce que les grossistes de Nouméa ont l'obligation d'y être présents.
268. Or, l'intérêt d'un marché de gros est de rassembler dans un lieu unique toute l'offre et la demande des fruits et légumes pour faciliter la compétition entre les différents acteurs et inciter à la transparence quant à la formation des prix qui s'effectue par confrontation de l'offre et de la demande. Il favorise la baisse des coûts de transaction et de transport en regroupant en un seul lieu la production. C'est donc un espace important de coordination verticale dans la chaîne de commercialisation.
269. Au cours de son audition, la CANC qui gère le marché de gros de Ducos a proposé de le revitaliser à l'ouvrant à tous les professionnels de la filière agro-alimentaires en restaurant, au surplus, un « carreau de producteurs » afin de favoriser la vente directe auprès des consommateurs quotidiennement.
270. Si une telle proposition apparaît bienvenue pour favoriser les circuits courts de distribution, l'Autorité reste dubitative quant à son impact sur l'amélioration de l'accès au marché de Ducos des petits producteurs de fruits et légumes, en particulier ceux de la province Nord et des îles qui, comme l'a souligné le commissaire du gouvernement en séance, ne se déplacent plus depuis de nombreuses années au regard du bilan coût/avantage de cette démarche (coût de transport, caractère chronophage et incertain des ventes réalisées...).
271. En revanche, le commissaire du gouvernement a confirmé la nécessité d'améliorer la mise en relation des producteurs et des grossistes sur l'ensemble du territoire et suggéré d'instaurer une « bourse virtuelle des fruits et légumes » par laquelle les ventes pourraient être conclues avant d'engager des frais de transport pour procéder à la distribution des fruits et légumes.
272. L'Autorité considère que l'instauration d'une plateforme numérique de mise en relation des producteurs avec leurs acheteurs, qui pourraient être les grossistes et les centrales d'achat mais également tout professionnel de l'industrie agroalimentaire, améliorerait certainement l'accès aux marchés de l'ensemble des producteurs – y compris ceux éloignés du grand Nouméa. Elle constituerait un progrès économique notable en réduisant les coûts de transaction à tous les stades de la commercialisation, pouvant conduire *in fine* à baisser les prix au détail au bénéfice du consommateur.
273. L'Autorité recommande toutefois au gouvernement de confier l'installation et l'administration de cette plateforme numérique de mise en relation à l'Agence rurale afin de s'assurer d'un accès non discriminatoire de l'ensemble des offreurs et des acheteurs professionnels. Cela lui permettrait également de disposer aisément de données sur les ventes passées (volume, prix, catégorie de produits...) qu'elle pourrait agréger pour établir des mercuriales de prix, contribuant ainsi à limiter la volatilité des prix dès la première mise en marché.

274. Dans son avis n° 14-A-03 précité, l’Autorité de la concurrence métropolitaine a rappelé que dans le secteur des fruits et légumes marqué par une forte volatilité des prix : « *l’introduction d’une plus grande transparence peut être considéré comme souhaitable, afin de permettre à la partie la plus faible lors des négociations commerciales de disposer d’informations objectives. Une telle transparence dans le secteur des fruits et légumes n’est, a priori, pas facteur de risque du point de vue du respect des règles de concurrence, en raison du nombre important de producteurs qui limite le risque d’interactions stratégiques entre eux* »¹⁸⁵. En l’espèce, l’établissement et la diffusion d’indicateurs de prix moyen au stade des transactions passées sur la plateforme électronique la semaine précédente seraient justifiés par le caractère périssable et peu stockables des fruits et légumes et contribuerait à limiter la volatilité des prix.

b) Par la promotion de la vente directe des producteurs locaux

275. Les circuits courts englobent plusieurs types de commercialisation possibles, en vente directe par le producteur lui-même (vente à la ferme, en ligne, en tournées ou à domicile, et sur les marchés municipaux ou ponctuels) ou en vente indirecte par un seul intermédiaire (vente à des professionnels du secteur agroalimentaire ou de la restauration).

276. La vente directe est aujourd’hui plébiscitée par les consommateurs calédoniens comme en témoigne l’émergence des « paniers » ou des magasins « coopératifs ». En Nouvelle-Calédonie, la vente directe se développe principalement dans plus de 50 exploitations adhérentes au réseau « bienvenue à la ferme » et lors des marchés municipaux (comme le « marché broussard »). Ce mode de commercialisation doit permettre, en principe, aux producteurs de vendre leurs produits à un prix leur garantissant une marge supérieure à celle qu’ils obtiennent dans le circuit long tout en offrant aux consommateurs des fruits et légumes frais à des prix compétitifs, en raison de la suppression d’un échelon intermédiaire. Si ce mode de commercialisation requiert du producteur de s’investir dans la logistique (transport, livraison, gestion des stocks), il offre l’avantage à ces derniers de rester propriétaire de leur marchandise jusqu’à la vente et de fixer librement leurs prix.

277. L’instruction a néanmoins mis en évidence les difficultés des magasins de producteurs à se développer ou en raison de pression de la part de grossistes pour les inciter à fixer des prix aux consommateurs proches de ceux pratiqués dans le cadre du circuit long classique, en passant régulièrement dans les magasins pour observer les prix. En outre, si les marchés broussards rencontrent un certain succès, leur impact sur les ventes des producteurs reste encore limité (10 à 20 % des ventes environ).

278. Afin de favoriser ce circuit de distribution alternatif et surmonter les difficultés actuellement rencontrées, l’Agence rurale pourrait donc lancer une campagne de communication destinée à promouvoir régulièrement, auprès des consommateurs, ce mode d’approvisionnement direct, à moindre coût et en prise avec le terroir.

c) Par l’accompagnement des producteurs locaux pour contractualiser avec les transformateurs ou restaurateurs locaux

279. Comme l’a souligné l’Autorité dans les développements précédents, peu de producteurs disposent des capacités logistiques et industrielles pour transformer leurs produits alors qu’il existe une réelle demande de la part des industriels locaux (transformateurs, restauration

¹⁸⁵ Voir l’avis de l’Autorité nationale de la concurrence n°14-A-03 du 14 février 2014 relatif à la saisine de la fédération Les Producteurs de Légumes de France, point 112.

collective...) pour acheter directement les fruits et légumes auprès des producteurs locaux, afin de réduire leurs coûts d'approvisionnement.

280. S'il est exact qu'à ce jour, les producteurs locaux peuvent difficilement s'engager sur un approvisionnement régulier tout au long de l'année étant donné la saisonnalité des fruits et légumes, l'Autorité observe que la programmation annuelle de la production qui pourrait être organisée par l'Agence rurale ou, à défaut d'accord, au sein d'organisations de producteurs, favoriserait l'établissement de relations commerciales avec les industriels locaux pour écouler, avec une certaine prévisibilité, les fruits et légumes locaux pendant la saison fraîche où des excédents de production existent et donnent aujourd'hui lieu à d'importants gaspillages.
281. A cet égard, l'Autorité partage l'ensemble des recommandations du CESE à destination des professionnels de l'agroalimentaire et des pouvoirs publics émises le 11 octobre 2017¹⁸⁶ pour lutter contre le gaspillage des productions agricoles et considère que, sous les réserves précédemment évoquées s'agissant des échanges d'informations ou des accords interprofessionnels notamment, le droit de la concurrence ne s'opposerait pas à leur mise en œuvre. Pour mémoire, les recommandations du CESE sont les suivantes :
- évaluer les besoins et possibilités des acteurs (producteur, grossiste, distributeur, transformateur et consommateur) et enquêter sur le gaspillage et les pertes en fruits et légumes estimés par chacun ;
 - réunir les professionnels de la filière – par exemple au sein d'une OI courte – afin de planifier au mieux la production ainsi que son écoulement, par exemple autour d'une charte de bonne conduite ou d'un accord interprofessionnel ;
 - mettre en place une filière spécifiquement dédiée à la transformation ;
 - permettre une segmentation du marché et notamment la consommation des fruits et légumes « moches » ou abîmés à moindre coût ;
 - privilégier par tous les moyens la production locale dans les cantines et internats ainsi que sa consommation par les enfants ;
 - intégrer aux politiques agricoles un objectif de lutte contre le gaspillage.
282. Comme dans le cadre des relations producteurs-distributeurs, l'Autorité rappelle néanmoins l'obligation de contractualisation des relations commerciales entre producteurs et professionnels de la transformation ou de la restauration. Certaines structures associatives travaillent déjà sur cet axe de développement et pourraient être accompagnées davantage par les pouvoirs publics pour inciter les producteurs locaux à rentrer dans cette démarche.

Recommandation n° 10 : Faciliter l'accès aux marchés des producteurs de fruits et légumes à travers l'instauration d'une plateforme électronique de mise en relation des producteurs et des grossistes, administrée par l'Agence rurale, pour organiser l'acte de vente et faciliter l'établissement et la diffusion de mercuriales, la diffusion d'une campagne de communication régulière en faveur de la vente directe aux consommateurs et le développement des partenariats entre les producteurs ou leurs groupements et les

¹⁸⁶ Voir le rapport et vœu n° 01/2017 du Conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie sur [le gaspillage des productions agricoles](#), du 11 octobre 2017.

professionnels du secteur agroalimentaire pour abaisser les coûts et lutter contre les gaspillages de la production agricole en saison fraîche en particulier.

Conclusion

283. En réponse à la demande d'avis du gouvernement et à la question posée, l'Autorité considère que l'organisation de la filière fruits et légumes ne permet pas de garantir les conditions d'une véritable concurrence entre opérateurs et ne contribue pas efficacement à l'objectif de renforcement de l'autosuffisance alimentaire ni à la diversité de l'offre des produits. Elle ne permet pas non plus de limiter la volatilité des prix des fruits et légumes qui continuent de progresser chaque année au détriment des consommateurs. En conséquence, si l'arrivée de nouveaux entrants est possible, l'organisation actuelle de la filière est propre à dissuader d'éventuels candidats.

284. L'Autorité formule donc dix recommandations, au service de trois actions prioritaires, pour :

- améliorer la régulation des volumes, des prix et de la qualité des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie (recommandations n° 1 à 6) ;
- structurer l'offre des producteurs afin de rétablir en leur faveur l'équilibre des relations avec les distributeurs (recommandations n° 7 et 8) ;
- encourager la formalisation des relations entre les producteurs et les acheteurs sur les marchés avals et simplifier l'accès des producteurs locaux aux circuits courts (recommandations n° 9 et 10).

285. Le rappel de ces dix recommandations sont présentées dans l'encadré en tête du présent avis.

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

La secrétaire de séance,

La Présidente,



Marie-Christine Marzin

Aurélie Zoude-Le Berre