

**Rapport de l’Autorité de la concurrence
relatif aux mécanismes d’importation et de distribution
des produits de grande consommation
en Nouvelle-Calédonie**

établi par MM. Thibault DECRUYENAERE
et Philippe SAUZE, Rapporteurs

21 septembre 2012

INTRODUCTION	4
CHAPITRE I. : LE CONSTAT GENERAL	5
A. Les prix à la consommation en Nouvelle-Calédonie.....	5
<i>1. Les comparatifs de prix entre la métropole et la Nouvelle-Calédonie.....</i>	<i>5</i>
<i>2. La dynamique des prix en Nouvelle-Calédonie.....</i>	<i>6</i>
B. Les facteurs liés à la géographie et à la structure de consommation de la Nouvelle-Calédonie.....	8
<i>1. Un marché très étroit.....</i>	<i>8</i>
<i>2. Un marché éloigné de la métropole mais qui bénéficie de la proximité des marchés australiens et neo-zélandais</i>	<i>10</i>
<i>3. Les conséquences de l'étroitesse du marché : des secteurs concentrés et peu compétitifs.</i>	<i>11</i>
C. Les réglementations affectant la libre concurrence.....	12
<i>1. Les taxes.</i>	<i>13</i>
<i>2. Les quotas</i>	<i>16</i>
<i>3. Les prix réglementés.....</i>	<i>18</i>
<i>4. Les règles sanitaires.....</i>	<i>21</i>
D. L'agriculture et la production locale	21
<i>1. La production agricole</i>	<i>21</i>
<i>2. La production industrielle locale</i>	<i>25</i>
E. Le secteur de l'importation en Nouvelle-Calédonie	29
<i>1. Le secteur du fret maritime</i>	<i>29</i>
<i>2. Le fonctionnement du port de Nouméa et la manutention portuaire.....</i>	<i>32</i>
<i>3. L'ensemble de la chaîne logistique d'importation induit un surcoût de presque 50 % du prix d'achat des marchandises importées depuis la France.</i>	<i>34</i>
<i>4. Le secteur des importateurs-grossistes.....</i>	<i>35</i>
F. Un marché de détail peu concurrentiel	36
<i>1. L'importance du petit commerce de proximité en Nouvelle-Calédonie</i>	<i>36</i>
<i>2. La structure du marché de la grande distribution alimentaire.....</i>	<i>38</i>
<i>3. Le comportement constaté des distributeurs de détail.....</i>	<i>42</i>
<i>4. Le cadre réglementaire</i>	<i>43</i>

CHAPITRE II : LES ACTIONS SOUHAITABLES.....	47
A. A court terme, améliorer les réglementations existantes pour en atténuer les effets négatifs sur l'économie	49
1. <i>Transformer les protections de marché quantitatives en protections tarifaires</i>	<i>49</i>
2. <i>Supprimer les droits de douanes pour les produits importés de pays non membres de l'Union européenne</i>	<i>51</i>
3. <i>Etre plus sélectif dans l'octroi des mesures protectionnistes</i>	<i>51</i>
4. <i>Les filières des fruits et légumes et de la viande.....</i>	<i>54</i>
B. Améliorer le fonctionnement de la concurrence sur les marchés de détail et restaurer la pleine liberté des prix.....	57
1. <i>Mettre fin à la réglementation des prix et des marges</i>	<i>57</i>
2. <i>Substituer à l'actuelle procédure d'autorisation d'implantation un « test de concurrence » prévisible et transparent.....</i>	<i>59</i>
3. <i>Encourager la fluidité des marchés de détail</i>	<i>60</i>
4. <i>Modifier la réglementation relative aux marges arrière.....</i>	<i>63</i>
CONCLUSION	65

INTRODUCTION

1. Par convention en date du 14 février 2012, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a sollicité l'expertise de l'Autorité de la concurrence en vue de la réalisation de deux études portant respectivement sur les mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation et sur l'organisation des structures de contrôle en matière de concurrence. La présente étude porte sur le premier de ces deux sujets.
2. Dans la lettre de mission, le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie souhaite que l'Autorité « *évalue le fonctionnement concurrentiel de la distribution des produits de grande consommation et propose des solutions ou des pistes de réflexion.* »
3. La présente étude porte sur les produits de grande consommation distribués dans les surfaces à dominante alimentaire. Les conditions d'importation et / ou de distribution de produits et services distribués au travers d'autres circuits, comme les services bancaires, la téléphonie, l'énergie ne sont pas abordés dans le présent rapport. De nombreux représentants des producteurs locaux, des importateurs-grossistes et des distributeurs ont toutefois souligné que le coût élevé de ces produits et services était de nature à alourdir les coûts de production et à renchérir le prix des produits de grande consommation et appelé à la conduite d'études spécifiques.
4. La première partie de ce rapport décrit le processus de formation des prix des produits de grande consommation. La seconde partie formule des recommandations visant à améliorer, tant à court terme qu'à long terme, le fonctionnement concurrentiel des marchés aux différents stades de la chaîne de distribution.

CHAPITRE I. : LE CONSTAT GENERAL

5. Après une brève description factuelle des niveaux de prix constatés en Nouvelle-Calédonie (A), cette partie décrit leurs principaux déterminants, et notamment la situation géographique de la Nouvelle-Calédonie (B) et les différentes réglementations affectant la concurrence et le niveau des prix (C). Elle étudie également les principaux secteurs participant à la détermination des prix des produits de grande consommation, et notamment les conditions de production locale (D), le secteur de l'importation en Nouvelle-Calédonie (E) et, enfin, le marché de la vente au détail des produits de grande consommation (F).

A. LES PRIX A LA CONSOMMATION EN NOUVELLE-CALEDONIE

1. LES COMPARATIFS DE PRIX ENTRE LA METROPOLE ET LA NOUVELLE-CALEDONIE

6. Bien qu'aucune étude de grande ampleur n'ait été produite à ce jour, il existe un consensus sur la cherté des produits de grande consommation vendus en Nouvelle-Calédonie. Les différents acteurs entendus ont chacun produit des estimations des écarts de prix observés entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole, essentiellement basées sur des exemples emblématiques de produits soumis à des taxes élevées à l'importation (le Nutella par exemple).
7. De plus, en 2007, l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE¹) a comparé les prix de certains produits en France métropolitaine et en Nouvelle-Calédonie (cf. tableau 1 *infra*) et constaté des différentiels très importants pour certains produits de grande consommation comme les yaourts (rapport de 1 à 4,2) ou le café moulu (rapport de 1 à 2,5)².
8. Une analyse précise du niveau général des prix des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie nécessiterait *a minima* d'effectuer des relevés de prix sur un échantillon représentatif de produits commercialisés à la fois en France et en Nouvelle-Calédonie. Une telle étude serait très complexe à mettre en place et de plus, elle resterait très incomplète. En effet, l'échantillon serait très peu représentatif de la consommation des ménages calédoniens dans la mesure où une partie non négligeable des produits alimentaires et des produits DPH (Droguerie-Parfumerie-Hygiène) consommés en Nouvelle-Calédonie sont produits localement ou importés depuis l'Australie et la Nouvelle-Zélande.
9. En l'absence d'une étude de l'ISEE permettant une comparaison avec la métropole plus récente ou plus exhaustive que celle ayant conduit au tableau 1 *infra*, le présent rapport se bornera donc - sans chercher à quantifier les écarts de prix observés entre la Nouvelle-Calédonie et la France, sans essayer d'apprécier non plus comment la cherté de la vie

¹ www.isee.nc

² Cf., sur ce point, le Rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie de E. Wasmer et Q. David.

affecte le pouvoir d'achat des ménages calédoniens – à mettre en lumière les facteurs structurels, les réglementations et les éventuels dysfonctionnements concurrentiels qui participent à la cherté des produits de grande consommation sur le territoire calédonien.

Tableau 1 : Comparaisons des prix de certains produits de grande consommation en France métropolitaine et en Nouvelle-Calédonie (Source : ISEE, chiffres 2007)³

Comparaison de prix moyens en 2007 entre Nouméa et la Métropole (en CFP)			
<i>Source : Isee, 2008</i>			
Article		Prix Métropole	Prix Nouméa
Baguette de pain	250 g	95	78
Pâtes alimentaires supérieures	500 g	86	244
Filet de bœuf	1 kg	3 933	2 806
Gigot d'agneau	1 kg	1 905	1 321
Échine de porc	1 kg	881	1 586
Jambon supérieur	1 kg	1 587	1 553
Lait demi écrémé	1 l	80	98
Yaourts nature	500 g	80	335
Beurre en plaquette	250 g	181	235
Thon	1 kg	2 223	1 408
Crevettes	1 kg	2 245	1 751
Champignons frais	1 kg	545	1 932
Sucre en morceaux	1 kg	163	169
Café moulu	500 g	327	819
Eau minérale non gazeuse	1,5 l	61	150
Whisky	75 cl	1 492	2 415
Carottes	1 kg	138	374
Oignons	1 kg	236	377
Pomme de terre nouvelles	1 kg	212	210
Tomates	1 kg	315	642
Essence sans plomb	1 l	158	128
Gazole	1 l	131	100
Réparation automobile	1 h	6 957	4 554
Consultation chez un médecin généraliste	1	2 625	3 548

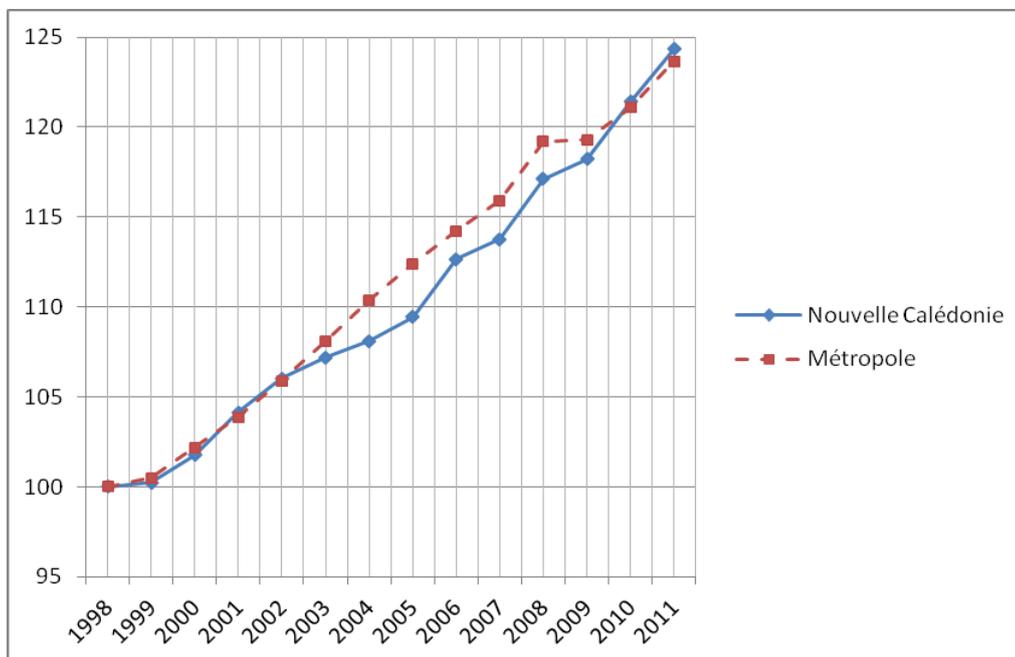
2. LA DYNAMIQUE DES PRIX EN NOUVELLE-CALEDONIE

10. Sur la période récente, l'inflation en Nouvelle-Calédonie est restée relativement modérée (cf. figure 1 *infra*) : ainsi, sur la période 1998-2011, l'indice des prix à la consommation

³ Source : Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie, « Le mémento de l'investisseur en Nouvelle-Calédonie », 2010. http://www.cci.nc/fichiers/Memento_web.pdf

(IPC) calédonien a crû à un rythme comparable à celui constaté en France métropolitaine (croissance de 1,7 % par an en moyenne).

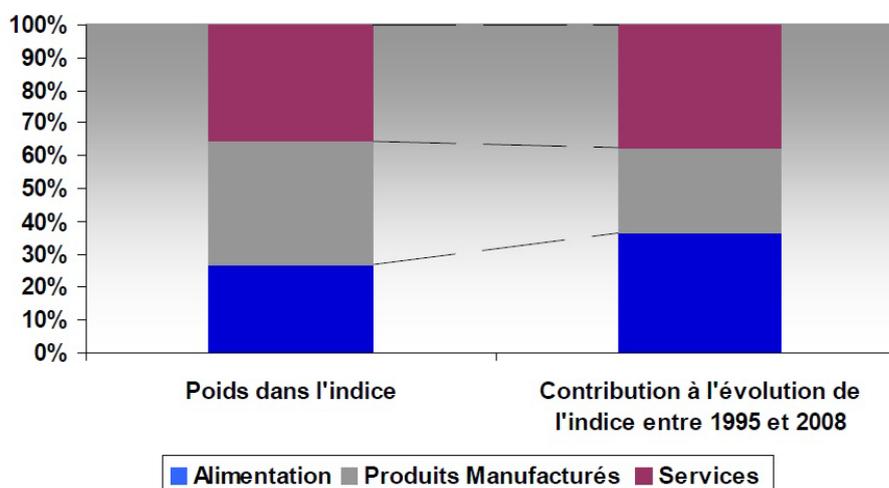
Figure 1 : Evolution comparée de l'indice des prix à la consommation en Nouvelle-Calédonie et en métropole.



Base 100 en 1998, source ISEE pour les données calédoniennes et INSEE pour les données métropolitaines.

11. Représentant 21 % du budget des ménages calédoniens, les produits alimentaires ont toutefois contribué à l'inflation en Nouvelle-Calédonie à hauteur de 35 % environ (cf. figure 2 *infra*). Une telle tendance est également constatée en France mais de manière plus modérée. C'est ce qu'a mis en évidence l'analyse des évolutions sous-jacentes de l'indice des prix à la consommation par l'Institut d'émission d'outre mer (IEOM).

Figure 2 : Contribution des dépenses alimentaires à l'inflation en Nouvelle-Calédonie entre 1995 et 2008. Source : Institut d'émission d'outre mer.



12. Au sein des dépenses alimentaires, ce sont les produits de base qui ont subi les plus fortes augmentations de prix avec, au premier chef, les céréales (le riz en particulier, très consommé en Nouvelle-Calédonie), le pain, les huiles et graisses (beurre, margarine), et les produits laitiers (yaourts). L'augmentation du prix de ces produits de base pèse évidemment sur le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes et contribue à un sentiment de vie chère. Ce constat souligne en définitive la pertinence d'une étude propre aux produits alimentaires même si, comme ont pu le souligner la majorité des acteurs entendus, d'autres postes de consommation (transports, énergie, télécommunications, logement) contribuent vraisemblablement à la cherté de la vie en Nouvelle-Calédonie.

B. LES FACTEURS LIÉS A LA GEOGRAPHIE ET A LA STRUCTURE DE CONSOMMATION DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

13. La Nouvelle-Calédonie constitue un marché très étroit, y compris comparé aux territoires d'outre-mer déjà étudiés par l'Autorité de la concurrence (1). Ce marché pâtit également de son éloignement géographique avec la France, mais peut bénéficier de la proximité de grands marchés comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande (2). Au final, l'étroitesse du marché handicape la compétitivité des opérateurs économiques et favorise leur concentration (3).

1. UN MARCHÉ TRÈS ÉTROIT

a) Un territoire marqué par une faible population très inégalement répartie sur le territoire...

14. La population de la Nouvelle-Calédonie est, selon le dernier recensement effectué en 2009 par l'ISEE, de 245 000 habitants. La densité de la population est de 13,2 hab/km² à comparer à une densité de 115 hab/km² en métropole. La Nouvelle-Calédonie constitue donc un marché beaucoup plus étroit que La Réunion, qui compte environ 800 000 habitants, et que la Guadeloupe et la Martinique, qui comptent chacune environ 400 000 habitants.
15. En outre, la population est très inégalement répartie sur le territoire : la Province Sud compte 183 000 habitants contre 45 000 pour la Province Nord et 17 000 dans les Iles Loyauté. La majeure partie de la population (150 000 habitants) est ainsi concentrée dans la zone dite du Grand Nouméa, le reste des habitants étant très éloigné de ce principal centre d'activité de l'île. Le trajet entre Nouméa et les localités du nord du territoire nécessite entre 4 et 5 heures de route. Les Iles Loyauté subissent quant à elles le phénomène de double insularité. Cette dispersion de la population accroît les coûts logistiques et est donc de nature à accroître les prix pour certaines parties de la population.
16. Enfin, la Nouvelle-Calédonie est marquée par de fortes disparités de consommation liées à des modes de vie très différents suivant les communautés. Ainsi, dans les zones rurales et *a fortiori* dans les zones tribales, les ménages ont beaucoup recours à l'autoconsommation. Comme le souligne à juste titre le rapport commandé par le Syndicat des importateurs et

des distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC) au cabinet de Conseil QuidNovi⁴, cette segmentation des modes de vie propre à la Nouvelle-Calédonie est de nature à réduire plus encore la taille effective du marché calédonien⁵.

b) ... et par des revenus plus élevés qu'en métropole, mais très inégalement répartis

17. D'après l'enquête 'Budget Consommation des ménages' conduite par l'ISEE en 2008, le revenu moyen des ménages calédoniens (tous revenus confondus) est de 3 390 € par mois, soit 17,7 % de plus qu'en métropole⁶. Plusieurs facteurs contribuent à ces niveaux de revenus relativement élevés. Au premier chef, les fonctionnaires calédoniens et les fonctionnaires métropolitains détachés en Nouvelle-Calédonie bénéficient d'importantes majorations de traitement en raison de la cherté de la vie : le traitement de base est ainsi majoré par l'application d'un coefficient multiplicatif équivalant à 1,73 pour les communes du Grand Nouméa (Nouméa, Mont-Doré, Dumbéa et Païta) et 1,94 dans le reste du territoire⁷. Cette indexation concerne une part non négligeable de la population : d'après les chiffres de l'ISEE, on dénombre en Nouvelle-Calédonie près de 24 000 salariés du secteur public sur un total de 84 000 salariés, soit près de 30 % des salariés. Plus accessoirement, le salaire minimum garanti (SMG) a récemment fait l'objet de plusieurs revalorisations successives pour passer de 120 000 F CFP (1 000 €) en 2007 à 150 000 F CFP (1 200 €) au 1^{er} janvier 2012⁸.
18. Ce niveau de revenu élevé masque toutefois d'importantes disparités. Tout d'abord, d'après l'ISEE, l'écart entre les salaires du secteur public et ceux du secteur privé, tous emplois confondus, est de 57 %. Cet écart s'explique notamment par le taux élevé de cadres dans la fonction publique alors que le secteur privé concentre l'essentiel des ouvriers et employés sans qualification⁹. Les disparités sont également géographiques : la Province nord et les Iles Loyauté affichent des revenus moyens par ménages de 234 000 F CFP (1 950 €)¹⁰ et 200 000 F CFP (1 660 €) contre 462 000 F CFP (3 850 €) dans la Province sud. La moitié des ménages les plus fortunés se partagent 79 % des ressources contre 69 % en France métropolitaine¹¹. Dans la Province des Iles, l'économie monétaire demeure peu développée et presque la moitié des ménages ont des ressources inférieures à 120 000 F CFP soit 1 000 €

⁴ « *Le commerce alimentaire en Nouvelle-Calédonie : une spécificité locale* », Cabinet QuidNovi. Rapport réalisé en avril 2012 à la demande du Syndicat des importateurs et distributeurs de Nouvelle-Calédonie (SIDNC)

⁵ De manière habituelle, l'autoconsommation n'est pas incluse dans l'appréciation de la taille d'un marché.

⁶ Il s'agit ici d'un revenu avant imposition. A titre de comparaison, le revenu disponible moyen des ménages français s'élevait en 2009 à 34 540 € par an d'après l'INSEE soit 2 880 € environ par mois.

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=natsos04202

⁷ Arrêté n°68-038/CG du 29 janvier 1968 fixant le régime de rémunération et le régime des prestations familiales applicables aux fonctionnaires des cadres territoriaux de Nouvelle-Calédonie

⁸ Ces montants sont bruts, calculés avant impôts. En France, le salaire minimum est de 1 425,67 € (brut) par mois.

⁹ Source : L'économie de la Nouvelle-Calédonie, Anne Pitoiset.

¹⁰ Un euro équivaut à 120 francs pacifiques (F CFP).

¹¹ Source : Budget consommation des ménages 2008, ISEE.

19. Cette répartition inégale des revenus en Nouvelle-Calédonie a d'importantes conséquences tant sur la structure de la demande que sur la formation des prix des produits de grande consommation :

- si les salaires sont en moyenne très élevés, les inégalités de revenus sont très marquées, si bien qu'au final, la demande de produits alimentaires demeure relativement limitée ;
- les Calédoniens dotés de revenus élevés ont une disposition à payer relativement importante. Selon les déclarations d'opérateurs locaux, s'agissant des fonctionnaires métropolitains détachés sur le territoire calédonien, cette forte disposition à payer va de pair avec des habitudes de consommation particulières, notamment une forte appétence pour les produits habituellement consommés en métropole et relativement onéreux compte-tenu des taxes et des coûts d'approche.

2. UN MARCHÉ ELOIGNÉ DE LA MÉTROPOLE MAIS QUI BÉNÉFICIE DE LA PROXIMITÉ DES MARCHÉS AUSTRALIENS ET NEO-ZÉLANDAIS

20. La Nouvelle-Calédonie est située à 16 000 km de la métropole, 2 000 km de Sydney et 1 800 km d'Auckland. Les navires qui empruntent un trajet direct en provenance de métropole effectuent le trajet en 30 jours environ et entre 2 et 3 jours depuis l'Australie ou la Nouvelle-Zélande.

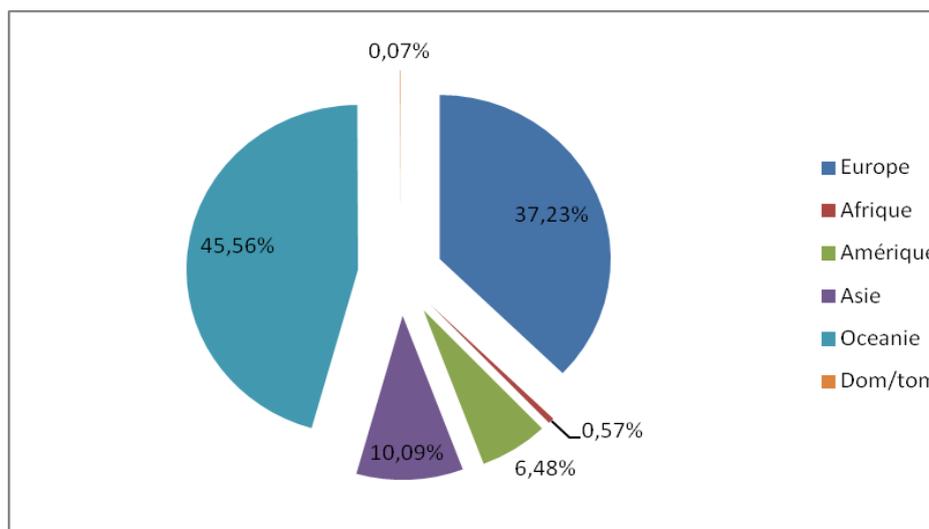
21. Cependant, comme le souligne le rapport du cabinet SYNDEX intitulé « Les causes de la vie chère en Nouvelle-Calédonie » et publié en avril 2009¹², il convient de ne pas confondre « *éloignement économique* » et « *éloignement géographique* » : si la Nouvelle-Calédonie est plus éloignée géographiquement de la métropole que les départements d'outre-mer (DOM), sa position géographique à proximité des deux importants marchés que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande lui confère certains avantages dont ne peuvent profiter les DOM.

22. Tout d'abord, la Nouvelle-Calédonie se situe sur de nombreuses routes maritimes très fréquentées, ce qui a pour effet de réduire le coût d'approche des produits importés (cf. *infra*).

23. Ensuite, cette proximité avec des marchés très développés est de nature à favoriser les échanges commerciaux, ce dont ne peut pas profiter La Réunion par exemple. En 2011, 185 000 tonnes de produits alimentaires ont été importées en Nouvelle-Calédonie. Ces produits alimentaires proviennent essentiellement d'Océanie (45 % en volume, cf. figure 3 *infra*) et d'Europe (37 %). Lorsque sont exclus les produits céréaliers (riz, maïs et céréales) essentiellement importés d'Asie et d'Océanie, l'Europe demeure néanmoins le principal fournisseur de la Nouvelle-Calédonie (la France représentant 80 % des importations européennes).

¹² « Les causes de la vie chère en Nouvelle-Calédonie – Structure des prix et des coûts », rapport du cabinet Syndex réalisé pour l'Union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC), avril 2009.

Figure 3 : Origines des produits alimentaires importés en Nouvelle-Calédonie.



Source : statistiques du port autonome.

24. Ainsi, même si la Nouvelle-Calédonie reste très dépendante des importations en provenance de la métropole pour certaines catégories de produits, les flux d'échanges avec ses voisins océaniens sont importants.

3. LES CONSEQUENCES DE L'ETROITESSE DU MARCHÉ : DES SECTEURS CONCENTRES ET PEU COMPETITIFS.

25. Dans son avis 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer¹³, l'Autorité de la concurrence avait analysé les conséquences de la taille restreinte des marchés intérieurs des départements d'outre-mer sur la structure de ces marchés. Certaines des conclusions de cet avis s'appliquent, de manière plus prégnante encore, au marché calédonien.
26. En raison de l'étroitesse du marché calédonien, dont la taille est environ quatre fois inférieure à celle du marché réunionnais¹⁴, de nombreux secteurs de la production locale (c'est notamment le cas du riz, des pâtes, et des boissons) présentent une structure en oligopole voire en monopole. Ces structures de marché sont de nature à faciliter la mise en place et le maintien de comportements collusifs entre les acteurs du marché et, à tout le moins, de nature à atténuer l'intensité de la concurrence entre les opérateurs. Dans un article relatif à la politique de la concurrence dans les petites économies, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soulignait notamment : « *In a economy characterized by the power of small circles, it is obviously easy to maintain cartels and other collusive arrangements because when 'everybody knows everybody else' there is no need for detailed and difficult to manage (vulnerable) contractual*

¹³ <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/09a45.pdf>

¹⁴ Alors que le territoire réunionnais a une superficie 7 fois moins grande.

arrangements »¹⁵. Les entretiens menés sur le territoire ont effectivement mis en lumière une forte proximité entre les différents opérateurs, proximité qui facilite les échanges d'informations entre les firmes.

27. Pour les petites économies, le commerce international peut constituer un moyen de surmonter les inconvénients liés à la taille restreinte des marchés. Les exportations permettent en effet aux entreprises locales d'atteindre des niveaux de production supérieurs à ceux simplement nécessaires pour subvenir à la demande intérieure, les surplus étant revendus sur les marchés étrangers. Les exportations agissent ainsi comme un levier permettant de réaliser des économies d'échelle et de réduire les coûts de production. Théoriquement, la position géographique de la Nouvelle-Calédonie, à proximité des grands marchés de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, devrait faciliter ses exportations. Cependant, à l'exception du nickel et de quelques autres produits comme la crevette ou le squash¹⁶, les productions locales sont généralement trop peu exportées pour accroître significativement les volumes produits et permettre aux entreprises de bénéficier d'économies d'échelle.
28. Selon de nombreux opérateurs entendus, plusieurs obstacles entravent le développement d'une activité d'exportation significative. En particulier, de nombreux facteurs contribuent à accroître les coûts production et rendent difficile la fabrication de produits réellement compétitifs et susceptibles d'être exportés :
- le coût élevé de l'énergie, des transports, du crédit, des télécommunications ;
 - la fiscalité qui renchérit le coût des intrants nécessaires à toute production locale ;
 - le coût élevé du travail ;
 - les coûts liés à la mise en place d'outils logistiques nécessaires aux développements des exportations.

Les économies d'échelle induites par une production à plus grande échelle ne seraient ainsi pas suffisantes pour contrecarrer les surcoûts subis par les industries calédoniennes.

C. LES REGLEMENTATIONS AFFECTANT LA LIBRE CONCURRENCE

29. La Nouvelle-Calédonie est caractérisée par un cadre réglementaire spécifique, orienté notamment vers la protection de l'agriculture et de l'industrie locales au travers de différentes mesures protectionnistes. En effet, la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 relative aux protections de marché en Nouvelle-Calédonie détaille les conditions auxquelles les producteurs calédoniens peuvent être protégés des importations. Cette délibération a pour objectif, selon ses propres termes, « *de faciliter l'écoulement des produits fabriqués en Nouvelle-Calédonie sur le marché local, de leur permettre de devenir concurrentiels par rapport aux produits importés et de favoriser ainsi le développement des entreprises locales* ».
30. Ces protections peuvent être soit de nature tarifaire (1), soit de nature quantitative (quotas ou interdictions d'importer – 2), un même produit ne pouvant bénéficier à la fois d'une

¹⁵ « *Small economies and competition policy: a background paper* », OECD Global Forum on Competition, p.8.

¹⁶ Courge exportée principalement vers le Japon.

mesure de protection quantitative et d'une protection tarifaire conformément à la décision du tribunal administratif de Nouméa du 21 octobre 2010.

31. Enfin, les prix de certains produits de grande consommation sont réglementés (3).

1. LES TAXES.

32. L'autonomie fiscale de la Nouvelle-Calédonie est inscrite à l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. La Nouvelle-Calédonie est également compétente en matière de douanes et de commerce extérieur (article 6).
33. Les sujets relatifs à la fiscalité indirecte, aux droits de douanes et au système de défiscalisation ont fait l'objet de plusieurs rapports récents¹⁷. A ce jour, il n'existe pas de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en Nouvelle-Calédonie. Toutefois, une TGA (taxe générale sur les activités) doit être mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2013. Elle vise à remplacer certaines des taxes existantes¹⁸.
34. En revanche, un nombre très important de taxes à l'importation (cf. encadré *infra*) s'appliquent aux produits entrants sur le territoire calédonien. Les produits alimentaires n'échappent pas à ce qui est généralement décrit comme « *une sédimentation historique* »¹⁹ dont la complexité est renforcée par de nombreuses exonérations. Seuls certains produits de première nécessité sont exemptés de taxation à l'importation (cf. *infra*).

¹⁷ Rapport d'observations définitives 2008/16/NC du 13 novembre 2008 de la Chambre territoriale des comptes relatif aux recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie; Rapport d'observations définitives 2011/07/NC du 13 octobre 2011 de la Chambre territoriale des comptes relatif au régime d'aides fiscales aux investissements en Nouvelle-Calédonie ; Rapport de M. Lieb de décembre 2010 au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relatif à des propositions de rationalisation de la fiscalité indirecte de la Nouvelle-Calédonie.

¹⁸ TSS (Taxe de solidarité sur les services), TBI (Taxe de base à l'importation), TFA (Taxe sur le fret aérien), taxe de péage et THN (taxe hôtelière sur la nuitée)

¹⁹ Rapport d'observations définitives 2008/16/NC du 13 novembre 2008 de la Chambre territoriale des comptes relatif aux recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie

Encadré 1 : principales taxes à l'importation en vigueur en Nouvelle-Calédonie.

- **Taxe de péage** : cette taxe d'un taux de 1% s'applique aux marchandises importées empruntant la voie maritime ;
- **Taxe générale à l'importation (TGI)** : cette taxe d'un taux 5 % s'applique à toutes les marchandises importées à l'exception de quelques produits qui bénéficient d'une exonération : notamment, le lait, le riz, le blé, la farine ;
- **Taxe de base à l'importation (TBI)** : cette taxe, dont le taux, variable selon les produits, peut atteindre 31 %, s'applique à toutes les marchandises importées à l'exception du lait, du beurre, des céréales, du sucre, de la viande ;
- **Taxe sur le fret aérien (TFA)** : cette taxe d'un taux de 8 % s'applique à toutes les marchandises importées empruntant la voie aérienne, à l'exception de certains produits dont le lait, le riz, le blé, la farine. Les marchandises supportant cette taxe sur le fret aérien ne sont pas soumises à la TBI ;
- **Taxe de consommation sur les produits importés (TCI)** : cette taxe s'applique aux marchandises habituellement surtaxées comme l'alcool et le tabac, les taux applicables dépendant des produits concernés ;
- **Taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA)** : cette taxe s'applique aux produits importés susceptibles d'être concurrents des produits agricoles locaux. Elle concerne les denrées alimentaires suivantes : coqs, poules, dindes, saumon, thon, café, yaourt, fromage, miel, légumes et fruits. Pour l'année 2012, 17 taux différents, de 2 à 49 %, s'appliquent, auxquels s'ajoutent 6 niveaux de taxation au poids, de 20 à 700 F CFP/kg²⁰. Cette taxe est affectée à 70 % à l'Établissement de régulation des prix agricoles (ERPA) et à 30 % à la Chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie ;
- **Taxe conjoncturelle pour la protection de la production locale (TCPPL)** : cette taxe est exigible sur les produits importés susceptibles d'être concurrents de produits transformés localement. Elle concerne un ensemble de produits alimentaires tels que les saucisses, le foie gras, les confiseries, les bières, l'eau minérale, les jus de fruits, les sirops et les glaces. Pour l'année 2012, 23 taux différents ont été relevés, allant de 2 à 60 %, et trois taxations au poids de 250, 500 et 1 000 F CFP/kg²¹.
- **Droit de douane (spécifique aux produits importés depuis des pays n'appartenant pas à l'Union européenne)** : à toutes ces taxes s'ajoute éventuellement un droit de douane en fonction de la nature et de l'origine du produit. Les produits dits d'origine privilégiée (en particulier les pays de l'Union européenne) sont dispensés de ce droit de douane. Pour les marchandises qui ne proviennent pas de l'Union européenne, cinq taux sont en vigueur : 0 %, 5 %, 10 %, 15 % et 20 % suivant la nature du produit.

²⁰ Par exemple, l'importation de crevettes est taxée à 38 % et les coqs et poules non découpés à 400 F CFP/kg.

²¹ Par exemple, la bière est taxée à 250 F CFP/l, les pâtes à tartiner à 500 F CFP/kg, les mouchoirs présentés en étui de poche à 21 %, les saucisses à base de volaille à 27 % et les chips à 60 %.

35. L'ensemble de ces taxes renchérit considérablement le prix de très nombreux produits importés²². Le tableau 2 ci-dessous présente une liste, non-exhaustive, des taxes applicables à certains produits de consommation courante.

Tableau 2 : exemples de taxes à l'importation applicables à certains produits de grande consommation

Produit	Taxes applicables	Taux
Chips	Taxe de base à l'importation	5 %
	Taxe générale à l'importation TGI	11 %
	Taxe de péage	1 %
	Droits de douane (hors UE)	5 %
	TCPPL	60 %
Bière	Taxe de base à l'importation	5 %
	Taxe générale à l'importation	31 %
	Taxe de péage	1 %
	Taxe sur les alcools et les tabacs	12 F. CFP / litre
	TCI	40 F CFP / litre soit 0,33 €/litre
	Droit de douane (hors UE)	10 %
	TCPPL	250 F CFP / litre soit 2,1 €/ litre
Pâte à tartiner	Taxe de base à l'importation	5 %
	Taxe générale à l'importation	26 %
	Taxe de péage	1 %
	Droit de douane (hors UE)	15 %
	TCPPL	500 F CFP / kg soit 4,2 €/ kg
Eau minérale	Taxe de base à l'importation	5 %
	Taxe générale à l'importation	26 %
	Taxe de péage	1 %
	Droit de douane (hors UE)	10 %
	TCPPL	2 %
Kiwi	Taxe de base à l'importation	5 %
	Taxe générale à l'importation	4 %
	Taxe de péage	1 %
	Droit de douane (hors UE)	5 %
	TSPA	8 %

Source : Direction régionale des Douanes²³

²² D'autant que ces taxes s'appliquent sur la valeur Coût-Assurance-Fret des marchandises, c'est-à-dire sur la valeur des marchandises, coût d'acheminement compris. L'application des taxes sur la valeur CAF plutôt que sur la valeur FAB (Franco à bord) induit, à taux constant, un surcoût plus important.

²³ Le site des Douanes permet des simulations de taxations :

36. A ces taxes à l'importation s'ajoute une taxe locale, dite « patente », composée d'une part fixe et d'une part variable et qui s'applique aux personnes physiques et morales exerçant une activité professionnelle. Sont pris en compte pour le calcul de cette taxe le type d'activité, les moyens d'exploitation et le montant des importations effectuées²⁴. Le rapport de M. Lieb de décembre 2010 au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a relevé que 77 % du montant de cette taxe provenait de la taxation des importations.
37. Au final, cette fiscalité en mille-feuille s'avère extrêmement complexe. Il ressort d'ailleurs des entretiens menés en Nouvelle-Calédonie que même les acteurs du marché en maîtrisent mal les rouages. Il en va évidemment de même des consommateurs qui ne sont pas en mesure de connaître le poids de la fiscalité dans les prix des produits qu'ils achètent. Face à cette opacité et au niveau des taxes applicables à certains produits, des distributeurs envisagent aujourd'hui d'afficher en magasin la part du prix relevant de la fiscalité.
38. Surtout, ces différentes taxes accroissent sensiblement le prix des produits d'importation. D'après les informations recueillies, les recettes douanières représentaient en 2011 47 MdF CFP pour une valeur de marchandises importées de 320 MdF CF, soit un taux moyen de prélèvement de l'ordre de 15 %. Selon les distributeurs entendus lors de la réalisation de ce rapport sur le territoire, les droits et taxes représenteraient en moyenne de l'ordre de 29 % de la valeur d'achat des marchandises s'agissant des produits de grande consommation (alimentaire et DPH)²⁵.
39. Enfin, les droits de douane perçus sur les produits importés de pays non-membres de l'Union européenne, comme la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, freinent les importations depuis ces pays et empêchent la Nouvelle-Calédonie de profiter de son positionnement géographique privilégié. Les importateurs et distributeurs pourraient pourtant bénéficier de charges de fret inférieures pour les importations depuis ces pays et les consommateurs pourraient ainsi profiter de prix plus compétitifs.

2. LES QUOTAS

a) Description des mécanismes de protection quantitative

40. Le protectionnisme quantitatif peut revêtir la forme de « stop » à l'importation²⁶ (interdiction totale) ou de quota à l'importation²⁷. Ces mesures peuvent s'appliquer

http://www.douane.gouv.nc/portal/page/portal/douane/tarif/simulation_taxation/

²⁴ Taux de 1,2 % sur le montant des importations et des exportations.

²⁵ Le rapport précité du cabinet SYNDEX cite les estimations du Centre d'étude et de recherche sur le développement international (CERDI) qui évalue à 25 % (du prix final cette fois) en moyenne le poids des droits et taxes à l'importation dans le prix des produits de l'industrie alimentaire.

²⁶ Par exemple, il existe des interdictions totales d'importation de savon de toilette inférieur ou égal à 200g et de sacs poubelles.

²⁷ Par exemple, s'agissant du riz blanc, dont la consommation est estimée à environ 10 000 tonnes par an, il existe un quota fixé à 1 800 tonnes. De même pour les pâtes, le quota fixé est de 95 tonnes.

quelque soit la provenance du produit ou simplement aux produits fabriqués hors Union européenne. Pour l'année 2012, les produits concernés (au nombre de 300 environ) sont listés à l'annexe 1 de l'arrêté n° 2011-3201/GNC du 27 décembre 2011 relatif au programme annuel des importations (PAI).

41. La mise en œuvre de ces mesures est assurée par un Comité du commerce extérieur (dit « Comex ») présidé par le Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. En sont également membres avec voix délibératives les présidents de chaque assemblée de province, le représentant de la chambre de commerce et d'industrie, le représentant de la chambre d'agriculture, le représentant de la chambre des métiers et de l'artisanat et un représentant des producteurs, un représentant des importateurs, un représentant des commerçants, un représentant des consommateurs et un représentant de l'Institut d'Emission d'Outre-mer. Les personnes physiques ou morales qui exercent une activité dans les secteurs concernés peuvent saisir le Comex d'une demande de protection, par l'intermédiaire d'une demande auprès de la Direction régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie. Le Comex se prononce sur les demandes de protection à la majorité des membres présents.
 42. L'annexe à la délibération n° 252 définit les critères sur la base desquels la protection de marché demandée est mise en place ou non. Sont pris en compte par le Comex des critères relatifs à l'emploi (nombre de postes créés, qualification des postes correspondants, localisation de ces emplois), à la production (processus de production, identification d'une réelle valeur ajoutée) au marché (taille du marché, perspective, débouchés, etc.) et aux prix pratiqués (prix envisagés, marges, etc.). La délibération précise que ne peuvent bénéficier des protections de marché les produits résultant d'ouvrages ou de transformations considérées comme insuffisantes, comme les mises en bouteille par exemple.
 43. Une fois décidé, le contingentement est mis en œuvre de la façon suivante :
 - les contingents sont répartis annuellement entre les opérateurs qui en font la demande en fonction du quota attribué l'année précédente et de son utilisation ;
 - 10 % du quota annuel est ouvert aux nouveaux opérateurs. Ces nouveaux opérateurs ne peuvent se voir attribuer un quota supérieur au plus petit quota déjà attribué ;
 - la licence d'importation délivrée est incessible ;
 - la mesure de contingentement ne peut être accordée pour une durée de plus de cinq ans mais est renouvelable.
 44. Lorsque la situation l'exige (en particulier, en cas de « *disparition des motifs ayant induit la protection* »), le gouvernement peut, après l'avis du Comex, suspendre la mesure de protection.
-

b) Les effets de ces protections

45. Les inconvénients liés aux contingentements sont nombreux. En premier lieu, ces protections de marché isolent les productions locales de la concurrence qui pourrait être exercée par les produits d'importation, alors que les producteurs locaux, généralement situés sur les secteurs oligopolistiques, voire en monopole, sont déjà relativement protégés de la concurrence étrangère par les coûts d'approche et les taxes aux importations. Leur pouvoir de marché est donc encore accru, avec un effet d'autant plus nuisible aux consommateurs que, du fait de l'étroitesse du marché local, leurs coûts de production sont élevés.
46. En second lieu, la rareté induite par les contingentements entraîne en outre des comportements de ruée sur certains produits importés très demandés et contingentés en faible volume, ce qui a pour effet d'accroître le prix des importations, amenuisant encore la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer.
47. En troisième lieu, il est observé dans certains cas que les produits importés ne concurrencent pas directement la production locale, les distributeurs et les grossistes consacrant leurs quotas d'importation à des produits haut de gamme (chocolats de grandes marques par exemple). Deux raisons motivent ce choix : (i) il existe une demande forte pour ces produits (ce qu'illustrent les comportements de ruées vers certains produits décrits *supra*), notamment de la part de la clientèle aisée ; (ii) la concurrence est moindre sur ces segments de marché. Dans ce cas de figure, les produits importés étant positionnés sur un segment de marché différent de celui des produits locaux, ces derniers sont isolés de toute concurrence, même en l'absence de stop à l'importation.
48. En quatrième lieu, le mécanisme de répartition des quotas peut figer la concurrence entre les opérateurs locaux : les nouveaux entrants, qui se voient attribuer un volume de quotas plus faible que les entreprises en place, sont naturellement défavorisés.
49. Enfin, certaines interdictions d'importations entraînent des comportements de contournement de la législation de la part des acteurs économiques. Par exemple, pour échapper à l'interdiction d'importation de bacs de glace de deux litres, un importateur a expliqué qu'il demandait à son fournisseur des bacs de 2,1 litres. De tels bacs ne sont alors produits que pour le marché calédonien. Au-delà du temps consacré à contourner cette réglementation, le protectionnisme a donc également pour conséquence d'augmenter artificiellement le coût de fabrication de produits non concernés directement par les mesures de contingentement.

3. LES PRIX REGLEMENTES

a) L'article 4-1 de la délibération modifiée n°14 du 6 octobre 2004

50. La délibération modifiée n°14 du 6 octobre 2004 institue la liberté des prix des biens, produits et services marchands à l'exception de toute réglementation particulière.
51. L'article 4-1 de cette délibération précise de quelle manière peuvent être organisées ces exceptions : « *Les prix des produits alimentaires et non alimentaires d'origine locale ou importée et des prestations de services figurant en annexe à la présente délibération peuvent être fixés :*
 - *en valeur absolue ;*

- par application d'un coefficient multiplicateur de marge commerciale ou par une marge commerciale en valeur absolue, au coût de revient licite ou au prix d'achat net (déduction faite des remises de toute nature) ;
- par application d'un taux directeur de révision annuel ;
- sous forme d'engagement annuel de stabilité approuvé par le gouvernement, ou placés sous les régimes suivants :
 - le régime de la liberté surveillée consistant en le dépôt de ces prix auprès du gouvernement au moins quinze jours avant leur mise en application ;
 - le régime de la liberté contrôlée consistant en le dépôt auprès du gouvernement de ces prix qui ne peuvent entrer en vigueur qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours pendant lequel le gouvernement aura la possibilité de faire opposition à leur application. »

52. Le nombre de produits de grande consommation dont le prix de vente au consommateur ou la marge commerciale fait l'objet d'une réglementation particulière est très élevé en Nouvelle-Calédonie²⁸.

b) L'arrêté n° 2010-2715/GNC du 3 août 2010

53. L'arrêté n° 2010-2715/GNC définissait les prix de vente maximum²⁹ ou les marges maximales de commercialisation, au stade du gros et/ou du détail³⁰, de 115 produits de grande consommation dits « produits OKé », à la fois des produits frais, des produits d'épicerie, des produits d'hygiène, etc. Etaient concernés les produits locaux comme les produits d'importation et il peut aussi bien s'agir de produits génériques (riz importé, poulet entier congelé, thon blanc frais, jambon blanc à la coupe, lait, y compris en poudre ou concentré, eau minérale etc.) que de références précises de produits d'une marque locale ou internationale. En raison de la présence dans cette liste de produits génériques, le nombre global de références concernées était conséquent.³¹

c) L'arrêté n° 2012-1291/GNC du 5 juin 2012

L'arrêté 1291 du 5 juin 2012 fixe des mesures de contrôle des prix de vente des grossistes aux commerçants détaillants ainsi que les prix de vente des détaillants aux consommateurs de plus de 400 produits et prestations de services. Une vingtaine de produits locaux tels que les œufs frais, le pain ou les boissons aux fruits et jus de fruits font également l'objet de mesures particulières de fixation des prix. Sont placées sous le régime de la liberté

²⁸ Les cas de la viande et des fruits et légumes sont traités dans un paragraphe spécifique *infra*.

²⁹ Par exemple, pour le poulet congelé importé est fixé un prix de vente maximal équivalant à 340 F CFP/kg.

³⁰ Par exemple, pour l'eau minérale, le taux de marge commerciale est borné à 20 % au stade du commerce de gros et à 25 % au stade du commerce de détail.

³¹ A noter qu'à la liste des 115 produits « OKé » s'ajoutaient des produits qui restaient soumis à des réglementations particulières : pour les œufs de catégorie B, le rapport entre le prix de vente consommateur et le prix d'achat net ne peut excéder 1,30. Pour la baguette de pain de 250g minimum ce rapport ne peut excéder 1,10. En outre, les jus de fruit sont soumis, au stade de la production, au régime de la liberté surveillée tandis que les conserves de viande et de légumes, le riz et les yaourts sont soumis au système de la liberté contrôlée. Le non-respect de ces différentes règles est puni par les contraventions de 5^e classe du Code pénal.

contrôlée une trentaine de prestations de services parmi lesquelles figurent les taux horaires de main d'œuvre automobile concernant la réparation des véhicules particuliers et des camionnettes, les tarifs de prestations de crèche et de garde d'enfant ou encore les tarifs des prestations d'assurance automobile. Enfin, une centaine de produits locaux tels que les yaourts, les conserves de viandes ou conserves de légumes font l'objet d'un régime de liberté contrôlée au stade de la production.

d) Les effets de ces mesures de réglementation de prix et de marges

54. La fixation de prix de détail peut avoir différents effets négatifs selon que le prix est fixé à un niveau trop élevé ou, au contraire, trop faible au regard des coûts de fabrication, d'importation et de distribution. Dans l'hypothèse où le prix est insuffisant pour rémunérer les acteurs de la chaîne de distribution, ce type de mesure peut avoir pour conséquence une faible disponibilité de ces produits ou une augmentation du prix du reste de la gamme du fournisseur concerné afin de compenser l'absence de rentabilité. Dans le cas où le prix est fixé à un niveau trop élevé par rapport à un niveau habituel de marge, le fabricant ou l'importateur peut profiter de ce système aux dépens du consommateur car la présence de prix de vente maximum a pour effet d'inciter l'ensemble des acteurs à appliquer ce prix et à ne pas pratiquer de prix inférieurs, surtout dans une structure de marché peu concurrentielle comme cela est le cas en Nouvelle-Calédonie (cf. *infra*). Ce cas de figure est d'autant plus probable que le secteur est concentré, ce qui est le cas pour beaucoup des produits concernés par les réglementations de prix.
55. S'agissant des coefficients de marges, les effets sont de nature similaire. Tout d'abord, comme pour la fixation de prix, il s'avère très difficile de fixer un niveau de marge adéquat, qui n'entraîne pas une indisponibilité des produits ou une tendance à la hausse des prix. De plus, la réglementation des marges commerciales sur la base des taux de marge (en pourcentage) plutôt que des volumes de marge (en valeur absolue) encourage les distributeurs à choisir des fournisseurs pratiquant des prix de vente élevés afin de maximiser leurs revenus lors de la commercialisation (le volume de marge, à taux de marge commerciale constant, étant proportionnel au prix d'achat au fournisseur). Fournisseurs et distributeurs ont alors un intérêt commun à pratiquer des prix élevés : ils accroissent alors leurs volumes de marges tout en respectant les niveaux de marges commerciales imposés. A l'extrême, comme l'a évoqué l'un des opérateurs entendus lors de la mission sur le territoire, il peut même résulter d'un tel système une exclusion du marché de certains fournisseurs ayant une stratégie commerciale consistant à baisser leurs prix afin de gagner des parts de marché.
56. Enfin, ces différentes mesures sont susceptibles de pénaliser les nombreux commerces de proximité qui ne sont pas en mesure de compenser un taux de marge ou un prix de vente établi à un niveau insuffisant au regard de leurs coûts. La part des produits concernés par ces mesures dans le total de leurs références pouvant être importante, ils n'auront en effet pas les moyens, contrairement aux grandes surfaces, d'équilibrer leurs comptes par une hausse des prix d'autres références. Ce type de mesure conduit généralement le pouvoir réglementaire à fixer des niveaux de prix réglementés relativement élevés qui bénéficient d'abord aux plus grands détaillants comme cela avait été constaté dans les DOM lors de l'examen du prix des carburants par l'Autorité. Pour limiter ce risque, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a prévu des coefficients de marge différenciés en fonction des surfaces de vente (inférieures au seuil de 300 m² d'une part, supérieures ou égales à ce seuil d'autre part).

4. LES REGLES SANITAIRES

57. Pour protéger sa faune, sa flore et son agriculture des maladies qui sont jusqu'à présent absentes de son territoire, la Nouvelle-Calédonie, comme d'autres pays de la région (Australie et Nouvelle-Zélande), a adopté des règles sanitaires très contraignantes pour ce qui concerne l'entrée de denrées alimentaires.
58. Selon certains opérateurs auditionnés, les procédures administratives relatives à l'entrée de denrées alimentaires en Nouvelle-Calédonie seraient particulièrement longues et complexes.
59. Ces aspects ne font pas partie du périmètre du présent rapport mais il est nécessaire de souligner ce point qui a été soulevé lors des auditions. S'il n'appartient pas à l'Autorité de juger de la pertinence des règles sanitaires en vigueur, une analyse de ces dernières pouvant conduire à une simplification des procédures faciliterait les importations de certains produits.

D. L'AGRICULTURE ET LA PRODUCTION LOCALE

60. Sont étudiées successivement dans cette partie la production agricole (1), puis l'industrie locale (2).

1. LA PRODUCTION AGRICOLE

61. Ce rapport ne pouvant être exhaustif sur l'ensemble des filières du secteur primaire, il ne traitera que des secteurs de la viande et des fruits et légumes. La pêche et l'aquaculture ne sont donc pas concernées par l'analyse ci-après.

a) La viande

62. Le marché calédonien de la viande est fortement réglementé. L'Office de commercialisation et d'entreposage frigorifique (OCEF) est l'établissement public industriel et commercial chargé de collecter, de transformer et de distribuer auprès des boucheries, transformateurs et GMS la production locale de viande. Son chiffre d'affaires pour l'année 2011 est de 5,225 MdF CPF, réalisé à 90 % par la vente de viande et à hauteur de 7,6 % par la vente de pommes de terre, dont l'OCEF est également en charge.
63. L'OCEF bénéficie d'un monopole légal de distribution sur le secteur du grand Nouméa pour les viandes de boucherie (viandes bovines, ovines et porcines). Les boucheries situées dans le secteur du Grand Nouméa sont donc contraintes de s'approvisionner auprès de cet établissement. Pour ce qui concerne la viande, 80 % de ce qui est produit par l'OCEF est commercialisé par les GMS.
64. Les prix d'achat de la viande par l'OCEF aux producteurs locaux ainsi que les prix de revente aux boucheries et ateliers de découpe sont fixés par le gouvernement. Ces prix n'ont pas subi de modifications depuis 1997. La marge de l'OCEF est fixée réglementairement. Cette marge équivaut aujourd'hui à 85 F CFP/kg de viande, ce qui correspond à environ 20 % du prix d'achat de la viande aux producteurs.

65. Outre son monopole de distribution dans le secteur du Grand Nouméa, l'OCEF bénéficie également d'un monopole d'importation de la viande sur tout le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Les boucheries, ateliers de découpe et GMS ne peuvent donc pas importer directement de la viande. L'OCEF s'approvisionne essentiellement en Nouvelle-Zélande et en Australie et ne recourt aux importations que si la production locale ne suffit pas à répondre à la demande intérieure.
66. Les prix de vente de la viande importée aux boucheries et ateliers de découpe sont également fixés par le gouvernement, à un niveau quasiment identique à ceux de la viande locale. Alors que le prix de revente de la viande importée est fixé, son prix d'achat fluctue³² et la marge réalisée sur la viande importée est donc constatée. Si cette marge excède 80 F CFP/kg, le différentiel est reversé à l'Etablissement de régulation des prix agricoles (ERPA). La part reversée à l'ERPA (Etablissement de régulation des prix agricole³³) au titre de cet excédent de marge réalisée sur la revente de viande importée est en baisse depuis quelques années, en raison de la hausse du prix d'achat de la viande importée. Ce reversement a atteint 38 MF CFP en 2011.
67. Les marges fixées à 80 F CFP et 85 F CFP sur les viandes importées et locales ne couvrant pas les coûts de fonctionnement de l'OCEF, l'ERPA accorde à l'OCEF une prime de 45 F CFP/ kg. Ce système complexe de reversement permet d'assurer l'équilibre du budget de l'OCEF.
68. Le monopole de distribution de la viande de boucherie sur le Grand Nouméa et le monopole d'importation dont bénéficie l'OCEF sont justifiés de plusieurs manières. Au moment de la création de cet établissement en 1963, cette régulation de la filière a été mise en place par les pouvoirs publics, d'une part pour des raisons sanitaires, et d'autre part, dans un objectif de rééquilibrage territorial (maintien de populations en zone rurale). Aujourd'hui, ce monopole a surtout pour objet de protéger la production locale de viande. Toutefois, cette régulation du système supprime toute concurrence en amont entre les producteurs locaux qui bénéficient d'un prix de vente garanti et unique et isole ces producteurs de la concurrence exercée par les produits d'importation. Elle n'incite donc pas les producteurs à réaliser des gains de productivité dont pourraient profiter les consommateurs finaux au travers de réductions de prix. Les consommateurs finaux ne bénéficient pas non plus des prix avantageux dont pourrait bénéficier l'OCEF sur la viande importée.
69. En aval, les boucheries et ateliers de découpe font face à un interlocuteur unique. Ils ne peuvent pas négocier les prix pratiqués par l'OCEF même avec des volumes d'achat importants et ils n'ont pas la possibilité de contourner l'OCEF pour les importations.

³² Essentiellement en fonction du cours des devises (dollar australien et dollar néozélandais) et des cours de la viande sur le marché mondial.

³³ Son conseil d'administration est composé de représentants des différentes provinces et du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Le montant de ses interventions s'élève pour l'année 2010 à 1,65 MdF CFP. Les ressources de l'ERPA proviennent des subventions de la Nouvelle-Calédonie pour 700 MF CFP, de la TSPA pour 590 MF CFP et pour le restant des provinces et des recettes conventionnelles sur les viandes importées versées par l'OCEF.

b) La production de fruits et légumes

La production

70. La Nouvelle-Calédonie cultive de nombreuses variétés de fruits et légumes sur son territoire. Pour les fruits, il s'agit principalement de pastèques, d'oranges, d'ananas et de bananes. Les principaux légumes cultivés sont : le squash (cucurbitacée), les salades, les tomates, les oignons, les concombres et le chou. En revanche, sont importés les pommes, poires et raisins pour ce qui concerne les fruits, les pommes de terre³⁴ et les carottes et les oignons pour les légumes.
71. La production commercialisée de légumes s'établit chaque année aux environs de 9 500 tonnes, dont un quart de squash principalement destiné à l'exportation vers le Japon. Mais ce chiffre ne prend pas en compte l'autoconsommation et la vente hors circuits officiels qui sont relativement importantes puisqu'en 2009, 22 % de la population adulte déclarait avoir une production agricole pour sa consommation personnelle. Actuellement, la Nouvelle-Calédonie compterait environ 300 maraîchers mais pour la plupart, il s'agit d'un revenu d'appoint et seuls six d'entre eux sont à l'origine de 50 % de la valeur des légumes frais commercialisés³⁵. Les importations de légumes représentent environ 4 700 tonnes. Ainsi, si l'on retranche le squash des chiffres de la production, la production locale couvre environ 62 % de la consommation locale déclarée.
72. Le nombre de producteurs de fruits est proche de celui des maraîchers et il s'agit également d'une activité accessoire pour la plupart d'entre eux : les neuf premiers producteurs sont à l'origine de 50 % de la production de fruits commercialisés. S'agissant des fruits, le rapport entre importation et production locale varie d'une année sur l'autre mais il reste généralement favorable à cette dernière.
73. S'agissant de la commercialisation, dix grossistes en fruits et légumes sont aujourd'hui en concurrence : sept sur le marché de gros de Ducos³⁶ (Bekatti, Profruits, SPIE, Chez Williams, Sopli, Le Maraîcher et SCIE) et trois en brousse (Sococal à Bourail, BND à Koné et Sodipronord à Voh). Parmi ces grossistes, deux sont rattachés à un groupe de distribution : SCIE est la centrale d'achat en gros des fruits et légumes du groupe Bernard Hayot comprenant les enseignes Géant, Casino et Leader Price tandis que Profruits est rattaché au groupe Kenu In comprenant les enseignes Carrefour, Champion et Arizona³⁷.
74. Pour ce qui relève de l'acte d'achat, il s'effectue à 55 % dans les grandes surfaces ou les magasins discount et pour un quart sur les marchés. Selon la Davar, la consommation de légumes (y compris surgelés et conserves) serait en baisse régulière depuis 2005 sans que cet organisme puisse l'expliquer. En revanche, la consommation de fruit semble stable.

Des prix et des marges réglementés

75. La régulation de la filière fruits et légumes est assez proche de celle en vigueur pour la filière de la viande. C'est l'ERPA (Etablissement de régulation des prix agricole) qui est

³⁴ Premier légume importé en Nouvelle-Calédonie selon l'ISEE (chiffres exprimés en tonnes).

³⁵ Source : Davar.

³⁶ L'ensemble des fruits et légumes vendus dans le périmètre du grand Nouméa doit transiter par le marché de gros de Ducos.

³⁷ Le CES de Nouvelle-Calédonie, dans un avis de 2007, relevait que les quotas d'importation de fruits et légumes étaient détenus à 60 % par les grandes surfaces et à 40 % par sept importateurs-grossistes. L'examen des réponses aux questionnaires semblerait indiquer que cette proportion s'est à présent inversée.

chargé depuis 1989 de la régulation des prix. Si, contrairement au système en place pour la viande, les prix au stade de la production sont libres, les prix de vente au consommateur final sont en revanche encadrés. 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 2 au prix d'achat producteur.

76. En outre, pour certains fruits et légumes, par arrêté n° 2006-5357/GNC du 27 décembre 2006, la marge commerciale globale en valeur absolue est plafonnée³⁸.

Des importations contingentées

77. Les importations de fruits et légumes sont soumises à contingentement et régulées par la Commission Flux et Cotation (CFC). Se réunissant chaque mois et présidée par la chambre d'agriculture, cette commission comprend des représentants du gouvernement, des grossistes en fruits et légumes, des associations de consommateurs et des producteurs de la filière. La régulation du marché des fruits et légumes par la CFC consiste en l'ouverture ou non de quotas d'importation de fruits et légumes afin d'approvisionner le marché calédonien en cas d'insuffisance de la production locale.

78. La proposition d'ouverture est basée à la fois sur une estimation des besoins du marché et sur une estimation de la production locale pour le fruit ou le légume considéré. Ces estimations sont fournies par la section statistique de la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (DAVAR) qui procède notamment à des enquêtes auprès des producteurs locaux. Ce travail d'estimation est difficile à réaliser et les producteurs sont systématiquement incités à gonfler leurs prévisions de production afin de limiter les importations sur le marché et ainsi augmenter le prix qui prévaut sur le marché. Ainsi, dans un avis relatif à un projet de loi portant sur la modification de la réglementation de la filière fruits et légumes³⁹, le Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie relève que : « *le nouveau dispositif devrait mettre fin à un système de pénurie qui semble organisé et orchestré sous couvert de protection de marché* ». Dans un avis de 2007, cette institution notait déjà que « *les déclarations sur les prévisions de récolte sont souvent erronées et discréditent toute la profession* »⁴⁰.

79. Les propositions d'ouverture ou de stop à l'importation émises par la CFC sont soumises pour avis au gouvernement, qui arrête les quotas ainsi que leur répartition entre les

³⁸ Par exemple, 300 F CFP/kg pour les salades et les tomates, 150 F CFP pour les courgettes, choux, carottes, citrons, limes, 100 F CFP pour les oignons et les concombres

³⁹ CES Avis 02/2009

⁴⁰ De la même façon, dans son rapport d'observations définitives, daté du 13 novembre 2008, établi à la suite de l'examen de la gestion des recettes fiscales et douanières de la Nouvelle-Calédonie, la Chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie parlait d'une « *pénurie organisée* » contribuant à l'augmentation des prix du marché local et citait les propos du directeur des douanes dans une lettre datée du 14 avril 2006 : « *Ce système dont l'inefficacité n'est plus à prouver est incapable économiquement d'assurer un approvisionnement complet, régulier, de qualité et à des prix acceptables aux consommateurs calédoniens. De ce point de vue, seule une réelle concurrence avec les produits importés permettrait sans doute d'améliorer quantitativement et qualitativement la situation* »

différents acteurs de la filière (seuls les grossistes en fruits et légumes peuvent bénéficier de quotas à l'importation de fruits et légumes). In fine, ces données sont transmises à la DRD (Direction régionale des douanes) qui gère les demandes d'importations conformément aux quotas fixés par le gouvernement.

Un système d'aides directes

80. L'ERPA est également en charge de la distribution des aides aux maraîchers et aux producteurs de fruits⁴¹. Différentes formes d'aides sont consenties⁴² :
- aide au transport des fruits et légumes de la Province nord, il s'agit d'une aide forfaitaire au kilo calculée selon la commune d'exploitation qui est versée au producteur ;
 - aide à l'exportation ;
 - soutien au développement de nouvelles filières ;
 - promotions et publicité.
81. Cependant, malgré ces mesures de soutien et de protection de la production agricole, l'ensemble des acteurs entendus se disent insatisfaits de la qualité et la disponibilité des produits et se sont montrés très critiques à l'égard de la filière fruits et légumes. Le manque de qualité des produits locaux est souvent mis en avant, le climat calédonien rendant en effet difficile la culture de nombreux fruits et légumes ainsi que leur conservation. En outre, la Nouvelle-Calédonie fait régulièrement face à des situations de pénurie.

2. LA PRODUCTION INDUSTRIELLE LOCALE

82. L'industrie calédonienne s'est développée en raison d'une volonté politique de créer des emplois locaux d'une part et de réduire la dépendance du territoire aux importations d'autre part. Le temps et le coût d'approche des marchandises par voie maritime expliquent également le développement d'une partie de ces activités, en particulier pour les produits frais.
83. Cette industrie s'avère cependant très peu compétitive et extrêmement dépendante des protections de marché ainsi que des mécanismes de défiscalisation. Au total, 27 entreprises de production et de transformation ont répondu au questionnaire envoyé par l'Autorité de la concurrence avec l'appui de la Direction des affaires économiques de Nouvelle-Calédonie. Toutefois, une certaine uniformité des réponses a été constatée, les producteurs interrogés renvoyant au dossier préparé par la Fédération des Industries de Nouvelle-Calédonie (FINC)⁴³ pour les questions d'ordre général.

⁴¹ Cet organisme est également présent dans le soutien aux productions de bois, de viande, de la pêche et de la crevette.

⁴² La Nouvelle-Calédonie intervient également pour soutenir la production agricole au travers d'un large panel d'aides : aide à l'énergie, détaxe gazol, exonération de TGI. Les Provinces interviennent également pour fournir des aides à l'installation, à la modernisation ou pour soutenir les prix.

Voir le rapport « L'agriculture calédonienne de 2000 à 2009 » par la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (DAVAR)

⁴³ Cette fédération représente la majeure partie des producteurs locaux.

a) Aperçu général de l'industrie locale

84. Il n'existe pas de statistiques détaillées concernant les industries locales pour ce qui relève spécifiquement des produits de grande consommation. Mais, selon l'ISEE, le secteur de la fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac représente, pour l'année 2010, 362 entreprises et 1 920 salariés. Une extraction de la base du répertoire des entreprises de Nouvelle-Calédonie indique un chiffre d'environ 200 entreprises de production de denrées alimentaires hors commerces de bouches (boulangeries par exemple).
85. Parmi les entreprises agroalimentaires, seule la société Le Froid (boissons) emploie plus de 200 salariés⁴⁴. En effectuant une extraction du répertoire ISEE-RIDET des entreprises alimentaires, on constate que seulement quatre autres entreprises ont plus de 100 salariés, deux entre 50 et 99 salariés et trois entre 30 et 48 salariés.
86. En outre, certaines entreprises agroalimentaires calédoniennes en activité dans les secteurs bénéficiant de protections ont davantage une fonction de transformation de matières premières alimentaires que de réelle production locale. Ainsi, à titre d'exemple, la production de yaourts s'effectue à partir de lait en poudre importé de Nouvelle-Zélande, la production de riz à partir de riz non blanchi importé et la production de chocolat par l'importation de chocolat brut en gros. Une partie de ces groupes industriels complètent également leur production par des importations permettant notamment d'élargir la gamme de leurs produits (riz-pâtes-yaourts par exemple)⁴⁵.
87. Ces entreprises produisent à la fois sous marque propre, sous MDD ou sous licence de marques reconnues. Ainsi pour les pâtes alimentaires, la société Millo produit sous licence Panzani, sous marque propre et en MDD. La société concurrente Madonna procède selon un schéma identique mais possède pour sa part le droit d'utiliser la marque Rivoire et Carré⁴⁶. La plupart de ces sociétés commercialisent leurs produits en direct auprès des GMS et/ou utilisent les services de grossistes lorsqu'elles ne disposent pas des moyens matériels et humains pour prendre en charge la relation avec les GMS. Elles fournissent également les cafés, hôtels et restaurants (CHR) et les collectivités afin de diversifier leurs débouchés. Seule une faible part d'entre elles dispose de points de vente pour commercialiser directement leur production⁴⁷.
88. L'industrie agroalimentaire locale a acquis une place importante dans la consommation des ménages calédoniens. Si le nombre de références produites reste limité, une étude du CEROM⁴⁸, pour l'année 2005, constate que les industries locales représentaient 50 % de la demande intérieure de produits agro-alimentaires⁴⁹, du fait de la protection offerte par les interdictions ou les quotas d'importations d'une part et les taxes à l'importation d'autre part.

⁴⁴ Représentant environ 130 équivalent temps plein selon la DAE.

⁴⁵ Au total, ils ont importé pour un montant total de 32 Md F CFP de produits en 2010. Source : rapport IEOM 2010 pour la Nouvelle-Calédonie: http://www.ieom.fr/IMG/pdf/ra2010_nouvelle-caledonie.pdf

⁴⁶ En revanche, les pâtes de marque Barilla, que l'on retrouve sans les rayons des supermarchés, sont importées dans la limite du quota de 95 tonnes par an autorisé pour cette catégorie d'aliment.

⁴⁷ La société de produits d'entretien Vega par exemple.

⁴⁸ Comptes économiques rapides de l'Outre-mer qui regroupe différents organismes : IEOM, INSEE, ISEE, AFD :: http://www.cerom-outremer.fr/IMG/pdf/cerom_entreprises_de_nouvelle-caledonie.pdf

⁴⁹ Dont le tabac et la viande.

89. Comme indiqué *supra*, l'étroitesse du marché calédonien se traduit dans de nombreux cas par une forte concentration du marché. Ainsi, pour de nombreux produits de consommation courante, des situations de monopole ou de duopole peuvent être constatées.

Tableau 3 : Exemple de secteurs monopolistiques ou duopolistiques pour des industries locales de fabrication de produits de grande consommation.

Produit	Producteurs
Riz	Monopole local : Saint-Vincent
Yaourt	Monopole local : Groupe Calonne
Boissons	Le Froid / Grande Brasserie de Nouvelle-Calédonie / SIEM eaux du Mont-Dore
Bières	Duopole local : Le Froid / Grande Brasserie de Nouvelle-Calédonie
Conserves de viandes de boeuf	Monopole local : Conserverie Périgourdine
Eau de source	Monopole local : SIEM eaux du Mont-Dore ⁵⁰
Chocolat - Biscuits	Duopole local : Biscochoc / Groupe Calonne

90. Dans d'autres cas néanmoins, le nombre de producteurs présents sur un secteur paraît suffisant au regard de la taille du marché. Ainsi, en matière de boulangerie industrielle, il existe quatre entreprises concurrentes qui fournissent les grandes surfaces et les dépôts de pain.

b) Une industrie très protégée et subventionnée...

91. La très grande majorité des industriels locaux font le constat qu'ils ne pourraient pas poursuivre leur activité en l'absence des diverses protections légales (quotas et taxes décrits *supra*) mises en place afin de les isoler de la concurrence internationale. En raison des coûts élevés de la production locale, il apparaît effectivement très crédible que leur viabilité repose presque exclusivement sur ces protections de marché.
92. En plus de ces mesures protectionnistes, les producteurs locaux peuvent également bénéficier de certaines exonérations de taxes, notamment une exonération de la taxe générale à l'importation sur les biens à l'investissement, les matières premières et les emballages au titre de l'aide à l'investissement et de l'aide fiscale à la transformation. Ils bénéficient en outre d'un double mécanisme de défiscalisation puisqu'ils peuvent cumuler les défiscalisations calédonienne et métropolitaine (loi Girardin)⁵¹ : cet avantage fiscal a permis aux industriels locaux d'investir à moindre frais dans des outils de production récents et de limiter par ce biais l'écart de compétitivité avec les produits importés.

c) ... mais qui rencontre de nombreuses difficultés et reste très peu compétitive

93. L'industrie locale est en premier lieu pénalisée par l'étroitesse du marché local. Les investissements effectués grâce aux mécanismes de défiscalisation sont donc généralement

⁵⁰ Un nouveau projet d'entreprise d'embouteillage d'eau est en cours de réalisation.

⁵¹ En cumulant ces deux défiscalisations, les entreprises calédoniennes peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt équivalent à 67,5 % du montant de l'investissement dans le Grand Nouméa et 82 % dans les autres communes.

démesurés au regard de la demande. Certains des acteurs entendus, comme la Société Calédonienne d'Exploitation Boulangère (SCEB) ou le fabricant de produits d'entretien Vega, ont ainsi expliqué que les plus petites machines de production disponibles étaient capables à elles-seules de couvrir plusieurs fois les besoins de la demande intérieure. L'étroitesse du marché affaiblit donc la rentabilité des capitaux et accroît les coûts de production en réduisant le taux d'utilisation des capacités de production (machines qui ne tournent pas en continu, surcoûts liés à l'arrêt et au redémarrage de la chaîne de production, adaptation des machines à des petites productions, etc.). A cet égard, le rapport précité du cabinet SYNDEX souligne à juste titre que les « *déséconomies d'échelle* » constituent un handicap pour le développement d'une industrie locale compétitive : « *pour une économie de petite taille comme l'économie calédonienne, il est difficile de développer des industries de transformation destinées à approvisionner le marché intérieur à des coûts qui resteraient compétitifs* ».

94. Le coût élevé de la production en Nouvelle-Calédonie résulte également des coûts élevés de l'énergie, des communications, du crédit, du foncier et du niveau des charges. Ces coûts ne peuvent pas être répartis sur un niveau de production suffisant en raison de l'étroitesse du marché. De nombreux producteurs ont également souligné le manque de qualification de la main d'œuvre locale.
95. De plus, les producteurs locaux ne sont pas en mesure d'exporter leur production dans les pays proches. En effet, soit ces pays n'ont pas un niveau économique suffisant pour acheter des biens en provenance de Nouvelle-Calédonie (le Vanuatu par exemple), soit ils possèdent des industries agro-alimentaires compétitives, grâce notamment à une importante demande intérieure, et sont exportateurs de produits (la Nouvelle-Zélande et l'Australie en particulier). Dans l'hypothèse où les producteurs locaux auraient néanmoins la volonté d'exporter, ils sont pénalisés par le paiement de la patente de 1,2 % qui s'applique non seulement aux importations mais également aux exportations⁵².
96. En outre, l'industrie agro-alimentaire calédonienne subit l'absence de filières agricoles locales performantes et importe donc une grande partie de ses matières premières, à un coût élevé du fait des taxes douanières. Il est ainsi constaté qu'il existe très peu de produits « 100 % calédoniens ».
97. En définitive, l'industrie agroalimentaire locale est pénalisée par un trop grand nombre de handicaps structurels pour être compétitive face aux produits importés. Les importateurs et les distributeurs interrogés s'accordent tous pour dire que le prix de départ des produits importés – c'est-à-dire hors coûts d'approche et hors taxes d'entrée – sont presque systématiquement inférieurs aux prix des produits locaux concurrents, avec souvent des différentiels de prix conséquents. Seules des taxations très élevées sur les importations – ou des quotas, voire des interdictions d'importations qui isolent les industriels calédoniens de la concurrence internationale - sont alors de nature à maintenir la compétitivité relative des produits locaux.
98. Compte tenu de leur caractère durable, ces mesures protectionnistes ont des effets très néfastes sur le comportement des entreprises. Insuffisamment confrontées à la concurrence internationale, positionnées sur des marchés domestiques très concentrés, voire en situation de monopole, elles ne sont pas incitées à améliorer leurs performances. En effet, après la mise en place d'une protection de marché, il paraît difficile pour le Comex de revenir sur la protection octroyée, une fois les investissements effectués et les emplois créés. L'entreprise, protégée sur le long terme, n'a donc aucune incitation à améliorer sa

⁵² Article 226 du code des impôts de Nouvelle-Calédonie.

productivité. Il a ainsi pu être constaté lors de la mission sur le territoire que face à la concurrence, la stratégie poursuivie par de nombreuses entreprises est de chercher à s'en isoler plutôt qu'à l'affronter en améliorant la qualité des produits fabriqués ou en réduisant leur prix.

99. La nature de certaines industries protégées laisse d'ailleurs apparaître une certaine forme d'inefficacité. Dans plusieurs cas, en effet, la valeur ajoutée est extrêmement faible et les exemples d'industries locales « de dernière transformation » sont nombreux. C'est le cas notamment d'une production locale, marché sur lequel opère une entreprise en monopole. Cette société importe un produit et assure sur le territoire calédonien l'ultime étape d'élaboration du produit fini. Les représentants de cette société estiment qu'il leur serait possible d'acheter le produit fini à un prix équivalent sinon inférieur à celui de leur intrant.

E. LE SECTEUR DE L'IMPORTATION EN NOUVELLE-CALEDONIE

100. Trois stades distincts segmentent le secteur de l'importation : le secteur du fret maritime (1) et celui des services portuaires (2), qui, combinés aux différentes taxes déjà mentionnées, conduisent à une hausse des prix de 50% par rapport au prix de départ en France (3), et, enfin, celui des importateurs-grossistes (4).

1. LE SECTEUR DU FRET MARITIME

a) Un marché comprenant de nombreux opérateurs...

101. Le seul point d'entrée des biens de consommation en Nouvelle-Calédonie est le port de Nouméa⁵³. Celui-ci est cependant très actif. Plusieurs facteurs contribuent à l'importance du trafic maritime au port de Nouméa. D'une part, la proximité de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande place Nouméa sur de nombreuses lignes maritimes très actives et très fréquentées par de multiples compagnies maritimes. D'autre part, les exportations minières de nickel incitent les compagnies maritimes à faire une escale à Nouméa, afin d'optimiser le remplissage des conteneurs. Ainsi, les compagnies maritimes ont mis en avant que le déséquilibre import-export était moins marqué à Nouméa que dans d'autres ports de la région. Au final, d'après les statistiques transmises par le port de Nouméa, le marché import équivaut à environ 49 000 EVP (Equivalent Vingt Pieds⁵⁴) tandis que le marché export est environ quatre fois moins important.
102. Les principales compagnies maritimes en concurrence pour la desserte du port de Nouméa sont CMA-CGM, Swire, MSC, Maersk, Seatrade, Marfret, Sofrana, PDL et Hapag Lloyd.
103. Certaines compagnies ont un avantage comparatif par rapport aux autres car elles assurent des liaisons directes avec certaines régions du globe. En particulier, s'agissant de la liaison avec l'Europe, seules les compagnies CMA-CGM, Marfret et Seatrade offrent une connexion directe, c'est-à-dire sans transbordement⁵⁵.

⁵³ A l'exception des rares marchandises importées par voie aérienne.

⁵⁴ Un conteneur 40 pieds correspond à 2 EVP.

⁵⁵ Changement de navire.

- La compagnie CMA-CGM assure de manière bihebdomadaire, une rotation dite « tour du monde »⁵⁶ en 84 jours : il s'agit de la ligne dite PAD (« Panama Direct »). Sur cette ligne, 37 jours séparent Dunkerque de Nouméa. CMA-CGM est en accord de Vessel-Sharing avec Marfret sur la ligne Panama Direct⁵⁷ : six navires effectuent la rotation.
 - La compagnie Seatrade⁵⁸ offre la liaison la plus rapide avec l'Europe sur la ligne « Europe-Pacifique-Nouvelle-Zélande-Europe ». Celle-ci permet de relier la métropole à Nouméa en 28 jours seulement (les navires effectuent un unique arrêt à Papeete sur la route reliant la France métropolitaine à Nouméa). La compagnie Seatrade est ainsi privilégiée par les importateurs pour les produits frais soumis à des dates limites de consommation contraignantes. De manière générale, les importateurs préfèrent les lignes directes puisque les transbordements peuvent être sources de retard.
104. Les autres grandes compagnies internationales relient l'Europe à Nouméa mais avec des transbordements. Ainsi, Swire Shipping assure une liaison entre l'Europe et Nouméa via un transbordement à Singapour (ligne « Europe Pacific Express » qui relie le Havre à Nouméa en quarante jours)⁵⁹. De la même façon, la compagnie Maersk relie l'Europe à Nouméa *via* des transbordements à Auckland et la compagnie MSC relie l'Europe à Nouméa *via* des transbordements à Sydney.
105. Pour les liaisons avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, de très nombreuses compagnies maritimes sont en concurrence et assurent des connexions directes.
106. En termes de parts de marché, d'après les données communiquées par les opérateurs rencontrés, le marché du fret maritime n'est dominé par aucune compagnie et est même assez segmenté, comme l'indique la répartition des parts de marché présentées dans la figure 4 *infra*. Aucune compagnie maritime n'est non plus en monopole sur une liaison donnée mais la compagnie Seatrade est incontournable pour l'importation de produits frais depuis l'Europe. Certains opérateurs ont indiqué d'ailleurs que le taux de fret serait environ 50 % plus élevé sur cette ligne que sur les lignes moins rapides.

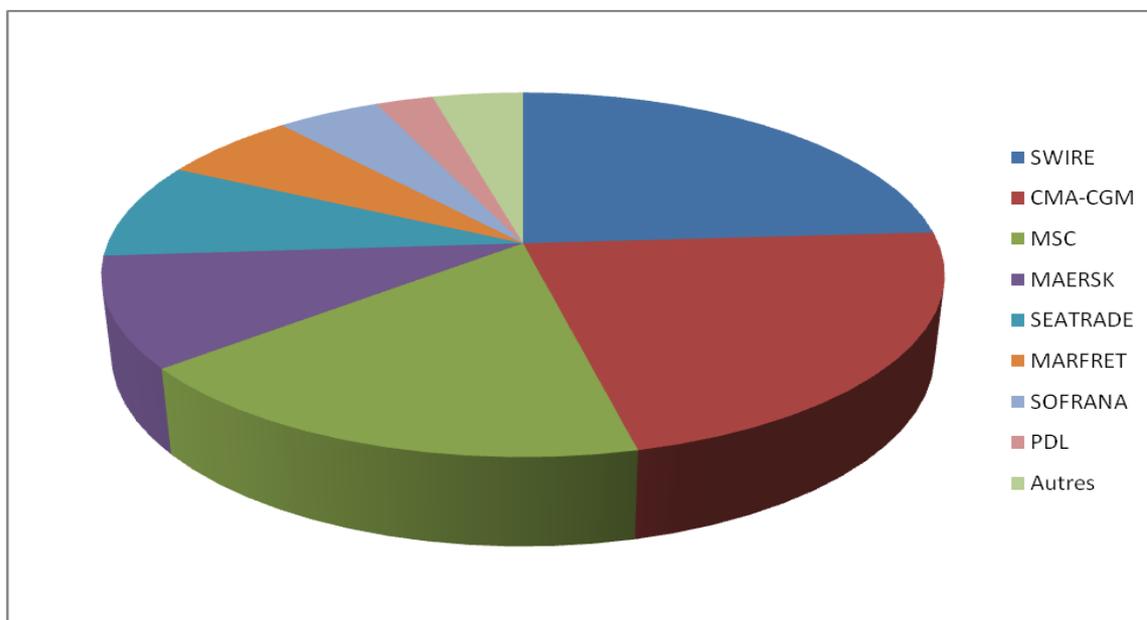
⁵⁶ Tilbury, Rotterdam, Dunkerque, Le Havre, New York, Savannah, Kingston, Manzanillo, Papeete, Laokota, Nouméa, Sydney, Melbourne, Napier, Taurange, Manzanillo, Kingston, Savannah, Philadelphie, Tilbury.

⁵⁷ La ligne ANZEX assure, de manière hebdomadaire, une boucle entre l'Asie du Sud-Est et le Pacifique, Nouméa se situant à la fois sur le trajet aller et le trajet retour : 15 jours séparent Nouméa de Hong-Kong et 4 jours de Auckland.

⁵⁸ <http://www.seatrade.com/our-services/you-have-a-part-cargo-to-move/europe-pacific-new-zealand-europe.html>

⁵⁹ http://www.swireshipping.com/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=43

Figure 4 : Part de marchés des principales compagnies maritimes desservant le port de Nouméa (calculées à partir des flux entrants, sur la base du nombre de conteneurs importés).



Source : données recueillies auprès des opérateurs auditionnés.

b) ... et proposant des taux de fret compétitifs

107. D'après les informations communiquées par les compagnies maritimes et les importateurs, le taux de fret pour un conteneur de 20 pieds sec (non réfrigéré)⁶⁰ reliant l'Europe à Nouméa est compris entre 2 000 € et 3 000 € avec des variations significatives suivant les compagnies et la rapidité de la liaison. Le taux de fret est d'environ 1 000 € pour les liaisons en provenance d'Australie. Enfin, le taux de fret est environ deux fois plus important pour les conteneurs réfrigérés (qui représentent environ 10 % des conteneurs à destination de la Nouvelle-Calédonie).
108. Ces chiffres peuvent être rapprochés de ceux rapportés dans l'avis 09-A-45 de l'Autorité de la concurrence pour la ligne Europe-Antilles : sur cette liaison, le taux de fret pour un conteneur de 20 pieds est de l'ordre de 1 400 €. L'ordre de grandeur est le même sur la ligne Europe - La Réunion. Rapporté à la distance, le taux de fret pour relier Nouméa depuis l'Europe apparaît donc relativement modéré⁶¹.

⁶⁰ 20 pieds correspondent au format de base pour les conteneurs. Les taux de fret sont toujours rapportés en « équivalents vingt pieds » (EVP).

⁶¹ Distance Antilles - métropole : environ 7 000 km. Distance Réunion - métropole : environ 10 000 km. Distance Nouvelle-Calédonie - métropole : environ 18 000 km.

Le taux de fret s'élève donc à environ 0,2 €/km pour les Antilles, 0,14 €/km pour la Réunion et entre 0,11 €/km et 0,16 €/km pour la Nouvelle-Calédonie.

c) Le poids du fret dans la formation des prix

109. Un calcul simple basé sur les données d'importation issues des comptes économiques publiés par l'ISEE permet d'obtenir un ordre de grandeur du surcoût induit par le transport maritime pour les produits importés. En 2011, les importations (tous types de marchandises confondus) se sont élevées à 316 MdF CFP, soit environ 2,6 Md€. Les importations représentent 49 000 conteneurs EVP environ. Le rapport entre le taux de fret et la valeur de départ des marchandises importées se situe donc dans une fourchette de 3 à 4 %⁶² en appliquant un taux de fret moyen, toutes origines confondues, de l'ordre de 2 000 €. Cet ordre de grandeur correspond à celui donné dans le rapport précité du cabinet SYNDEX qui a très vraisemblablement effectué un calcul similaire⁶³.
110. Ce chiffre est évidemment à manier avec précaution. Cette moyenne recouvre en effet des réalités très différentes suivant l'origine géographique des produits importés et suivant la valeur de ces produits : à volume égal, le surcoût induit par le transport maritime est en effet d'autant moins important que les produits sont onéreux⁶⁴ et que leur origine est proche de la Nouvelle-Calédonie. Cette moyenne, calculée sur l'ensemble des produits importés, n'est donc pas représentative du surcoût induit par le fret sur les produits de grande consommation. Cet ordre de grandeur demeure toutefois intéressant car il démontre qu'en moyenne, le renchérissement des produits induit par le transport maritime demeure relativement restreint. L'éloignement de la Nouvelle-Calédonie ne saurait donc être un facteur déterminant pour l'explication des différentiels de prix observés. Ce même constat avait d'ailleurs été établi par l'Autorité de la concurrence dans son avis 09-A-45 pour les Antilles et La Réunion.
111. Les données fournies par certains des acteurs entendus permettent d'obtenir un ordre de grandeur plus précis du surcoût induit par le fret maritime pour les produits de grande consommation. D'après les distributeurs et les importateurs interrogés, la valeur d'achat des marchandises contenues dans un conteneur 20' rempli de produits de grande consommation est comprise entre 20 000 € et 25 000 €, en excluant les produits les moins chers (comme l'eau minérale) où les produits les plus luxueux (alcools et vins haut de gamme). En appliquant un taux de fret situé entre 2 000 € et 3 000 € pour ce conteneur venant de métropole, le rapport entre le coût du fret maritime et la valeur d'achat des marchandises s'établirait donc entre 8 % et 15 % en moyenne. Au fret doivent ensuite être ajoutés d'autres coûts logistiques parmi lesquels le transport de la marchandise jusqu'au port en France, la manutention portuaire au départ et à l'arrivée, les frais de douane et la livraison jusqu'à l'entrepôt en Nouvelle-Calédonie (cf. *infra*).

2. LE FONCTIONNEMENT DU PORT DE NOUMEA ET LA MANUTENTION PORTUAIRE

112. Si certains acteurs auditionnés en Nouvelle-Calédonie ont évoqué des dysfonctionnements logistiques sur le port de Nouméa, du fait de la présence dans l'enceinte du port des agents

⁶² Il a été considéré pour cette estimation que le taux de fret moyen, toutes origines confondues, se situe dans la fourchette 1 500 € - 2 000 €. Cette valeur a été obtenue par une moyenne pondérée des taux de fret correspondant aux différentes origines des produits importés (alimentaires et non alimentaires) en Nouvelle-Calédonie.

⁶³ Le coût d'assurance et du fret représenterait d'après le cabinet SYNDEX 3,75 % en 2006 et 3,65 % en 2007. La méthode exacte de calcul n'est pas détaillée.

⁶⁴ Voir avis 09-A-45, point 63

maritimes en plus des agents de manutention et des problèmes de sécurité qui peuvent en résulter, la plupart estiment que le port de Nouméa fonctionne correctement. Les agents maritimes espèrent toutefois la mise en place rapide du système logiciel AP+ qui permettra un accès en temps réel au positionnement des conteneurs et qui simplifiera le calcul des taxes, entraînant potentiellement d'importants gains de productivité.

a) Un prix commun à l'ensemble des sociétés d'acconage du port du Nouméa...

113. Cinq compagnies d'acconage exercent leur activité sur le port autonome de Nouméa : Sato, Manucal, Sofrana, Sat et Manutrans. Cependant, les prix pratiqués par les acconiers sont strictement identiques : ils auraient été fixés en 1991 entre les acconiers et sont restés inchangés depuis. Le syndicat des acconiers (UNIMAP : Union des manutentionnaires) a communiqué ces tarifs et confirmé qu'ils étaient gelés depuis 1991. Ce tarif commun n'est en aucun cas réglementaire : rien n'empêcherait un acconier de pratiquer des prix différents. Toutefois, selon les opérateurs auditionnés, jamais une compagnie d'acconage n'aurait dévié du prix commun depuis 1991.
114. Trois tarifs sont en vigueur : un tarif pour les produits de première nécessité (farine de froment, sucre, riz, pommes de terre, oignons, sel), un tarif pour l'alimentation pour animaux et un tarif général. Le prix de débarquement d'un conteneur 20' est d'environ 540 €(tarif général), celui d'un conteneur 40' est d'environ 940 €(tarif général). Rapporté au prix moyen d'un conteneur de produits de grande consommation situé entre 20 000 et 25 000 €, le prix du débarquement représenterait ainsi entre 2 et 3 % du prix d'achat des marchandises.

b) ... vraisemblablement supérieur au prix qui résulterait d'une mise en concurrence des acconiers

115. De l'avis de nombreux acteurs entendus lors de la mission, les prix de la manutention portuaire au port de Nouméa sont particulièrement élevés. Ces prix peuvent être comparés à ceux relevés à la Réunion dans le cadre de la décision 11-D-01⁶⁵ du 18 janvier 2011 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la manutention portuaire à La Réunion. Par cette décision, l'Autorité de la concurrence a condamné plusieurs sociétés d'acconage réunionnaises pour avoir fixé en commun le prix des prestations de manutention portuaire. Le prix du débarquement d'un conteneur 20 pieds s'élevait à 217 € en 2009. Le prix du débarquement pratiqué en Nouvelle-Calédonie est ainsi entre deux et trois fois plus élevé que le prix à La Réunion, qui découlait lui-même d'une entente entre acconiers. Ce différentiel ne saurait être uniquement expliqué par l'importance du trafic maritime à La Réunion ou par les différentiels de coûts (salaires notamment) entre les deux ports : de fait, les salaires des acconiers à la Réunion étaient eux-mêmes très élevés⁶⁶.
116. L'absence de revalorisation depuis 20 ans laisse par ailleurs penser que les prix ont été fixés dès 1991 à un niveau très élevé, aucune société d'acconage n'ayant estimé nécessaire de rehausser le tarif fixé en commun.
117. D'après les compagnies d'acconage entendues, ces prix élevés ont permis de réaliser des investissements importants sur le port, en particulier l'achat de nombreuses grues

⁶⁵ <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/11d01.pdf>

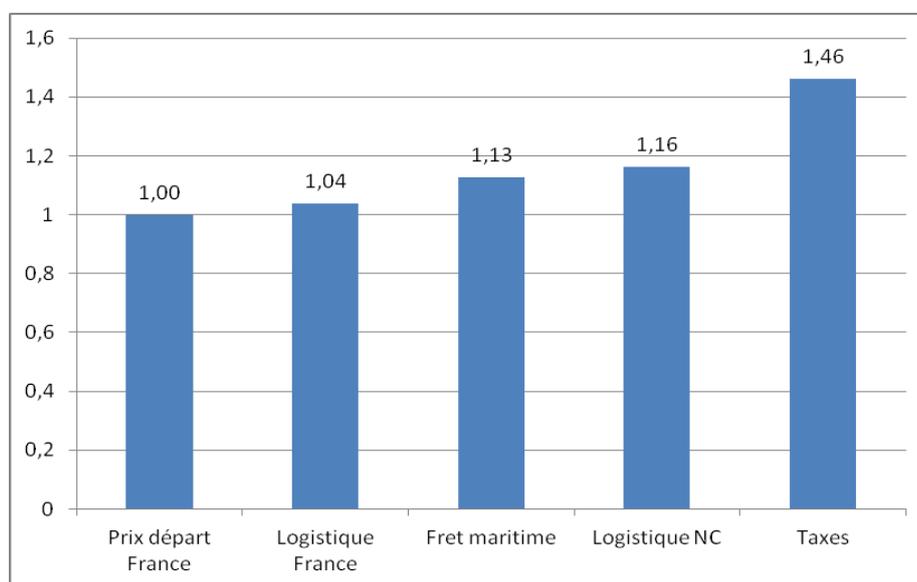
⁶⁶ Point 46 de la décision.

portuaires. Néanmoins, selon certaines compagnies de fret maritime entendues, le port de Nouméa serait aujourd'hui suréquipé au regard du trafic maritime qu'il accueille.

3. L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE D'IMPORTATION INDUIT UN SURCÔUT DE PRESQUE 50 % DU PRIX D'ACHAT DES MARCHANDISES IMPORTÉES DEPUIS LA FRANCE

118. A partir des données fournies par les distributeurs et les importateurs, il est possible de reconstituer l'évolution du prix d'un produit importé entre son achat en France métropolitaine et son arrivée en Nouvelle-Calédonie.
119. Le circuit d'acheminement a été segmenté en quatre étapes :
- les coûts afférents à la logistique en métropole (transport terrestre puis manutention portuaire sur le port de départ) ;
 - les coûts afférents au fret maritime ;
 - les coûts afférents à la chaîne logistique en Nouvelle-Calédonie (manutention portuaire, transport terrestre) ;
 - les taxes douanières à l'importation.
120. Cette évolution de prix correspond à une moyenne sur un ensemble de produits de grande consommation transportés en conteneur non réfrigéré entre la France et Nouméa. Elle n'intègre pas les marges appliquées par les intermédiaires successifs (grossistes et distributeurs) qui assureront la distribution du produit en Nouvelle-Calédonie.

Figure 5 : Evolution moyenne du prix d'un produit de grande consommation importée en Nouvelle-Calédonie depuis la France



121. Il apparaît que l'ensemble de la chaîne logistique (transport maritime, transport terrestre, manutention portuaire) et l'ensemble des taxes à l'entrée induit en moyenne un surcoût de l'ordre de près de 50 % par rapport au prix d'achat des marchandises, normalisé à 1 dans la figure 5 ci-dessus. Mais l'essentiel des coûts est attribuable à l'imposition des différentes taxes à l'entrée sur le territoire néo-calédonien.

4. LE SECTEUR DES IMPORTATEURS-GROSSISTES

a) La fonction des importateurs-grossistes.

122. Le rôle des importateurs-grossistes consiste à acheter en gros un certain nombre de produits de la gamme d'une marque, les volumes traités permettant d'avoir accès à des tarifs intéressants, puis de revendre ces produits aux magasins de détail (grandes surfaces, commerces de proximité). En outre, ces importateurs-grossistes, également appelés agents de marque, représentent les marques de leurs fournisseurs auprès des détaillants et en assurent donc la promotion auprès de ces derniers. Les marchandises achetées sont ensuite stockées et distribuées sur l'ensemble du territoire.
123. Les importateurs-grossistes assurent également la gestion des dates limites de consommation. Ils sont aussi indispensables au maintien du réseau de petits magasins d'alimentation générale dispersés sur tout le territoire et qui n'ont pas les moyens logistiques nécessaires pour un approvisionnement en direct (contrairement aux grandes surfaces qui peuvent effectuer une partie de leurs achats auprès des centrales métropolitaines). Enfin, les importateurs remplissent une fonction économique de crédit auprès de ces petits magasins, les produits ne leur étant facturés qu'au moment de la livraison alors qu'ils sont payés par le grossiste lors de la commande.
124. Les grands fabricants signent la plupart du temps des contrats d'exclusivité avec leur agent de marque. Selon les opérateurs, ces exclusivités découlent d'une volonté de simplification (les marques souhaitent traiter avec un unique interlocuteur), d'un souci de cohérence (les marques souhaitent confier la distribution à un unique grossiste qui connaît parfaitement les produits et est capable d'en assurer la promotion) et d'une recherche d'efficacité (ces exclusivités sont de nature à réduire les coûts logistiques). En revanche, les producteurs locaux ont généralement recours à plusieurs grossistes différents, afin de diversifier leurs débouchés.

b) « Circuit long » ou « circuit court »

125. Les groupes de distribution arbitrent entre un approvisionnement auprès des importateurs-grossistes et un approvisionnement en direct auprès des centrales d'achat métropolitaines. L'approvisionnement direct concerne tant les marques de distributeurs que les produits de marque nationales que les distributeurs ne trouvent pas auprès des importateurs-grossistes⁶⁷ ou pour lesquels ils parviennent à bénéficier d'un tarif plus avantageux. Il s'agit du « circuit court » ou encore « circuit desintermédié » tel qu'il est décrit dans l'avis 09-A-45 de l'Autorité de la concurrence par opposition au « circuit long » ou « circuit intermédié » dans lequel les marchandises transitent par l'importateur-grossiste.
126. Les entretiens conduits avec les distributeurs calédoniens ont pu mettre en évidence que le circuit privilégié par ces derniers est le circuit long. Le même constat avait été dressé par l'Autorité de la concurrence s'agissant des distributeurs domiens. Pour les deux grands groupes de distribution (GBH et Kenu In), le circuit intermédié concernerait environ 70 % à 80 % de leur chiffre d'affaires de détail.

⁶⁷ En effet, le catalogue export des grands fabricants ne comprend pas forcément toute la gamme si bien qu'un distributeur peut trouver auprès de la centrale des produits qui ne sont pas disponibles chez les importateurs-grossistes.

127. Les raisons avancées par les groupes implantés en Nouvelle-Calédonie sont similaires à celles mises en avant par les distributeurs des départements d'outre mer. Les importateurs-grossistes ont une expertise en matière de prise de commande, de gestion des stocks, de gestion des dates limites de consommation et ils assument également une fonction d'animation commerciale (*merchandising*, mise en rayon, gestion des invendus, inventaires, cf. *infra*). Le surcoût induit par le circuit intermédié se justifierait donc selon les distributeurs par l'ensemble des services rendus par les importateurs grossistes.

c) Des structures de marché hétérogènes selon les types de produits.

128. De nombreux acteurs sont actifs sur le secteur du commerce de gros calédonien. Les plus gros opérateurs sont des importateurs généralistes qui ne sont pas spécialisés dans un type de produits en particulier. Ainsi, les principaux opérateurs ont chacun une gamme assez diversifiée de produits d'épicerie, de boissons et de produits DPH. Toutefois, sur certains sous-segments de marché, la concentration de l'offre apparaît assez forte. Ainsi, dans le cas des produits surgelés, le marché est essentiellement partagé entre deux acteurs : Bargibant et Nouméa Surgelés.

129. Par ailleurs, contrairement à ce qui avait pu être observé dans les départements d'outre mer, les importateurs-grossistes ne sont pas intégrés verticalement aux groupes de distribution. Jusqu'au rachat récent des activités de distribution du groupe Lavoix par le groupe Bernard Hayot, l'importateur grossiste Rabot était intégré au groupe de distribution Lavoix (Géant-Casino). N'ayant pas été racheté par GBH, Rabot n'est désormais plus intégré au groupe de distribution des enseignes Géant et Casino.

130. Les marges commerciales⁶⁸ des importateurs grossistes oscillent entre 20 % et 30 % du chiffre d'affaires, un niveau à première vue inférieur à celui constaté dans les départements d'outre-mer et *a fortiori* en France métropolitaine. Toutefois, le coût d'achat élevé des marchandises - renchéri par les coûts d'approche et par les taxes sur les importations – peut entraîner, pour un même taux de marge commerciale, des volumes de marge plus élevés en Nouvelle-Calédonie que sur ces autres territoires. En supposant un surcoût moyen de 50 % par rapport au prix initial induit par la chaîne logistique et par les taxes à l'importation pour les produits de grande consommation (voir *supra*), une marge commerciale de 30 % conduit à un volume de marge équivalent à celui qu'entraînerait une marge commerciale de presque 40 % sur le prix de départ. Il convient donc de lire avec prudence les taux de marge commerciale, car des taux de marge d'apparence modérés peuvent correspondre à des volumes de marge importants.

F. UN MARCHÉ DE DÉTAIL PEU CONCURRENTIEL

1. L'IMPORTANCE DU PETIT COMMERCE DE PROXIMITÉ EN NOUVELLE-CALÉDONIE

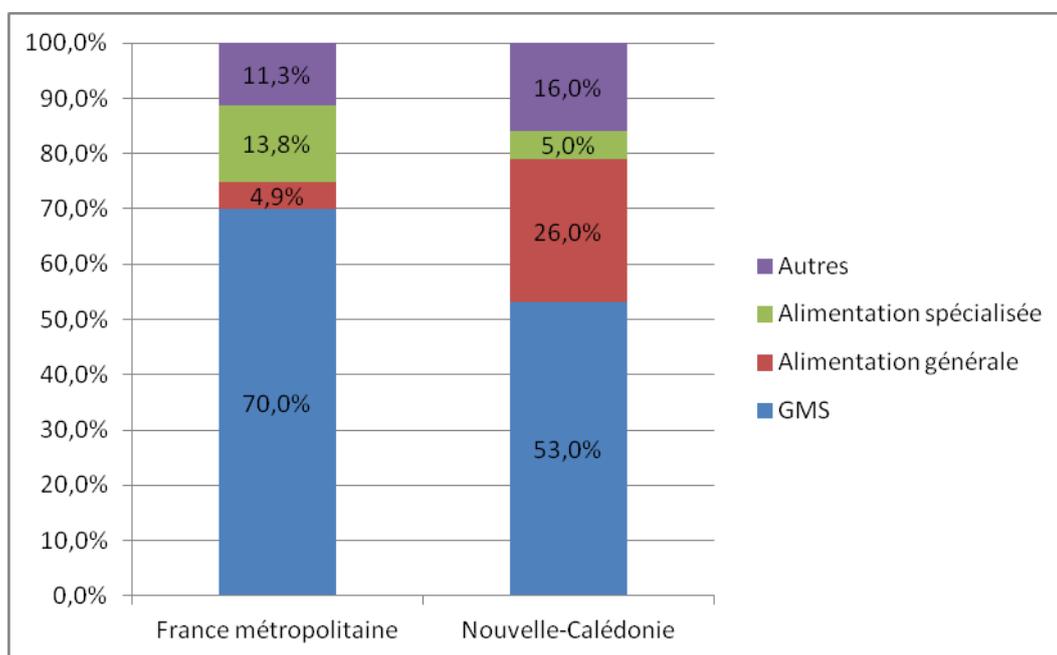
131. En Nouvelle-Calédonie, la distribution de détail des produits de grande consommation est caractérisée par le poids élevé des petites surfaces (1), par une forte concentration du marché sur la zone de chalandise du Grand Nouméa (2). Les comportements des opérateurs diffèrent sensiblement de ceux constatés sur le continent, s'agissant notamment des masses

⁶⁸ La marge commerciale correspond à la marge brute, c'est-à-dire la différence entre le prix de vente des marchandises et le prix d'achat de ces dernières.

de marge brute, de la commercialisation des MDD et des politiques promotionnelles (3). Le cadre réglementaire apparaît quant à lui anachronique, en empêchant une pleine concurrence entre détaillants et en entravant inutilement les entrées de nouveaux magasins (4).

132. Le marché de détail des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie se caractérise par l'omniprésence des petits commerces alimentaires : si, en France métropolitaine, 70 % des achats alimentaires sont réalisés dans des grandes et moyennes surfaces (supermarchés, hypermarchés⁶⁹ et hard-discount) et 4,9 % dans les magasins d'alimentation générale⁷⁰, en Nouvelle-Calédonie, ces petits commerces alimentaires couvrent 26 % des dépenses alimentaires alors que les GMS n'en représentent que 53 %⁷¹ (cf. figure 6 *infra*).

Figure 6 : répartition des dépenses alimentaires selon les lieux d'achat en France métropolitaine et en Nouvelle-Calédonie



Source : ISEE (chiffre 2008) / INSEE (chiffres 2006)

133. D'après le rapport précité du cabinet QuidNovi, la densité des petits commerces alimentaires, mesurée en nombre de magasins, est sept fois plus importante qu'en métropole. Leur rôle est particulièrement important dans les zones les plus isolées et les moins peuplées du territoire où les groupes de distribution ne s'implantent pas ou peu. Ainsi, les magasins d'alimentation générale sont privilégiés par les consommateurs dans la Province nord (55 % des achats) et dans les Iles de la Loyauté (90 % des achats). Même

⁶⁹ Un **hypermarché** est un point de vente à prédominance alimentaire d'une surface supérieure à 2 500 m². Un **supermarché** est un point de vente réalisant plus de 65 % de son chiffre d'affaires dans l'alimentaire et dont la surface est comprise entre 400 et 2 500 m² (hors magasin hard discount).

⁷⁰ « Consommation des ménages. Quels lieux d'achat pour quels produits ? », Vanesse Bellamy, Laurent Léveillé, INSEE, novembre 2007.

<http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1165/ip1165.pdf>

⁷¹ « Budget consommation des ménages 2008, Quels lieux d'achat pour l'alimentaire ? », ISEE

dans la Province sud où sont implantées la majorité des grandes surfaces calédoniennes, les GMS représentent moins de 60 % des achats⁷².

2. LA STRUCTURE DU MARCHE DE LA GRANDE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE

134. Le marché des grandes surfaces alimentaires représente environ 60 Md F CPF soit environ 50 millions d'euros⁷³. Près de 90 % de ce chiffre d'affaires correspondent à la zone dite du grand Nouméa.

a) Les différents opérateurs concurrents

135. Six groupes de distribution sont en concurrence sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie : le groupe Bernard Hayot (GBH), l'ensemble Kenu-In Distribution, la société Sodepac, l'ensemble Discount, la société Mageco, le groupe Michel-Ange.

136. Le **Groupe Bernard Hayot** (GBH) a racheté en 2011 les actifs commerciaux du groupe Lavoix⁷⁴. GBH était déjà présent en Nouvelle-Calédonie dans le secteur de l'automobile et de la distribution des pneumatiques. L'activité de GBH dans la grande distribution en Nouvelle-Calédonie est exercée au travers de la société SAS Polyanna détenue à 100 % par le groupe GBH. Cette société contrôle à 100 % la SAS Sodima qui exploite l'hypermarché Géant Casino Sainte-Marie à Nouméa et qui détient la majorité du capital des sociétés exploitant les quatre supermarchés sous enseigne Casino de Nouméa ainsi que la supérette Vival de Koutio dans le Grand Nouméa. Elle contrôle également à 100 % la SAS Maison Guy Courtot (MGC) qui exploite les sept supermarchés sous enseigne Leader Price de l'île, quatre de ces supermarchés étant localisés dans le Grand Nouméa. Les magasins sous enseignes Géant et Casino sont liées depuis le 1^{er} mai 1995 au groupe Casino par un contrat d'affiliation. Le réseau des magasins Leader Price est quant à lui lié à la société Geimex (qui exploite la marque Leader Price à l'international). Le contrat initialement signé en 1997 est renouvelé par tacite reconduction depuis. Les deux supérettes sous enseigne Vival situées à Koumac et à Kaméré ne font pas partie du périmètre du groupe GBH même si elles bénéficient d'un soutien technique et d'un accès aux marques de distributeur Casino. Enfin, l'hypermarché Casino Johnston est quant à lui détenu à 15 % par GBH et à 85 % par Johnston. Bien que n'étant pas détenu exclusivement par GBH, cet hypermarché est comptabilisé dans les parts de marché de GBH. En effet, GBH exerce une influence notable sur la gestion de ce magasin en intervenant sur le management et la communication. En outre, le Casino Johnston bénéficie des produits sous marque de distributeur Casino.

137. L'ensemble **Kenu In Distribution** se compose de trois sociétés distinctes dotées d'un actionariat identique. La SA Société de développement et de gestion (SDG) exploite l'hypermarché Carrefour situé à Dumbéa dans le grand Nouméa. La SA Société de développement et de distribution (SDD) exploite un supermarché sous enseigne Carrefour Market et 5 supermarchés sous enseigne Champion tous situés dans le Grand Nouméa. Enfin, la SAS Société de Distribution alimentaire exploite une chaîne de petits supermarchés de proximité sous enseigne Arizona, également tous localisés dans le Grand

⁷² « Budget consommation des ménages 2008, Quels lieux d'achat pour l'alimentaire ? », ISEE

⁷³ Source : Direction des affaires économiques (DAE)

⁷⁴ L'importateur-grossiste Rabot n'a pas été racheté par GBH et fait toujours partie aujourd'hui du groupe Lavoix.

Nouméa. La société SDG est titulaire d'un contrat de franchise pour l'enseigne Carrefour. La société SDD est titulaire d'un contrat de franchise pour les enseignes Champion et Carrefour Market. L'enseigne Arizona n'est pour sa part pas affiliée à une enseigne métropolitaine.

138. La société **Sodepac** (Société d'exploitation du Pacifique) possède un unique point de vente, le supermarché Inter Kaméré à Nouméa. L'approvisionnement auprès d'Intermarché s'effectue par l'intermédiaire de la société d'importation Impordis, elle-même liée à Geproc (filiale export d'Intermarché) par un contrat d'approvisionnement. Sodepac est en outre lié à Intermarché par un contrat d'utilisation du nom Inter ainsi que des supports publicitaires (logos Mousquetaires...).
139. Les supermarchés sous enseigne **Discount** font l'objet d'une organisation particulière. Il s'agit d'un réseau de cinq SARL exploitant chacune un point de vente. Un seul de ces supermarchés est localisé à Nouméa, les autres se trouvant en brousse. L'enseigne Discount a été créée localement et n'est liée à aucun groupe de distribution.
140. La société **Mageco SAS** exploite un supermarché à Nouméa et deux supérettes localisées à Koumac au nord de la Grande Terre. Mageco est liée à l'enseigne Monoprix par un contrat d'approvisionnement en produits MDD.
141. Le groupe Michel-Ange exploite deux surfaces commerciales : Michel-Ange Auteuil dans le Grand Nouméa et Michel-Ange Tontouta.
142. Les différents contrats de franchise ou d'approvisionnement des groupes de distribution n'ont pas été communiqués aux rapporteurs.

b) Un marché du « Grand Nouméa » concentré

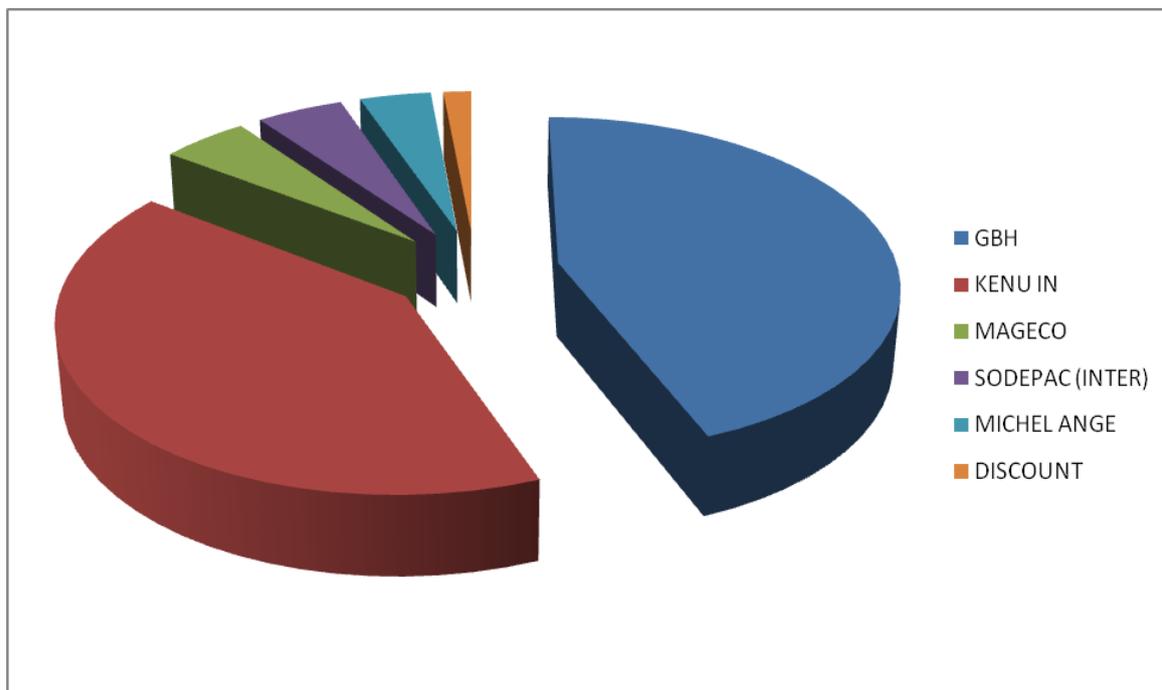
143. Le marché de la grande distribution alimentaire est largement dominé par les groupes GBH et Kenu-In. Le tableau 4 ci-dessous recense, pour chacun des groupes présentés *supra*, les magasins exploités et leur surface commerciale dans la zone dite du Grand Nouméa qui concentre la plupart des surfaces commerciales. La figure 7 *infra* représente les parts de marché des différents groupes calculées sur la base des surfaces commerciales exploitées.

Tableau 4 : surfaces commerciales localisées dans la zone dite du « Grand Nouméa »

	Magasin	Surface commerciale en m²
Groupe Bernard Hayot (GBH)	Géant Casino Sainte-Marie (hypermarché)	> 2 500 m ²
	Casino Mont Doré	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
	Casino Port Plaisance	entre 500 m ² et 1 000 m ²
	Casino Vallée des colons (Valco)	entre 500 m ² et 1 000 m ²
	Casino Belle Vie	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
	Vival Koutio	< 500 m ²
	Leader Price Auteuil	entre 500 m ² et 1 000 m ²
	Leader Price Rivière Salée	entre 500 m ² et 1 000 m ²
	Leader Price Ducos	entre 500 m ² et 1 000 m ²
	Leader Price Magenta	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
Casino Johnston	Casino Johnston Nouméa	> 2500 m ²
Ensemble Kenu In	Hypermarché Carrefour	> 2500 m ²
	Carrefour Market Baie de l'orphelinat	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
	Champion Ngéa	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
	Champion Alma	entre 500 m ² et 1 000 m ²
	Champion Ducos	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
	Champion Magenta	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
	Champion Robinson	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
	Arizona Ducos	entre 500 m ² et 1 000 m ²
	Arizona Mont Doré	< 500 m ²
	Arizona Pääta	< 500 m ²
	Arizona Ouémo	< 500 m ²
	Arizona Robinson	< 500 m ²
	Arizona Nukutakoin	< 500 m ²
Mageco	Mageco Noumea	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
Société Sodepac	Inter Kameré	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
Groupe Michel Ange	Michel Ange Trianon	entre 1 000 m ² et 2 500 m ²
Réseau Discount	Discount Magenta	entre 500 m ² et 1 000 m ²

Source : données fournies par les distributeurs

Figure 7 : Parts de marché des différents groupes de distribution calculées sur la base des surfaces commerciales exploitées. Zone du Grand Nouméa



Source : données recueillies auprès des distributeurs

144. Deux groupes de distribution cumulent plus de 80 % des parts de marché en surface. Une analyse des parts de marché en termes de chiffres d'affaires conduit à un résultat similaire.
145. De plus, les enseignes concurrentes de GBH et Kenu In dans le secteur du Grand Nouméa occupent des segments de marché sensiblement différents de ceux des enseignes Carrefour/Champion et Géant/Casino. Ainsi, Mageco, Inter et Discount opèrent sur le segment du « *soft discount* » et concurrencent plutôt les surfaces Leader Price tandis que Michel Ange Trianon est une surface commerciale plus haut de gamme, fréquentée par une clientèle relativement aisée. A l'inverse, les enseignes Carrefour/Champion et Géant/Casino visent le segment de la distribution généraliste et milieu de gamme sur lequel elles ne se voient donc pas opposer de concurrence directe.
146. Enfin, les trois hypermarchés Carrefour, Géant et Casino Johnston sont, d'un point de vue géographique, relativement éloignés, ce qui a pour effet d'atténuer la concurrence qu'ils exercent l'un sur l'autre. De plus, le Casino Johnston détient une surface commerciale très inférieure au Carrefour et au Géant (cf. *supra*) et son rayon alimentaire est comparable à celui d'un supermarché en raison de l'importance donnée au textile.
147. Une analyse des parts de marchés sur les autres zones du territoire de la Nouvelle-Calédonie s'avère beaucoup moins pertinente, compte tenu du nombre limité des grandes surfaces en brousse et de l'omniprésence des petits magasins indépendants de proximité. Les deux grands groupes de distribution sont en effet peu implantés en brousse. Ainsi :
- l'ensemble Kenu In n'exploite aucune surface commerciale en dehors du Grand Nouméa ;
 - le groupe GBH n'exploite que trois magasins Leader Price situés à la Foa, Bourail et Pouembout ;

- l'ensemble Discount exploite quatre supérettes situées à Bourail, Koné, Poindimié et Koumac ;
- Mageco possède deux supérettes à Koumac : une supérette Koumadis à dominante généraliste et une supérette Mageco plus orientée vers les produits à bas prix.

3. LE COMPORTEMENT CONSTATE DES DISTRIBUTEURS DE DETAIL

a) Le niveau des marges de détail

148. D'après une étude réalisée par la Direction des affaires économiques (DAE) réalisée en juillet 2011, les grandes surfaces alimentaires calédoniennes réalisent une marge brute moyenne de 22 %, cohérente avec les chiffres recueillis lors de la mission auprès des différents groupes de distribution. A titre de comparaison, pour la France métropolitaine, l'étude Xerfi sur les grandes surfaces alimentaires présente un taux de marge brute compris entre 19 et 20 % pour les supermarchés et entre 20 et 21 % pour les hypermarchés.
149. Néanmoins, comme cela a déjà été mentionné *supra*, les coûts d'achat des marchandises en Nouvelle-Calédonie sont élevés compte-tenu notamment des coûts d'approche des marchandises importées et des taxes sur les importations. Or, les coûts de fonctionnement des grandes surfaces (coûts du travail, coûts logistiques) qui entrent dans la décomposition de la marge commerciale sont indépendants de la valeur d'achat des marchandises. Toutes choses égales par ailleurs, il serait donc logique d'observer des taux de marge brute inférieurs pour les distributeurs calédoniens, l'assiette de ce taux étant supérieure à celle existant en métropole en raison des coûts d'approche et des taxes sur les importations.
150. Selon les opérateurs, le différentiel de taux marge commerciale observé entre l'Hexagone et la Nouvelle-Calédonie peut s'expliquer en partie par des surcoûts spécifiques : le coût du foncier et de la construction, le coût de l'énergie, le coût du crédit... Comme indiqué en introduction, la plupart des acteurs entendus appellent à la conduite d'une analyse approfondie de ces différents secteurs.

b) Une pénétration limitée des produits sous marque de distributeur (MDD)

151. Dans son avis 09-A-45, l'Autorité de la concurrence avait souligné le faible rôle joué par les produits vendus sous marque de distributeur dans les DOM. Un constat identique peut être dressé pour la Nouvelle-Calédonie, la part des produits sous marque de distributeur (10 – 15 % du chiffre d'affaires⁷⁵) étant deux fois moins élevée que celle observée dans l'hexagone (27 % du chiffre d'affaires en 2007⁷⁶). Le taux d'implantation des MDD en Nouvelle-Calédonie est en revanche comparable à celui observé aux Antilles⁷⁷.

⁷⁵

⁷⁶ Selon l'institut AC-Nielsen (chiffres issus de l'étude du Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC) intitulée « Le développement des marques de distributeurs et les stratégies des industriels de l'alimentaire » par Philippe MOATI, Marjorie MAZARS, Martial RANVIER. Cahier de recherche n° 242, décembre 2007), la part en volumes des produits sous MDD vendus dans les hypermarchés et les supermarchés métropolitains serait passée de 17 % en 1993 à plus de 34 % en 2007. La part de marché en valeur est légèrement inférieure (environ 27 %), le prix unitaire des produits à MDD étant généralement inférieur à celui des références proposées par les marques nationales. Ces chiffres concordent avec les ordres de grandeur qui apparaissent dans l'avis 09-A-45 de l'Autorité de la concurrence, point 86.

⁷⁷ Voir l'avis 09-A-45.

152. Les groupes de distribution calédoniens ont toutefois avancé différents freins au développement des ventes de MDD. En particulier, l'éloignement des sources d'approvisionnement, les contraintes liées aux dates limites de consommation pour certains produits frais et les quotas d'importation empêchent l'importation de nombreux produits sous marque de distributeur. D'ailleurs, une société de distribution qui souhaite privilégier l'importation directe de produits, sans recourir aux importateurs grossistes, s'inscrit également dans cette fourchette. Cette société indique que l'importation directe impose la mise en place d'outils logistiques performants afin d'organiser les approvisionnements et une gestion fine de la trésorerie compte tenu des délais d'approvisionnement des marchandises. Ces freins traduisent la difficulté pour les distributeurs de mettre en place un circuit court : l'importation directe s'avère ainsi plus complexe que le recours aux importateurs grossistes.

c) Un recours fréquent aux promotions

153. Dans son avis 09-A-45 précité, l'Autorité de la concurrence avait mis en évidence le recours intensif aux promotions commerciales dans les supermarchés et hypermarchés implantés à La Réunion, où les promotions pouvaient représenter jusqu'à 30 % du chiffre d'affaires, un niveau nettement supérieur à celui constaté dans les grandes surfaces hexagonales (12 % du chiffre d'affaires correspondant aux produits de grande consommation⁷⁸). Selon les données communiquées par les principaux distributeurs de Nouvelle-Calédonie, la proportion du chiffre d'affaires réalisé « en promotion » serait de l'ordre de 20 %⁷⁹.

154. Ces politiques promotionnelles récurrentes peuvent s'expliquer par une gestion des stocks rendue difficile par l'éloignement des sources d'approvisionnement. Cependant, le recours fréquent aux promotions induit des variations permanentes des prix pratiqués et rend particulièrement complexe l'exercice de comparaison des prix par le consommateur et la mise en concurrence des distributeurs. En outre, ce manque de transparence alimente chez les consommateurs une suspicion, justifiée ou non, à l'égard des prix pratiqués en fond de rayon hors périodes promotionnelles.

155. Enfin, les principales enseignes ont mis en place des systèmes de carte de fidélité et GBH a également lancé une campagne communication concernant une baisse des prix sur 135 produits de grande consommation.

4. LE CADRE REGLEMENTAIRE

a) Une définition du seuil de revente à perte peu favorable à la concurrence en prix entre les distributeurs

156. La réglementation relative au seuil de revente à perte en Nouvelle-Calédonie ne permet pas la prise en compte des remises hors factures dans le calcul de prix de revient. Ainsi,

⁷⁸ Source : SymphonyIRI, chiffre 2011.

⁷⁹ Les enseignes Géant et Casino (groupe GBH) s'appuient sur deux catalogues par mois environ avec des remises tarifaires de l'ordre de 10 à 20 %. Pour les deux principaux groupes de distribution, les promotions représentent environ 20 % de leur chiffre d'affaires.

l'article 79⁸⁰ de la délibération 14 du 6 octobre 2004 portant réglementation économique dispose :

« Est interdit pour tout commerçant le fait de revendre ou d'annoncer la revente d'un produit en l'état à un prix inférieur à son prix d'achat effectif. Le prix d'achat effectif est le prix unitaire figurant sur la facture, majoré, le cas échéant, des taxes et du prix du transport, ou pour les produits importés le coût de revient calculé conformément aux dispositions de l'article 4-3 de la présente délibération ».

157. Or, l'article 73 de cette même délibération dispose :

« ...La facture numérotée doit mentionner les éléments suivants : ...

- . le prix unitaire des produits et marchandises vendus ;*
- . le prix unitaire hors taxe ainsi que le taux et le montant de la taxe correspondante pour les prestations de service soumises, le cas échéant, à une taxation ;*
- . toute réduction de prix acquise à la date de la vente ou de la prestation de service et directement liée à cette opération de vente ou de prestation de service, à l'exclusion des escomptes non prévus sur la facture ;*
- . le prix de vente détail maximum licite lorsqu'il résulte des dispositions d'une réglementation des prix particulière en vigueur ;*
- . la somme nette totale à payer (...).»*

158. En ne permettant pas la prise en compte des remises hors factures ou des remises non acquises au moment de la vente (« marges arrière ») dans le calcul du seuil de revente à perte, ce cadre juridique empêche donc les détaillants de répercuter aux consommateurs la totalité des remises obtenues des fournisseurs, notamment celles correspondant à des remises de fin d'année ou les montants versés au titre de la coopération commerciale. Même si, selon les opérateurs, ces marges arrière sont nettement inférieures à celles pratiquées en France avant les réformes de la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008⁸¹, le manque à gagner pour les consommateurs demeure significatif, surtout si la concurrence entre détaillants parvient à être renforcée.

b) La réglementation relative à l'urbanisme commercial

Les règles en vigueur

159. Les différentes provinces du territoire de Nouvelle-Calédonie disposent chacune de leurs propres règles en matière d'urbanisme commercial.

160. S'agissant de la Province sud, le processus d'autorisation administrative d'ouverture de nouvelles surfaces commerciales est régi par la délibération n°41-2006/APS du 28 septembre 2006 relative à l'urbanisme commercial dans la Province sud, modifiée par la délibération n° 82-2008/APS du 22 décembre 2008. Les projets commerciaux d'une surface de vente supérieure à 300 m² sont soumis, avant l'octroi du permis de construire, à l'autorisation du président de l'assemblée de province⁸² après avis de la commission provinciale d'urbanisme commercial (CPUC)⁸³. L'avis de la CPUC est purement consultatif et l'autorisation finale appartient au président de l'assemblée de province.

⁸⁰ Article modifié par la délibération n° 62 du 2 juin 2010.

⁸¹ Seul GBH a fourni une estimation : les marges arrière représenteraient 2 % du chiffre d'affaires pour l'enseigne Casino.

⁸² Ainsi que les projets d'extension lorsque la surface de vente a déjà atteint le seuil de 300 m² ou atteindra ce seuil suite à l'extension envisagée.

⁸³ La CPUC est présidée par le président de l'assemblée de province qui ne prend pas part au vote. Elle est composée de douze membres :

161. La délibération n° 41-2006/APS liste les critères sur la base desquels la CPUC puis le président de l'assemblée de province se prononcent (article 2 : critères décisionnels) :

« (i) l'impact du projet sur l'équilibre entre les différentes formes de commerce de la zone de chalandise, dans l'agglomération du Grand Nouméa et la Province sud, eu égard notamment, à la densité d'équipement commercial de cette zone et dans les secteurs d'activité concernés, à l'offre et la demande globales dans ces secteurs ; si un déséquilibre résultant du projet est constaté, sont examinés les éventuels effets positifs susceptibles de compenser celui-ci, tels que les conditions de concurrence effective, la satisfaction des besoins des consommateurs, la modernisation des équipements commerciaux, l'emploi et l'aménagement du territoire ;

(ii) les conditions d'une concurrence effective au sein du commerce dans la zone de chalandise, l'agglomération du Grand Nouméa et la Province sud, en prenant en compte l'existence éventuelle d'une position dominante d'un groupe ou d'une enseigne ;

(iii) l'impact du projet en termes d'emplois salariés ou non salariés ;

(iv) l'impact du projet sur les conditions de circulation, de stationnement et de livraisons ».

162. S'agissant de la Province Nord, le processus d'autorisation administrative d'ouverture de nouvelles surfaces commerciales est régi par la délibération n° 54-2005/APN du 14 avril 2005 relative à l'urbanisme commercial. Les projets commerciaux d'une surface de vente supérieure à 500 m² (ou d'une surface hors œuvre brute supérieur à 1 000 m²) sont soumis, avant l'octroi du permis de construire, à l'autorisation du président de l'assemblée de province après avis du comité d'aménagement et d'urbanisme de la province Nord (CAUPN). De la même façon, l'avis du CAUPN est purement consultatif et l'autorisation finale appartient au président de l'assemblée de province. La délibération n° 54-2005/APN ne précise pas les critères sur la base desquels le CAUPN et la président de l'assemblée de province se prononcent, le demandeur devant néanmoins fournir une étude d'impact commercial.

Les enjeux liés à cette réglementation

163. Alors que le marché de la distribution de détail est marqué par la domination des groupes GBH et Kenu In, les procédures actuelles d'autorisation administrative d'ouverture de nouvelles surfaces commerciales constituent un frein à l'émergence d'un troisième groupe

(i) Cinq élus locaux :

- le maire de la commune où il est projeté d'implanter l'établissement commercial ou son représentant,
- quatre membres de l'assemblée de province ou leurs suppléants, représentant l'ensemble des groupes politiques de l'assemblée de la province Sud.

(ii) Trois représentants des chambres consulaires concernées :

- le Président de la chambre de commerce et d'industrie et un membre de cette chambre consulaire ou leurs représentants,

- le Président de la chambre de métiers et de l'artisanat ou son représentant.

(iii) Deux représentants des associations de consommateurs désignées par arrêté du président de l'assemblée de province après avis de la commission du développement économique.

(iv) le Président de l'association « Centre Ville » de la commune concernée ou son représentant.

(v) le secrétaire général adjoint chargé de l'aménagement et du patrimoine de la province sud.

de distribution disposant d'une taille suffisante pour remettre en cause la prééminence de ces deux opérateurs et intensifier la concurrence.

164. En effet, deux projets d'hypermarchés sous l'enseigne Hyper U sont aujourd'hui suspendus. Le premier projet, porté par les sociétés SCD et Forest Invest, concerne la création d'un centre commercial comprenant, notamment, un hypermarché Hyper U de 7 700 m² à Anse Uaré dans la ville de Nouméa. Le second projet, porté par les sociétés SCD Païta et Nova⁸⁴, concerne un hypermarché de 3 000 m² sous l'enseigne Hyper U à Païta dans le Grand Nouméa. Ces deux hypermarchés auraient vocation à développer les importations directes en s'appuyant sur un seul entrepôt logistique.
165. Ces deux projets ont reçu des avis favorables de la Commission Provinciale d'Urbanisme Commercial (CPUC) en 2008 et 2010, puis ont obtenu l'autorisation d'urbanisme commercial délivrée par le président de l'assemblée de province. Néanmoins, leur réalisation rencontre depuis lors de nombreuses difficultés, particulièrement le projet de l'hypermarché de l'Anse Uaré. La mairie de Nouméa a en effet modifié à plusieurs reprises le classement du terrain qui a finalement été reclassé intégralement en terrain commercial. Les distributeurs concurrents (GBH, Kenu In et Sodocal) ont en outre déposé simultanément des demandes d'attribution du terrain de l'Anse Uaré auprès de Président de l'assemblée de la Province sud. Ils ont ensuite alors déposé 9 recours contre l'autorisation administrative d'ouverture commerciale devant le tribunal administratif de Nouméa, tous rejetés mais dont six sont frappés d'un recours en appel. Au moment où a été menée la mission, deux de ces appels avaient été jugés, déboutant les concurrents de leurs demandes. Toutefois, le 14 juin 2012, la Cour administrative d'appel de Nouméa a annulé l'autorisation d'occupation du domaine public maritime délivrée par la Province sud mais de nouvelles demandes ont été déposées par les promoteurs du projet de l'hypermarché U de l'Anse Uaré.
166. Parallèlement à ces projets, le groupe Lavoix (depuis lors repris par GBH) a déposé en 2010 une demande d'ouverture d'un hypermarché sous l'enseigne Géant à Dumbéa sur Mer, à proximité du projet de l'Anse Uaré et non loin également de l'hypermarché Carrefour (groupe Kenu In). La CPUC a rendu un avis défavorable sur ce projet. Le président de la Province sud a toutefois autorisé le projet contre l'avis consultatif de la CPUC, décision par la suite annulée par le Tribunal administratif sur un motif de forme. En mai 2011, la CPUC, saisie du même projet, a de nouveau rendu un avis défavorable. Cet avis n'a pas été suivi par le président de la Province sud qui a à nouveau autorisé le projet. Cinq recours contre cette décision ont été engagés devant le tribunal de Nouméa, tous rejetés.

⁸⁴ Ces sociétés sont dirigées par une seule et même personne.

CHAPITRE II. : LES ACTIONS SOUHAITABLES

167. La Nouvelle-Calédonie s'est dotée d'un arsenal de protections de marché, à la fois tarifaires au travers de taxes aux importations, et quantitatives, par la voie de contingentements ou de stops à l'importation. Si ces protections de marché ne concerneraient, selon certains des acteurs entendus, qu'un nombre relativement limité de produits, il demeure que le programme annuel des importations (PAI) prévoit en 2012 environ 300 mesures de protection quantitative. Environ 290 produits sont soumis à la TSPA et 220 produits sont soumis à la TCPPL (dont la moitié environ sont des produits alimentaires). Le champ des protections de marché est donc très large et couvre une gamme très variée de produits.
168. L'objectif affiché de telles mesures est de garantir la survie des filières agricoles et industrielles locales. Elles traduisent ainsi le résultat d'un arbitrage entre emplois, censés être préservés grâce à des obstacles aux importations, et concurrence, naturellement entravée du fait de ces mêmes barrières. Il ne revient pas à l'Autorité de la concurrence de prendre partie sur de tels choix de politiques économiques : la résolution de cet arbitrage est complexe et sort du seul champ de la régulation concurrentielle, notamment dans le cas d'une petite économie comme celle de la Nouvelle-Calédonie. Du point de vue strictement concurrentiel, de telles protections sont naturellement néfastes. Les taxes à l'entrée et les contingentements diminuent la compétitivité des importations et réduisent la pression concurrentielle qu'elles peuvent exercer sur des opérateurs locaux par ailleurs peu nombreux. Ils favorisent ainsi la fixation de prix élevés par les industriels calédoniens dans un contexte où les marchés sont très concentrés et où les coûts de production sont structurellement élevés du fait de l'étroitesse de la demande intérieure.
169. Pour tendre vers un modèle plus concurrentiel et susceptible d'exercer une pression à la baisse sur les prix, une réforme en profondeur du système de protections de marché calédonien serait donc nécessaire.
170. Néanmoins, une remise en cause brutale de ce système est difficilement envisageable à court terme. Les taxes à l'importation constituent une ressource budgétaire importante, d'environ deux MdF CFP par an, sur un total de recettes fiscales de 47 MdF CFP, mais d'autres recettes pourraient venir compenser leur suppression. En revanche, le risque de faillite des entreprises locales en cas d'ouverture trop brutale de l'économie aux importations est réel. Le rapport précité du SYNDEX mettait déjà en exergue cet aspect : « *Le quota est, dans beaucoup de cas, une question de vie ou de mort, dans le sens où les productions calédoniennes ne pourraient faire face à la concurrence par les prix des produits importés* »⁸⁵.
171. Il demeure néanmoins important de souligner que concurrence et emplois ne sont pas antinomiques. La concurrence incite à une croissance de la productivité qui nourrit les investissements et les emplois. En provoquant une diminution des prix, la concurrence permet également des gains de pouvoir d'achat qui accroissent les quantités achetées et

⁸⁵ Page 85.

produites ou qui peuvent être dépensés dans d'autres activités, qui, comme les services, sont peu concurrencées par les producteurs étrangers et qui pourraient être utilement développés (secteur du tourisme en particulier).

172. Par ailleurs, indépendamment du risque que les importations peuvent faire peser sur l'emploi, l'étroitesse du marché calédonien, les obstacles aux importations imposés par le gouvernement et la concentration des marchés qui en découle sont de nature à faciliter la mise en place et le maintien de comportements collusifs entre les opérateurs locaux. De fait, au cours des auditions menées sur le territoire, de nombreux acteurs ont fait état d'indices crédibles de pratiques anticoncurrentielles⁸⁶. Certaines de ces pratiques, à l'instar de l'entente entre les sociétés d'acconage, sont connues. Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles constitue donc un enjeu majeur pour la Nouvelle-Calédonie et des moyens juridiques et humains renforcés pour détecter et sanctionner d'éventuels ententes et abus de position dominante apparaissent nécessaires pour un contrôle efficace. Les solutions préconisées sont mentionnées dans le second rapport demandé à l'Autorité de la concurrence.
173. Au delà de la politique qu'entend mener le gouvernement à l'égard des importations et des moyens consacrés à la détection et à la sanction des pratiques anticoncurrentielles, la présente section s'intéressera surtout aux mesures qui, à court ou moyen terme, sont de nature à renforcer l'intensité de la concurrence entre les opérateurs présents dans les secteurs de la fabrication et de la distribution des produits de grande consommation ou à améliorer le fonctionnement des mécanismes de protection de marché actuellement en vigueur.
174. Ces recommandations s'articulent autour de deux axes. Premièrement, le dispositif des protections de marché doit être rendu plus efficace (A), en substituant aux quotas des tarifs douaniers (A-1), en uniformisant le régime applicable aux importations des pays voisins (Australie, Nouvelle Zélande) et à celles de l'Union européenne (A-2), en conditionnant l'octroi de mesures protectionnistes à des engagements de modération tarifaire, d'emploi ou d'investissement (A-3). Le cas des filières des fruits et légumes et de la viande nécessite, dans ce cadre, un traitement spécifique (A-4).
175. Deuxièmement, les conditions d'une concurrence plus forte doivent être créées sur le secteur de la distribution de détail. La régulation des prix de détail a montré ses limites (B-1) tandis qu'une structure de marché plus concurrentielle peut être encouragée grâce à la suppression des barrières administratives à l'entrée (B-2) et une plus grande fluidité des marchés de la distribution de gros et de détail, notamment par la mise en œuvre de dispositifs permettant de contrôler les rachats et les ouvertures de magasins et d'ordonner des cessions de magasins (B-3). Enfin, face à des secteurs concentrés et relativement protégés de la concurrence étrangère grâce aux protections de marché, les distributeurs représentent un contre-pouvoir de marché qui aide à diminuer les prix d'achat et les prix de revente : les distributeurs doivent donc pouvoir négocier librement avec les producteurs et répercuter les avantages obtenus auprès des consommateurs (B-4).

⁸⁶ Compte tenu du caractère sensible des informations qui ont pu être portées à la connaissance des rapporteurs, le présent rapport n'en fera pas mention, d'autant que la réussite des procédures contentieuses qui pourraient être mises en œuvre est en grande partie conditionnée à leur confidentialité.

A. A COURT TERME, AMELIORER LES REGLEMENTATIONS EXISTANTES POUR EN ATTENUER LES EFFETS NEGATIFS SUR L'ECONOMIE

176. Une réforme brutale et généralisée des protections de marché épargnant les industries de produits de grande consommation de la pression concurrentielle des importations risquerait, à court terme, d'entraîner une forte diminution de l'activité des industries locales. Il convient à cet égard de relever que les protections de marché concernent essentiellement les secteurs de la fabrication de denrées alimentaires⁸⁷, qui représenteraient à ce jour moins de 2 000 emplois sur un total de 85 000⁸⁸.
177. En tout état de cause, tout en travaillant, à long terme au développement de filières de production locale compétitives, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie peut renforcer l'efficacité des protections de marché en modifiant leurs modalités d'application. En particulier, il pourrait être envisagé de substituer aux quotas des taxes douanières, au moins sur certains marchés (1), de supprimer la taxe spécifique sur les importations de pays non-membres de l'Union européenne (2), d'opérer une sélection plus sévère des industries susceptibles d'être protégées, sur la base de critères d'emplois, d'investissement ou de perspectives de croissance, et de conditionner ces protections à des engagements comportementaux, notamment de modération tarifaire (3). Le cas des filières des fruits et légumes et de la viande fait l'objet d'un traitement spécifique (4).

1. TRANSFORMER LES PROTECTIONS DE MARCHE QUANTITATIVES EN PROTECTIONS TARIFAIRES

a) Par rapport aux taxes douanières, les quotas entraînent un manque à gagner fiscal...

178. Comme décrit *supra*, le protectionnisme néo-calédonien s'appuie à la fois sur des taxes douanières à l'entrée sur le territoire (notamment les TSPA et TCPPL qui ne visent que les produits susceptibles de concurrencer des productions locales) et sur des quotas d'importation, voire des interdictions d'importer. Les effets de ces instruments sont similaires : les droits de douanes augmentent le prix des marchandises importées par le prélèvement d'une taxe à l'entrée sur le territoire tandis que les quotas augmentent le prix du produit importé sous l'effet d'une raréfaction de l'offre. L'effet inflationniste du quota est vraisemblablement très marqué en Nouvelle-Calédonie compte tenu du fort pouvoir d'achat des ménages les plus aisés, de certaines habitudes de consommation (l'attachement à certains produits d'importation), et du contingentement très strict imposé sur certains produits (les pâtes par exemple, avec un quota de 95 T par an).
179. Pour autant, bien qu'ils puissent produire des effets identiques en termes de protection de l'agriculture et de l'industrie locales, quotas et tarifs douaniers ne sont pas équivalents du point de vue de l'efficacité économique. En effet, la mise en place de quotas ne procure au gouvernement calédonien aucune recette fiscale, seuls les détenteurs des licences d'importation, qui vendent à un prix élevé des produits achetés à des prix inférieurs sur le

⁸⁷ La TSPA ne concerne que des produits alimentaires (par définition). La TCPPL concerne pour une bonne moitié des produits alimentaires. Plus des deux tiers des quotas concernent des produits alimentaires.

⁸⁸ Selon le rapport SYNDEX, les protections de marché concerneraient 1 543 emplois dans des entreprises industrielles (chiffres 2007 de la Direction des affaires économiques), dont près de 1 000 pour l'agro-alimentaire. La méthodologie employée pour aboutir à ces estimations n'est pas présentée par le rapport.

marché mondial, en bénéficiant. Ce manque à gagner pour le gouvernement de Nouvelle-Calédonie contraint ensuite celui-ci à trouver de nouvelles sources de revenus et donc à mettre en place d'autres taxes. Le rapport précité de M. Lieb proposait également de « *privilégier systématiquement, dès lors que l'efficacité est au moins analogue, les instruments de contingentement tarifaire, plutôt que quantitatif; les premiers ont l'avantage de rapporter potentiellement des ressources à la collectivité alors que les seconds ont pour conséquence de l'en priver* ».

b) ... et contribuent à figer le marché

180. De plus, la mise en place de quotas d'importation nécessite de définir leur répartition entre les différents opérateurs locaux. A l'heure actuelle, cette allocation des contingents, basée sur les dispositions de la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 et les programmes annuels d'importation, prévoit seulement que les quotas attribués à chaque entreprise une année donnée dépendent de ceux octroyés l'année précédente et de leur utilisation ; aucune règle écrite n'est en revanche précisée pour ce qui concerne l'allocation des quotas la première année d'utilisation⁸⁹. Elle est aussi peu fluide, chaque opérateur local disposant d'un contingent fonction de celui obtenu l'année précédente et de son utilisation. En outre, les nouveaux opérateurs sont naturellement lésés, puisque seulement 10 % du quota annuel peut leur être attribué et leur contingent ne peut être supérieur au contingent le plus faible obtenu par les opérateurs déjà attributaires. Enfin, les licences d'importation étant incessibles, une mauvaise répartition des contingents ne peut être corrigée *ex post*, au travers d'opérations d'achat/ventes de contingents. A nouveau, la mise en place de tarifs douaniers, en lieu et place des quotas d'importations, apparaît plus efficiente à cet égard, les opérateurs les plus compétitifs étant libres d'importer les quantités de produits souhaitées.
181. Théoriquement, dans l'hypothèse où des quotas d'importations devraient être maintenus en Nouvelle-Calédonie, il serait opportun de définir une procédure d'octroi des contingents d'importations plus transparente et plus fluide. Ces licences pourraient ainsi être attribuées sur la base d'appels d'offres renouvelés de manière régulière, permettant d'une part, de les attribuer aux opérateurs les plus efficaces, d'autre part de transférer au gouvernement de Nouvelle-Calédonie une partie de la rente qu'en tirent les importateurs. Cette attribution devrait s'effectuer par lots afin de garantir qu'un unique opérateur ne puisse se voir attribuer l'ensemble des quotas. En pratique, cependant, la petite taille des marchés et des quotas effectivement concernés⁹⁰ rendrait une telle procédure coûteuse. Pour des marchés de petite taille, le recours à des tarifs douaniers apparaît donc nettement préférable.

c) Une transformation progressive des quotas en tarifs douaniers

182. Pour les raisons exposées ci-dessus, les taxes douanières devraient donc être préférées aux quotas d'importation. En pratique, la seule difficulté d'une telle transformation des quotas en tarifs douaniers réside dans la fixation du niveau de tarif adéquat, offrant aux opérateurs locaux une protection équivalente à celle tirée des quotas d'importations. Fixé à un niveau trop élevé, le tarif douanier risque de dissuader complètement les importations, privant la

⁸⁹ La pratique actuelle repose sur un avis lancé aux opérateurs par la Douane qui répartit les quotas en fonction des demandes. Puis, en fonction des quotas utilisés, un réajustement s'effectue progressivement.

⁹⁰ Par exemple, 0,6 tonnes pour le chocolat blanc, 6 tonnes pour le miel, 10 tonnes pour le café torréfié non décaféiné moulu.

Nouvelle-Calédonie des recettes douanières correspondantes et empêchant les importations d'exercer leur rôle de stimulant concurrentiel à l'égard des industriels calédoniens. Pour autant, ainsi que cela a été indiqué *supra*, les contingents semblent n'exercer vis-à-vis des productions locales qu'une faible pression concurrentielle. A l'inverse, une taxe fixée à un niveau insuffisant ne remplirait pas son rôle de protection vis-à-vis à des productions domestiques.

183. Pour cette raison, il pourrait s'avérer préférable, dans un premier temps, d'initier cette transformation des quotas en tarifs douaniers sur des marchés de taille réduite et, pour les marchés plus importants, de procéder, pendant une période transitoire, à des appels d'offres pour l'attribution des quotas. A terme, les mesures de protection sur l'ensemble des marchés s'appuieraient donc sur des tarifs douaniers plutôt que sur des quotas.

2. SUPPRIMER LES DROITS DE DOUANES POUR LES PRODUITS IMPORTES DE PAYS NON MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

184. Comme cela fut souligné par l'ensemble des importateurs-grossistes et des distributeurs auditionnés, les taxes douanières spécifiques aux produits importés depuis les pays non membres de l'Union Européenne, dont le taux varie de 5 à 20 %, freinent les importations de pays géographiquement proches comme la Nouvelle-Zélande ou l'Australie. Ces taxes annulent alors le bénéfice des taux de fret moins onéreux dont pourraient profiter les importateurs et, *in fine*, les consommateurs, par le biais de prix réduits. Ces taxes empêchent donc la Nouvelle-Calédonie de profiter de son positionnement privilégié à proximité de deux marchés très développés depuis lesquels pourraient être importés à bas prix de nombreux produits, en particulier des produits frais qui ne peuvent pas supporter des transports maritimes trop longs.
185. A l'heure actuelle, ces taxes spécifiques aux importations de pays non-membres de l'Union européenne ont pour effet de renchérir ces produits par rapport à ceux en provenance de l'Union européenne et donc d'en protéger les producteurs, plus que de protéger efficacement la production locale. Ce dernier objectif pourrait être rempli de manière plus efficace en définissant des taux de taxation identiques pour les membres et non-membres de l'Union européenne, si nécessaire en accroissant les taux de taxation destinés à s'appliquer aux importations de l'Union européenne pour compenser la diminution des tarifs sur les importations tierces. A l'inverse, la suppression de la taxe douanière spécifique aux importations depuis des pays non-membres de l'Union européenne permettrait aux importateurs de continuer de développer les importations en provenance de la zone océanique. De fait, 45 % des volumes de produits alimentaires importés proviennent déjà de cette zone, témoignant ainsi de l'intérêt de ces flux d'importation.

3. ETRE PLUS SELECTIF DANS L'OCTROI DES MESURES PROTECTIONNISTES

a) Réserver les protections de marché aux industries porteuses en termes d'emploi ou d'activité

186. En accroissant le prix des marchandises vendues sur le marché domestique, les mesures protectionnistes ont pour effet de faire payer par les consommateurs calédoniens les emplois préservés dans les industries protégées. Cependant, le surprix généré pour les consommateurs, et donc le coût global de ces mesures, est indépendant du nombre d'emplois ainsi préservés : pour un même montant de chiffre d'affaires, le surprix payé par

les consommateurs sera le même, quel que soit le nombre d'emplois locaux effectivement associés à cette activité. En premier lieu, il importe donc de vérifier qu'à ces mesures protectionnistes correspondent effectivement des volumes d'emplois suffisamment importants pour justifier l'instauration de tels mécanismes. Dans le cas de produits très consommés mais fabriqués ou transformés par une industrie locale employant peu de main d'œuvre, des mécanismes de soutien direct à l'emploi, financés par l'impôt, pourront être préférés à une protection douanière⁹¹.

187. En second lieu, l'objectif d'une politique protectionniste peut également être de soutenir des activités dans lesquelles la Nouvelle-Calédonie pourrait détenir, pour peu que ces activités se développent, des perspectives de croissance importantes, notamment par le biais d'exportations. Les théories économiques demeurent circonspectes sur la possibilité que ce protectionnisme éducateur permette effectivement l'émergence de filières compétitives. En outre, à moins qu'un grand nombre d'emplois leur soit associé, des industries dont les perspectives de croissance sont limitées au vu de la concurrence internationale et des évolutions de la demande ne devraient pas se voir accorder de protections de marché.
188. Comme indiqué *supra*, la délibération n° 252 du 28 décembre 2006 a pour objectif, selon ses propres termes, « *de faciliter l'écoulement des produits fabriqués en Nouvelle-Calédonie sur le marché local, de leur permettre de devenir concurrentiels par rapport aux produits importés et de favoriser ainsi le développement des entreprises locales* ». Elle précise également que les protections de marché ne peuvent pas concerner les produits résultant d'ouvrages ou de transformations considérées comme insuffisantes, listées à l'article 7 de cette délibération⁹². En dépit de cette disposition, certaines des industries calédoniennes bénéficiant de mesures protectionnistes ne génèrent qu'une très faible valeur ajoutée, leur activité se limitant à réaliser l'ultime transformation des produits importés en produit fini. De façon plus générale, la liste des activités non-éligibles aux protections de marché est trop limitée pour empêcher que ne soient instaurées des mesures protectionnistes coûteuses pour les consommateurs et sans réel effet d'entraînement tant du point de vue de l'emploi que de celui de l'activité économique en général.
189. Comme le préconisait déjà le rapport précité de M. Lieb⁹³, la Nouvelle-Calédonie devrait donc mener une évaluation des forces et des faiblesses des secteurs économiques potentiellement concernés par les protections de marché. Cet état des lieux devrait s'articuler autour d'un diagnostic individualisé, évaluant à la fois l'importance, en termes d'emplois, de la filière et ses perspectives de croissance à moyen terme, au vu des évolutions de la demande et de l'intensité de la concurrence. Au terme de cet examen, les protections de marché pour les secteurs employant peu de personnels ou pour lesquels la qualité et le coût de fabrication des produits rendent improbable une croissance de ces activités, devraient progressivement être levées. Un tel contrôle permettrait également d'appréhender le coût réel de ces mesures, le nombre d'employés dans les industries

⁹¹ Ces mécanismes relèvent toutefois de la compétence des provinces.

⁹² Sont aujourd'hui considérées comme telles : les manipulations destinées à assurer la conservation en l'état des produits pendant leur transport et leur stockage, les opérations simples de dépoussiérage, de criblage, de triage, de classement, d'assortiment, les divisions et réunions de colis et changements d'emballages, la mise en bouteilles, en flacons, en canettes, en sacs, en étuis, en boîtes, sur planchettes ainsi que toutes autres opérations simples de conditionnement, l'apposition sur les produits eux-mêmes ou sur leurs emballages, de marques, d'étiquettes ou d'autres signes distinctifs similaires ; la simple réunion de parties d'articles en vue de constituer un article complet.

⁹³ Page 27.

locales susceptibles d'être concurrencées par les importations étant limité (cf. §176). En outre, à ces avantages en termes de protection de marché s'ajoutent également des subventions à l'emploi et le système de la double défiscalisation. C'est donc l'ensemble des mesures dont bénéficient les opérateurs locaux qui doit être examiné. Au terme de cet exercice d'évaluation pourront alors être identifiées des industries pour lesquelles le coût associé au protectionnisme est trop élevé comparé aux gains qu'en retire l'économie de Nouvelle-Calédonie, en termes d'emplois comme de perspectives de croissance. Le rapport du SYNDEX parvenait à une conclusion similaire : « *envisager la recherche de nouvelles stratégies industrielles et commerciales qui supplanteraient progressivement la seule défense de l'existant* ».

b) Modifier le mode d'attribution des protections de marché

190. A l'heure actuelle, l'octroi de protections de marché s'effectue sur la base de différents critères relatifs à l'emploi, à la production, au marché et aux prix pratiqués. Cependant, l'évaluation des demandes de protection à l'aune de ces seuls critères semble insuffisante : les décisions ne sont *a priori* pas publiées (hormis le programme annuel des importations fixant le niveau des quotas ou des taxes douanières), et celles communiquées à l'Autorité ne font pas non plus l'objet d'une motivation approfondie. Comme le soulignaient les paragraphes précédents, un renforcement de ces critères ou une vérification plus approfondie de leur respect paraissent opportuns, notamment en matière de veille économique.
191. Par ailleurs, ces décisions sont prises à la majorité des membres présents du Comex. Comme indiqué *supra*, ce comité est composé du Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, des présidents de chaque assemblée de province, du représentant de la chambre de commerce et d'industrie, du représentant de la chambre d'agriculture, du représentant de la chambre des métiers et de l'artisanat, d'un représentant des producteurs, d'un représentant des importateurs, d'un représentant des commerçants, d'un représentant des consommateurs et, enfin, d'un représentant de l'Institut d'émission d'Outre-mer. Ces différents représentants décidant en fonction des intérêts qu'ils sont censés défendre, il n'est pas certain que la satisfaction des consommateurs soit adéquatement prise en compte ou que le niveau d'exigence, au regard des différents critères listés dans cette délibération, soit suffisamment élevé pour garantir des protections de marché pleinement justifiées.
192. Il pourrait donc être envisagé que ses décisions soient systématiquement soumises à l'avis d'un organisme indépendant comme le Conseil Economique et Social (CES) de Nouvelle-Calédonie ou d'une commission d'experts ad hoc, et qu'elles soient rendues publiques et motivées, notamment lorsqu'elles s'écarteraient des conclusions de l'avis précité. En dernier lieu, la décision devrait être principalement motivée en fonction des attentes en terme de croissance, d'investissement et d'exportation de la filière. A l'issue de la période initiale de 5 ans, un réexamen complet de la mesure devrait être mené au regard notamment des résultats obtenus et des perspectives pour le secteur concerné afin de décider d'une reconduction ou non du dispositif de protection.

c) Conditionner le bénéfice des protections de marché à des contreparties en termes de qualité et de prix

193. Comme indiqué *supra*, les protections de marché ont pour effet d'isoler les industries locales bénéficiaires de la concurrence exercée par les marchandises importées. Compte

tenu de l'étroitesse du marché calédonien, il en résulte souvent des situations de monopole ou d'oligopole local, qui peuvent favoriser la fixation de prix élevés.

194. Pour éviter qu'aux coûts directs du protectionnisme ne s'ajoutent ceux, indirects, d'une progression des marges des opérateurs domestiques, l'octroi des protections de marché doit s'accompagner de contreparties en termes de qualité et de prix. De fait, les prix pratiqués figurent parmi les critères sur la base desquels doit être prise la décision d'octroi d'une protection de marché par le Comité du commerce extérieur. Pour autant, comme indiqué *supra*, le contrôle du respect de ces critères pourrait, au vu des documents transmis, être renforcé.
195. La mise en place de ces protections de marché pourrait ainsi être l'occasion d'une négociation entre le Comité du commerce extérieur (Comex) et les entreprises concernées, afin de s'assurer que les entreprises protégées ne puissent en profiter pour accroître indûment leurs marges ou réduire leurs investissements. Ces négociations aboutiraient à la rédaction d'un cahier des charges s'imposant à l'entreprise protégée et prenant notamment en compte la modération tarifaire à laquelle elle s'engage, l'objectif étant que la pression du régulateur se substitue à une pression concurrentielle naturellement affaiblie du fait de l'existence des protections de marché. Les engagements souscrits par les entreprises bénéficiaires des protections de marché auraient pour effet à la fois de limiter le coût du protectionnisme pour les consommateurs et d'inciter les producteurs à identifier et générer des gains de productivité pour réduire leurs coûts et accroître leurs marges. Le niveau des prix susceptible d'être pratiqué serait déterminé, aux termes d'une négociation entre le Comex et les industriels protégés, à partir des prix des importations et des coûts de fabrication des opérateurs domestiques. Une fois la protection de marché octroyée, l'industrie concernée devra faire l'objet d'un suivi régulier par le Comex afin de s'assurer du respect des engagements souscrits. Ce suivi pourrait être l'occasion, le cas échéant, de réévaluer les objectifs assignés dans le cahier des charges. En cas de non respect de celui-ci, et afin de lui donner une réelle valeur contraignante, un retrait de la protection de marché doit être prévu.
196. Conditionner ainsi les mesures de protections de marché limiterait le risque que celles-ci ne deviennent un outil réglementaire exploité par les producteurs locaux pour s'isoler de toute concurrence et ainsi accroître leurs prix et leurs marges. Au contraire, ainsi dotées de mécanismes incitatifs, les protections de marché pourraient participer au développement d'une industrie certes protégée mais contrainte par la régulation à demeurer efficace.

4. LES FILIERES DES FRUITS ET LEGUMES ET DE LA VIANDE

197. Les filières des fruits et légumes et de la viande sont soumises à un cadre réglementaire particulièrement intrusif, qui combine régulation des prix ou des marges, restriction des importations et, dans le cas de la viande, mise en place d'un monopole de l'achat et de la vente en gros de viande.
198. Ces spécificités conduisent à étudier ces filières à part. Certaines des recommandations émises pour la régulation des importations des produits manufacturés demeurent cependant pertinentes. En particulier, le secteur des fruits et légumes et celui de la viande devraient faire l'objet d'un état des lieux sur le modèle du diagnostic des secteurs industriels protégés, permettant d'identifier les productions de viande ou de fruits et légumes sur lesquelles l'agriculture et l'élevage néo-calédoniens gagneraient à se spécialiser et pour lesquelles une protection douanière peut être envisagée. L'impact de ces protections en

termes d'emplois, de prix, de qualité des produits, et de fonctionnement de la filière agro-alimentaire, devrait ainsi être analysé au cas par cas.

a) La filière de la viande

199. La filière de la viande est d'abord caractérisée par le rôle central de l'OCEF qui est en monopole sur l'achat, l'importation et la distribution de viande. La contrepartie de ce monopole d'achat et de revente est l'instauration d'une réglementation des prix, tant à l'achat (pour éviter que des prix d'achat trop bas ne réduisent artificiellement les revenus des éleveurs et ne conduisent à terme à une diminution de la production) qu'à la revente (pour éviter que les prix ne soient fixés à un prix arbitrairement élevé). A l'origine sanitaires, les justifications de ce monopole public tiennent aujourd'hui à la nécessité de protéger de la concurrence un secteur d'élevage extrêmement atomisé : le monopole public garantit en effet à chaque éleveur l'achat de sa production à un prix réglementé.
200. Un tel système de régulation de la filière présente cependant l'inconvénient de supprimer toute concurrence entre éleveurs. Les importations de viande ne sont pas en mesure de pallier cette absence de concurrence puisque seul l'OCEF peut en effectuer, ces importations étant ensuite revendues à un prix quasiment identique à celui de la production locale. Une telle absence de concurrence n'est guère propice à l'amélioration de la productivité ou aux regroupements d'éleveurs, d'autant que ce prix d'achat n'a subi aucune modification depuis 1997 et qu'il n'a donc pas tenu compte des évolutions des prix de la viande sur les autres marchés. De plus, cet encadrement de la filière de la viande a également pour conséquence d'atténuer la concurrence entre les différents distributeurs de détail de la viande, qui achètent tous leur viande au même prix, quelles que soient les quantités achetées. Ce faisant, la capacité des grandes surfaces à pratiquer des prix bas est diminuée.
201. Pourtant, des dispositifs de nature à sécuriser l'écoulement des productions existent. Premièrement, les éleveurs peuvent se regrouper en organisation de producteurs pour mutualiser différents coûts fixes. Deuxièmement, une contractualisation des relations entre les éleveurs ou leurs organisations avec les entreprises d'abattage et les grandes surfaces permettraient de partager le risque associé aux évolutions de prix et de stabiliser les revenus des éleveurs en prévoyant des règles stables quant à la détermination du prix d'achat, aux volumes achetés, à la durée et aux modalités de résiliation et de modification du contrat. Enfin, une telle organisation du secteur de l'élevage, à la fois horizontale, au travers des organisations de producteurs, et verticale, avec la contractualisation sur le moyen terme des relations des éleveurs avec les grands acheteurs, aurait l'avantage de ne pas supprimer la concurrence entre éleveurs, incitant à terme aux regroupements nécessaires pour accroître la productivité. En tout état de cause, les prix d'achat de la viande par l'OCEF devraient pouvoir évoluer avec différents indicateurs de prix de marché (prix de l'alimentation animale, cours de la viande observés sur d'autres marchés)
202. Enfin, le monopole de l'OCEF sur les importations de viande présente également des limites. Premièrement, celui-ci ne recourt aux importations que lorsque la production locale n'est pas en mesure de répondre à la demande intérieure, cette circonstance demeurant difficile à anticiper. De fait, en période de pénurie, les importations sont parfois effectuées par avion, entraînant un surcoût logistique non négligeable. Deuxièmement, les importations ne sont aucunement à même d'exercer une pression concurrentielle sur les productions locales, leurs prix de revente étant identiques. Il apparaîtrait donc nécessaire de substituer à un traitement en temps réel des importations l'ouverture d'un quota annuel d'importations ou, du fait des inconvénients associés aux quotas et décrits *supra*, la liberté

d'importer de la viande accompagnée de taxes douanières pour permettre aux productions locales de demeurer compétitives. Comme dans le cas des produits manufacturés, cet assouplissement des protections contre les importations concernerait d'abord les secteurs les moins compétitifs et/ou les moins importants en terme d'emplois.

b) La filière des fruits et légumes

203. L'encadrement de la filière des fruits et légumes s'appuie d'une part, sur une régulation des marges de détail, d'autre part, sur un contingentement des importations décidé mensuellement en cas d'insuffisance de la production locale. Cependant, comme relevé *supra*, l'ensemble des opérateurs entendus en Nouvelle-Calédonie se disent insatisfaits de la qualité et de la disponibilité des produits tandis que le Conseil Economique et Social avait, dès 2007, souligné que la régulation des importations se heurtait à des prévisions de récolte erronées de la part des producteurs.
204. Une partie de ces difficultés peut découler de l'encadrement réglementaire mis en place. Selon les produits, les coûts de distribution peuvent être plus ou moins élevés. Ils sont également variables selon les formats de magasins. Une régulation uniforme des marges peut alors dissuader la commercialisation de certaines variétés dans certains magasins (dont les coûts de distribution d'un produit donné peuvent être trop élevés) tout en permettant à d'autres magasins de réaliser des marges élevées sur certains produits (dont les coûts de distribution sont très inférieurs à la marge brute permise par la réglementation). En outre, anticiper les pénuries éventuelles de produits est un exercice délicat, l'information n'étant disponible à l'avance qu'après des producteurs qui ont eux-mêmes intérêt à minimiser ce risque pour éviter l'ouverture de quotas d'importations. La disponibilité des produits s'en ressent donc naturellement.
205. La qualité insuffisante des fruits et légumes en Nouvelle-Calédonie peut également découler d'une mauvaise régulation des marges. Si celles-ci sont fixées à un niveau trop bas, le détaillant ne peut alors organiser ses rayons de façon à garantir une mise en place et une présentation des produits permettant à ceux-ci de conserver leur fraîcheur. Surtout, la production locale ne peut toujours être aussi satisfaisante que les importations.
206. Pour remédier à ces difficultés, un assouplissement du contrôle des importations paraît nécessaire afin que s'exerce sur les productions locales une pression concurrentielle qui, tempérée par des quotas globaux, décidés annuellement, ou, de façon plus satisfaisante pour les raisons mentionnées *supra*, par des tarifs douaniers, incitera les producteurs locaux à améliorer la qualité de leurs produits et à en réduire les coûts. Comme dans le cas des produits industriels, cet allègement des protections douanières pourrait, dans un premier temps, être centré sur les productions très peu compétitives ou/et représentant peu d'emplois. Comme dans le cas de la filière de la viande, il devra s'effectuer parallèlement à une réorganisation de ces filières, reposant sur la mise en place d'organisations de producteurs d'une part, sur la contractualisation des relations avec les grands acheteurs d'autre part.
207. Enfin, un renforcement de la concurrence dans la distribution de détail, grâce, en particulier, à l'arrivée de nouvelles enseignes, rendra inutile le contrôle des marges de détail. A tout le moins, ce dispositif de régulation des marges devra être réservé aux périodes de surproduction, durant lesquelles l'écoulement des récoltes nécessite que les distributeurs diminuent fortement les prix pour accroître suffisamment la demande.

B. AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA CONCURRENCE SUR LES MARCHES DE DETAIL ET RESTAURER LA PLEINE LIBERTE DES PRIX

208. Pour lutter contre la vie chère, plusieurs mesures ont été prises afin de réglementer les prix et les marges aux stades de la distribution de gros et de détail des produits de grande consommation. En particulier, l'opération « produits Oké » (arrêté n° 2010-2715/GNC) a défini des prix ou des marges de détail et de gros maximums pour 115 produits de grande consommation. Les marges de la vente au détail de fruits et légumes sont également régulées.
209. Cet encadrement des prix et des marges présente cependant plusieurs limites et il doit demeurer une mesure exceptionnelle, correspondant à des circonstances conjoncturelles (catastrophes naturelles, crises de surproduction agricole, crises sociales aiguës, par exemple) ou sectorielles (situation de monopole naturel, protection de monopoles ou d'oligopoles de petit nombre) spécifiques, qui rendent impossible un renforcement de la concurrence par une modification de la structure de marché. En Nouvelle-Calédonie, les réglementations des prix actuellement en place montrent leurs limites et pourraient être levées (1) dès lors qu'est menée une action volontariste pour renforcer la concurrence sur le marché de détail grâce à la suppression des barrières administratives à l'entrée (2) et à la mise en œuvre de dispositifs permettant de fluidifier le marché de la distribution de gros et de détail, notamment par la mise en œuvre de dispositifs permettant de contrôler les rachats et les ouvertures de magasins et d'ordonner, lorsque cela est nécessaire, la cession de magasins (3). Enfin, face à des secteurs concentrés et relativement protégés de la concurrence étrangère grâce aux protections de marché, les distributeurs représentent un contre-pouvoir de marché qui aide à diminuer les prix d'achat et les prix de revente : les distributeurs doivent donc pouvoir négocier librement avec les producteurs et répercuter les avantages obtenus auprès des consommateurs (4).

1. METTRE FIN A LA REGLEMENTATION DES PRIX ET DES MARGES

a) Réguler les prix ou les marges présente de nombreuses difficultés

210. Comme rappelé *supra*, définir un niveau de prix ou de marge maximale est généralement voué à l'échec. Si le prix réglementé est fixé à un niveau trop faible, les acteurs du marché privilégient des produits leur garantissant des marges plus confortables. Les phénomènes d'indisponibilité observés pour les produits « Oké » illustrent ce risque. Ainsi, le bilan annuel 2010-2011 de l'opération transmis par la Direction des affaires économiques fait apparaître que 21 produits ont un taux de présence⁹⁴ inférieur à 15 % et que 8 produits ont un taux de présence compris entre 15 % et 25 %.
211. Si, à l'inverse, le prix réglementé est fixé à un niveau trop élevé, les prix de détail risquent de s'aligner sur cette référence rendue publique, surtout si la concurrence sur le marché de détail est limitée. De fait, pour de nombreux produits, les distributeurs pratiquent le prix maximum, alors qu'existe entre ces derniers une hétérogénéité suffisante pour que certains soient en mesure de pratiquer des prix inférieurs. D'ailleurs, comme l'a précisé la Direction des affaires économiques et comme le soulignent les communiqués de presse, la philosophie de l'opération Oké est celle d'un « *prix unique* » sur tout le territoire, et non

⁹⁴ Part des magasins proposant le produit considéré.

d'un prix maximum⁹⁵. Le bilan de l'opération Oké transmis par la Direction des affaires économiques est d'ailleurs assez mitigé quant à ses effets sur les prix. En effet, outre les problèmes d'indisponibilité observés de manière récurrente, le prix médian d'environ 20 % des produits concernés par l'opération aurait augmenté.

212. Enfin, du fait des effets de report de marge des produits réglementés vers les produits non réglementés, le contrôle des prix induit un effet de spirale qui pousse à réglementer le prix d'un nombre toujours croissant de produits, amplifiant ainsi les inconvénients.
213. La réglementation des marges présente des difficultés de nature analogue à celles rencontrées pour réguler les prix. Fixées à un niveau trop faible, les marges réglementées vont dissuader les grossistes et les détaillants de distribuer les produits concernés. Fixées à un niveau trop élevé, elles risquent de servir de référentiel comptable pour l'ensemble des opérateurs. Si une certaine hétérogénéité des prix est préservée, la réglementation va surtout pénaliser les opérateurs les plus efficaces, qui auront investi pour réduire leurs coûts mais qui seront contraints, par la réglementation, à pratiquer des prix inférieurs. L'incitation à investir est donc diminuée.
214. En outre, le calcul des marges et le contrôle du respect des marges réglementées sont difficiles à mettre en œuvre. Du côté de la définition des marges réglementées, compte tenu des prix d'achat accrus des marchandises (du fait des taxes et des coûts de transport notamment), un taux de marge brute similaire à celui couramment pratiqué en France métropolitaine conduit à une masse de marge nettement plus élevée. Inversement, compte tenu des coûts de distribution supérieurs en Nouvelle-Calédonie, une marge brute similaire à celle constatée en France métropolitaine pourrait conduire à un niveau de marge nette trop faible pour stimuler l'investissement. Enfin, fixer un niveau de marge nette (plutôt que brute) maximal risque de s'avérer difficile à contrôler, les marges nettes en excès du niveau réglementé pouvant être transférées vers une augmentation des salaires ou de l'investissement plus ou moins justifiée. Ces difficultés expliquent que fréquemment, les régulateurs privilégient la régulation des prix de détail dont l'inefficacité a cependant été soulignée *supra*.

b) De tels contrôles paraissent peu appropriés au stade de la distribution des produits

215. Ainsi, contrôler les prix et les marges s'avère difficile à mettre en œuvre sans entraîner d'effets négatifs sur l'investissement, la concurrence ou la disponibilité des produits. Les régulations de ce type sont donc réservées à des situations conjoncturelles ou sectorielles spécifiques dans lesquelles l'efficacité des mécanismes concurrentiels ne peut être renforcée. Tel pourrait être le cas des secteurs industriels bénéficiant de protections de marché et où ne sont en concurrence qu'un petit nombre d'opérateurs. Compte tenu de l'étroitesse du marché néo-calédonien, les économies d'échelles peuvent être telles que peu d'opérateurs sont simultanément actifs sur le marché. Les importations étant elles-mêmes limitées du fait des mesures protectionnistes, un dispositif de modération des marges ou des prix peut alors apparaître justifié, en dépit des difficultés mentionnées. En outre, la négociation des cahiers des charges décrits *supra* peut être l'occasion d'ajuster au cas par cas le degré de modération tarifaire souhaité de façon à minimiser le risque d'effet indésirable.

⁹⁵ Même si l'arrêté n° 2010-2715/GNC fixe des prix maximum.

216. En revanche, sur les marchés de la distribution, aucune protection de marché n'est en vigueur, les consommateurs étant obligés de s'adresser à des opérateurs implantés sur le territoire néo-calédonien. Or, la structure concentrée du marché de la distribution de détail ne découle pas des caractéristiques économiques du secteur mais, pour une part significative, des barrières administratives à l'entrée existant sur ce secteur. L'analyse de la régulation des prix au stade de la distribution est donc différente de celle qui peut être effectuée pour la régulation des prix des industriels : dans le secteur de la distribution de détail, des opérateurs concurrents sont prêts à ouvrir de nouveaux magasins, ce qui atteste de la possibilité d'y accroître la concurrence.
217. Il apparaît donc préférable de mettre fin aux réglementations de prix mises en place en rétablissant la liberté des prix de détail et de privilégier une action volontariste sur les structures de marché de la distribution de détail pour renforcer de la concurrence.

2. SUBSTITUER A L'ACTUELLE PROCEDURE D'AUTORISATION D'IMPLANTATION UN « TEST DE CONCURRENCE » PREVISIBLE ET TRANSPARENT

218. Le marché de la distribution de produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie est dominé par deux grands groupes de distribution qui cumulent ensemble près de 85 % des parts de marché dans le secteur du Grand Nouméa. Cette structure duopolistique est évidemment peu favorable à une forte concurrence et les tentatives d'entrée de Système U démontrent qu'en dépit des différentes barrières économiques à l'entrée qui le caractérisent (éloignement géographique, disponibilité du foncier, coûts salariaux élevés), le marché demeure attractif et la concurrence peut donc y être renforcée.
219. Dans ce contexte, la diminution des barrières réglementaires à l'entrée faciliterait l'entrée d'un nouvel opérateur. De fait, comme exposé *supra*, le processus d'autorisation administrative d'implantation pour les grandes surfaces constitue l'un des principaux freins à l'émergence d'un troisième grand groupe de distribution en Nouvelle-Calédonie.
220. Ce processus devrait donc faire l'objet d'une réforme rapide, visant à simplifier la procédure d'autorisation administrative. En effet, s'agissant de la province Sud, sont aujourd'hui soumis à l'examen de la CPUC les projets de création d'un commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 300 m². Le seuil est de 500 m² dans la province Nord. Le relèvement de ces seuils faciliterait l'ouverture de petites surfaces commerciales, de nombreux acteurs ayant en effet mis en avant la complexité et le coût d'établissement d'un dossier d'autorisation administrative. Cependant, dans son avis 07-A-12, le Conseil de la concurrence avait souligné les nombreux effets négatifs de ce type de réglementation à l'entrée, en l'espèce la réglementation issue des lois Royer et Raffarin, qui avait eu pour effet de réduire significativement le nombre d'implantations de grandes surfaces, de pérenniser la concentration des zones de chalandise et de réduire la concurrence en prix qui s'y exerce. En outre, cette réglementation avait également eu tendance à limiter le développement de l'emploi dans ce secteur. Le Conseil avait alors recommandé au gouvernement de supprimer cette réglementation spécifique. De fait, l'exemple des difficultés rencontrées par Système U pour s'implanter montre bien qu'en l'état, la réglementation actuelle risque de favoriser les opérateurs déjà présents plutôt que les nouveaux entrants, et ce même si le seuil est relevé.
221. Pour autant, l'isolement géographique de la Nouvelle-Calédonie, les spécificités de ce marché en termes de demande et de logistique et le poids important qu'y représentent les deux principaux opérateurs actuels font qu'une suppression de la procédure d'autorisation administrative pourrait favoriser l'expansion des groupes déjà implantés sur ce territoire.

Ils disposent en effet des moyens financiers, de l'expérience et des structures logistiques leur permettant d'ouvrir facilement de nouvelles surfaces commerciales.

222. Du fait de cette structure de marché spécifique à la Nouvelle-Calédonie, il pourrait donc être préférable de maintenir un contrôle *ex ante* des implantations, dont le seul objectif serait d'éviter qu'un opérateur déjà très bien implanté ne parvienne à renforcer sa part de marché et à rendre ainsi l'implantation d'un concurrent tiers encore plus difficile. Ce test de concurrence s'avérerait particulièrement nécessaire dans l'hypothèse où le régulateur de la concurrence ne pourrait s'appuyer sur des « injonctions structurelles » (cf. *infra*) pour remettre en cause, *a posteriori*, la structure de marché constatée en Nouvelle-Calédonie : dans ce cas effet, le régulateur ne pourrait alors intervenir que de façon préventive.
223. Ce « test de concurrence », qui pourrait éventuellement être conduit par la Direction des affaires économiques, serait basé sur un examen des parts de marché actuelles du groupe souhaitant ouvrir un magasin sur la zone de chalandise concernée et sur la taille du magasin dont l'ouverture est envisagée. S'agissant du critère de part de marché, un seuil de 30 % permettrait d'emblée de placer « sous surveillance » les opérations de croissance des deux grands groupes actuels. S'agissant du critère de surface du magasin, celui-ci devrait être fixé de façon à permettre l'ouverture de petits commerces, qui ne rencontre pas a priori d'obstacles dirimants, mais à empêcher l'ouverture de magasins de taille significative. En première analyse, un seuil de 600 m² paraît adéquat.
224. Un tel « test de concurrence », prévisible et aisé à mettre en œuvre, permettrait également aux enseignes d'anticiper sur la décision de la CPUC quant à leur projet d'implantation et éviterait qu'elles n'engagent des investissements ou des démarches pour une ouverture de magasin(s) qui serait finalement refusée. Le critère relatif à « *l'équilibre entre les différentes formes de commerce* » devrait quant à lui être abandonné car, trop flou, il peut en définitive être utilisé pour empêcher l'arrivée de nouvelles enseignes.
225. Enfin, pour garantir le respect de cet objectif prioritaire d'intensification de la concurrence, le rôle de la CPUC ne serait plus seulement consultatif : elle devrait décider en dernier ressort plutôt que de rendre un avis motivé au président de l'assemblée de province. *A minima*, il devrait être prévu que le président de l'assemblée de province justifie les raisons qui motivent sa décision de ne pas suivre l'avis de la CPUC et que cet avis comme les justifications qui conduisent à ne pas le suivre soient systématiquement rendus publics.

3. ENCOURAGER LA FLUIDITE DES MARCHES DE DETAIL

a) Agir sur les structures de marché de la distribution de détail

226. Compte tenu du poids important qu'occupent les deux principaux groupes de distribution néo-calédoniens sur le marché de détail, des outils adaptés doivent être mis en place pour éviter, d'une part, que leur pouvoir de marché ne s'accroisse encore, d'autre part, pour agir de façon volontariste sur la structure de marché lorsque celle-ci demeure concentrée en dépit de la suppression de l'autorisation administrative d'implantation.

Empêcher un accroissement du pouvoir de marché des opérateurs déjà présents

227. Le premier objectif peut être rempli au travers du test de concurrence précédemment décrit, complété par un dispositif de contrôle des opérations de concentrations tel que présenté dans le second rapport demandé à l'Autorité de la concurrence. Pour être efficace, ce contrôle des opérations de concentration doit comprendre dans son champ les opérations de

rachat de magasins de taille moyenne, nombreux en Nouvelle-Calédonie. Le magasin le plus petit de la zone du grand Nouméa est le Vival Koutio de 350 m², avec un chiffre d'affaires de 420 millions de FCFP, soit 3,5 millions d'euros. Les seuils pour les opérations de concentration dans le secteur de la distribution en Nouvelle-Calédonie, devraient être effectivement inférieurs à ceux de la métropole et permettre de contrôler des opérations pour lesquelles :

- le chiffre d'affaires total mondial hors taxes de l'ensemble des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales parties à la concentration est supérieur à 10 milliards de FCFP (75 millions d'euros) ;

- le chiffre d'affaires total hors taxes réalisé individuellement dans au moins un des départements ou collectivités territoriales concernés par deux au moins des entreprises ou groupes de personnes physiques ou morales concernés est supérieur à 420 millions de FCFP soit 7,5 millions d'euros⁹⁶.

228. Des seuils de notification en chiffres d'affaires paraissent préférables à l'emploi de seuils en parts de marché. Comme l'indiquait l'avis 07-A-12 précité, « *d'une part, ce type de seuil impose de définir au préalable le marché pertinent et la zone de chalandise, ce qui est assez complexe et pourrait induire un contentieux de même nature que celui actuellement provoqué par les décisions des CDEC. D'autre part, la fixation d'un seuil uniforme n'est pas pertinent au regard de la grande diversité des structures de marché locales qui existent dans le secteur de la distribution* » (§ 94).

Intervenir sur les structures de marché existantes

229. L'abaissement des barrières administratives à l'entrée et la mise en œuvre combinée d'un contrôle des rachats et des ouvertures de magasins pourraient ne pas suffire à entraîner une remise en cause significative des positions acquises par les groupes de distribution déjà implantés en Nouvelle-Calédonie. Le poids de ces opérateurs est tel qu'il serait nécessaire que les nouveaux entrants ouvrent chacun plusieurs grandes surfaces pour parvenir à rattraper leur retard.
230. Dans ses avis 07-A-12, précité, et 12-A-01, relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la grande distribution alimentaire à Paris, le Conseil puis l'Autorité de la concurrence ont jugé que sur certains marchés, une action plus directe et plus immédiate sur les structures de marché pouvait être nécessaire afin de permettre l'entrée rapide et significative de nouvelles enseignes et, parallèlement, réduire le poids des opérateurs déjà installés sur ces marchés. Sur certains territoires, en effet, la position détenue par le(s) leader(s) du marché de la distribution à dominante alimentaire peut être telle que les ouvertures de nouvelles surfaces par des enseignes concurrentes ne sont pas à même d'abaisser significativement le degré de concentration et d'accroître l'intensité concurrentielle.
231. Sur le marché calédonien, la position occupée par les groupes GBH et Kenu In est effectivement telle que les ouvertures de nouvelles surfaces commerciales ne pourront modifier la structure de marché que de façon marginale. Ainsi, l'ouverture des deux hypermarchés U permettrait seulement de diminuer la part de marché cumulée des deux groupes leader de plus de 80 % à 70 %.

⁹⁶ Calculé d'après les surfaces alimentaires implantées sur la zone du Grand Nouméa, le chiffre d'affaires au m² des magasins à dominante alimentaire serait d'environ 12 400 euros. Un chiffre d'affaires de 7,5 millions d'euros correspond donc à un magasin de 600 m². La majorité des magasins recensés sur la zone de Nouméa ont une surface supérieure à ce seuil.

232. La situation de la concurrence en Nouvelle-Calédonie, caractérisée par une distribution de détail très concentrée et par des barrières à l'entrée dues notamment à son éloignement du territoire d'implantation habituel des grandes enseignes françaises, pourrait donc justifier que soit également prévue une disposition d'injonction structurelle permettant d'ordonner la cession de magasins sur les zones concentrées, où les opérateurs tiers continueraient de rencontrer des obstacles pour s'implanter et où les magasins déjà présents réaliseraient des marges nettes plus élevées que celles constatées dans des zones plus concurrentielles. Comme le souligne le second rapport commandé à l'Autorité de la concurrence, des dispositions législatives permettant, lorsque la situation de la concurrence le rend nécessaire et au terme d'un débat contradictoire approfondi, d'enjoindre à des entreprises de revendre des actifs à des concurrents existe dans plusieurs pays, notamment au Royaume-Uni. Ce pouvoir d'injonction structurelle, qui offre des garanties procédurales similaires à celles encadrant le contrôle des concentrations, apparaît comme le moyen le plus efficace d'agir sur la structure de marché au bénéfice du consommateur car il permettrait d'attiser la concurrence dans les zones de chalandise les plus concentrées. En outre, un tel dispositif est envisagé par le gouvernement français pour les départements et collectivités d'outre mer dans un projet de loi en cours d'examen au parlement.

b) Analyser les contrats de franchise des groupes de distribution et les contrats d'exclusivité des grossistes

233. Comme indiqué *supra*, certains groupes de distribution sont liés aux enseignes nationales par des contrats de franchise, d'affiliation ou simplement d'approvisionnement. Les grandes marques internationales signent quant à elle des contrats d'exclusivité avec les importateurs-grossistes qui les représentent sur le territoire. Les contrats concernant la grande distribution n'ont pas été communiqués aux rapporteurs et seuls quelques contrats d'exclusivité relatifs aux importateurs grossistes ont été portés à leur connaissance. Il n'a donc pas été possible de mener une analyse approfondie de la nature exacte de ces contrats et de leurs caractéristiques. Pourtant, il serait judicieux de procéder à un examen détaillé de ces différents contrats dont certaines des clauses peuvent être de nature à figer le marché.

234. Dans le cas des contrats de franchise des magasins de détail, comme l'a souligné l'Autorité de la concurrence dans son avis du 10 décembre 2010 relatifs aux contrats d'affiliation et aux modalités d'acquisition du foncier commercial, une durée excessive ou/et des clauses spécifiques dissuadant une rupture de la relation commerciale soit anticipée, soit à son terme prévu (comme des clauses de non-concurrence ou de non-réaffiliation) peuvent d'une part, empêcher l'entrée de nouvelles enseignes, qui ne sont pas en mesure de recruter des magasins pour vendre leurs produits sur place, ou d'autre part permettre aux groupes de distribution de pratiquer des prix élevés à l'égard de ces magasins franchisés, qui les répercutent ensuite aux consommateurs néo-calédoniens. Une analyse des contrats liant les groupes de distribution et les franchisés locaux aux enseignes françaises permettrait de vérifier que compte tenu de la structure très concentrée des zones de chalandise néo-calédoniennes, la durée de ces contrats, les conditions d'approvisionnement et les modalités de résiliation ou de rupture du contrat ne sont pas de nature à empêcher l'entrée de nouvelles enseignes ou à faciliter la fixation, par les groupes de distribution propriétaires des enseignes, des prix élevés de cession de leurs produits aux magasins locaux.

235. Dans le cas des contrats d'exclusivité avec les grossistes, comme l'indiquent les lignes directrices de la Commission européenne sur les restrictions verticales (2010/C 130/01), des exclusivités de distribution, contractuelles ou de fait, prévoyant que le fournisseur accepte de ne vendre ses produits qu'à un seul distributeur en vue de leur revente sur un

territoire déterminé, risquent, si le nombre de produits substituables à celui faisant l'objet de l'exclusivité est limité, de permettre au grossiste désigné d'élever ses prix. En outre, la concurrence peut également être diminuée si la plupart des fournisseurs pratiquent la distribution exclusive : chaque fabricant n'a alors que peu d'intérêt à diminuer ses prix car il a conscience qu'une partie de la diminution de prix sera conservée par le grossiste plutôt que répercutée au consommateur. Enfin, lorsque différents fournisseurs de produits concurrents désignent un même distributeur exclusif sur un territoire donné, la concurrence sera également diminuée car, à nouveau, un grossiste bénéficiant d'une exclusivité pour plusieurs marques concurrentes n'est pas incité à répercuter les baisses de prix accordées par l'un des fournisseurs puisque cette diminution de prix risque d'avoir pour effet principal de diminuer les ventes des autres produits dont il est aussi le distributeur exclusif.

236. A défaut d'avoir pu examiner les contrats liant les groupes de distribution à leur enseigne d'affiliation ainsi que les contrats liant les marques à leurs agents, l'Autorité de la concurrence invite la Direction des affaires économiques à mener cette analyse afin de vérifier que ces contrats ne conduisent pas à restreindre la concurrence entre grossistes et entre fabricants et, le cas échéant, que les éventuelles restrictions sont justifiées par les investissements nécessaires pour la distribution des produits concernés ou par tout autre gain d'efficacité de nature à compenser lesdites restrictions.

c) Dissuader la préemption de foncier en constituant des réserves foncières

237. Selon de nombreux opérateurs auditionnés, la rareté du foncier constitue également un frein important à l'ouverture de nouvelles surfaces commerciales. Selon certains témoignages, cette rareté résulterait de stratégies d'immobilisation et de préemption du foncier par les grands groupes de distribution. Il n'a toutefois pas été possible d'obtenir des informations plus détaillées à ce sujet.

Des réponses similaires à celles présentées dans l'avis 09-A-45 précité peuvent être apportées face à de tels comportements stratégiques, s'ils sont avérés. En particulier, les collectivités territoriales peuvent constituer des réserves foncières destinées à l'établissement de nouvelles surfaces commerciales. L'attribution ou la location de ces réserves foncières devrait se faire sur la base de critères transparents et non discriminatoires.

4. MODIFIER LA REGLEMENTATION RELATIVE AUX MARGES ARRIERE

238. Le seuil de revente à perte défini à l'article 79 de la délibération 14 du 6 octobre 2004 ne permet pas aux détaillants de répercuter dans leurs prix de revente des remises hors factures⁹⁷ obtenues des fournisseurs. Cette définition correspond à celle qui prévalait en France avant les réformes successives de la loi Galland. Or, de très nombreuses études ont mis en exergue les effets inflationnistes d'une telle définition du seuil de revente à perte⁹⁸. En Nouvelle-Calédonie, de telles restrictions peuvent être d'autant plus dommageables que les restrictions aux importations procurent aux industriels locaux un pouvoir de marché

⁹⁷ Ou encore des remises de fin d'année.

⁹⁸ Voir notamment Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé (2008), « *La loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?* », Opuscule Cepremap n° 13, Editions ENS ; Xavier Boutin et Guillaume Guerrero (2008), « *Loi Galland et prix à la consommation* », Note de conjoncture de juin 2008, INSEE.

vis-à-vis duquel la capacité de négociation des distributeurs est utile pour diminuer leurs prix et leurs marges. De même, les détaillants achètent une part significative de leurs produits à des grossistes-importateurs ou agents de marque qui bénéficient fréquemment d'une exclusivité de distribution, si bien que le détaillant ne peut mettre en concurrence plusieurs grossistes lors de l'achat d'un produit donné.

239. Plusieurs mécanismes peuvent être envisagés pour réformer ce cadre réglementaire. Une première voie de réforme consiste à redéfinir le seuil de revente à perte au niveau du prix « triple net » (c'est-à-dire toutes remises incluses), ce qui permet aux détaillants de diminuer leurs prix de détail en y intégrant toutes les remises accordées par leurs fournisseurs. Une seconde voie de réforme est d'autoriser les fournisseurs à discriminer entre les distributeurs, c'est-à-dire à pratiquer des conditions générales de vente différentes selon les distributeurs, permettant ainsi à ces derniers de négocier librement leurs prix d'achat. En France, ces deux voies de réforme ont été successivement suivies : la loi Dutreil de 2006, puis la loi Chatel de janvier 2008, ont permis l'intégration des marges arrière dans le calcul du seuil de revente à perte. En août 2008, la loi de modernisation de l'économie (LME) a finalement mis fin à l'interdiction de discrimination entre les distributeurs. A nouveau, la faible concurrence à laquelle sont soumis les industriels locaux, du fait des restrictions à l'importation d'une part, de la nécessaire concentration de ces industries d'autre part, milite pour une réforme ambitieuse, permettant aux distributeurs de négocier librement leurs conditions d'achat.

240. A rebours de ces évolutions, la Nouvelle-Calédonie a fait le choix, par la délibération n°63 du 2 juin 2010, d'introduire de nouvelles dispositions visant à limiter les marges arrière alors même que la discrimination tarifaire est interdite. L'article 74-2 de la délibération portant réglementation économique dispose en effet :

« 1/ Toute remise accordée par le vendeur devra être fixée sur la base de critères précis et objectifs et justifiée par des contreparties ou engagements réels et explicites de la part de l'acheteur, tels que des engagements sur les volumes d'achat et/ou les chiffres d'affaires ;

2/ Les produits ou marchandises soumis à un régime d'encadrement des prix, à la production et/ou à la distribution, ainsi que les produits frais, réfrigérés ou surgelés locaux, non transformés, de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, ne peuvent faire l'objet de remises différées ou de tout autre type de remises, sous quelques formes que ce soit, de primes de référencement ou de droits d'entrée ;

3/ Nonobstant les dispositions du 2/ ci-dessus et, à défaut d'accord(s) interprofessionnel(s) approuvé(s) par arrêté(s), est interdite, pour tous les autres produits ou marchandises, la facturation de remises différées, sous quelque forme que ce soit, de primes de référencement ou de droits d'entrée ».

241. Cette réforme est déjà dénoncée par certains fournisseurs selon lesquels les marges arrière constituent un levier essentiel de négociation avec la grande distribution, d'autant qu'il leur est interdit de pratiquer des conditions générales de vente discriminatoires (en vertu des articles 77 et 99 de la délibération portant réglementation économique). En outre, cette nouvelle réglementation ne serait pas appliquée par tous les opérateurs, générant ainsi des distorsions de concurrence. Dans tous les cas, en entravant un peu plus les négociations tarifaires des distributeurs avec leurs fournisseurs, cette réforme est contre-productive, surtout sur un marché où la concurrence entre producteurs est déjà limitée par l'application de mesures protectionnistes.

CONCLUSION

242. Le fonctionnement concurrentiel des marchés de la production, de l'importation et de la distribution des produits de grande consommation en Nouvelle-Calédonie partage plusieurs points communs avec celui constaté sur d'autres territoires ultra-marins. En particulier, l'étroitesse des marchés et l'éloignement avec la métropole peuvent rendre ces marchés moins concurrentiels que dans l'Hexagone : d'une part, la production locale est naturellement concentrée, d'autre part, la production étrangère, par l'intermédiaire des importations, est moins à même de la concurrencer.
243. La situation en Nouvelle-Calédonie présente cependant deux spécificités. Premièrement, la production et l'importation de ces produits de grande consommation sont l'objet de nombreuses protections de marché, visant à protéger les activités locales, et ce alors même que le territoire néo-calédonien est situé à proximité de marchés importants, permettant l'importation de produits a priori compétitifs à un coût de transport réduit. Deuxièmement, la distribution de détail fait l'objet de plusieurs réglementations qui substituent à la libre concurrence un régime de prix réglementés et de contrôle des ouvertures de magasins.
244. Le sens des recommandations formulées par le présent rapport est d'accroître l'efficacité de ce cadre réglementaire mais aussi de lui substituer, chaque fois que cela est possible, des mécanismes concurrentiels.
245. S'agissant des protections de marché, les instruments les moins coûteux pour l'efficacité économique globale doivent être privilégiés : les tarifs douaniers doivent ainsi être préférés aux quotas et les importations de pays proches ne doivent pas être découragées par des taxations spécifiques. L'octroi de ces protections de marché doit également faire l'objet d'un contrôle renforcé afin, d'une part, d'en apprécier la proportionnalité ex ante, en terme de coûts pour les consommateurs, par rapport aux objectifs affichés en matière de protection de l'emploi, d'autre part, de vérifier ex post que ces protections ne sont pas ensuite utilisées afin d'élever les prix ou les marges.
246. S'agissant de la régulation du marché de détail, celle-ci doit être orientée vers un objectif de renforcement de la concurrence plutôt que de contrôle des prix. Pour ce faire, différents mécanismes de contrôle doivent être institués pour vérifier que la structure de marché du secteur de la grande distribution évolue dans un sens conforme à une plus grande concurrence : contrôle des opérations de concentration, contrôle des ouvertures de nouveaux magasins, possibilité d'ordonner la cession de magasins si les marges nettes des distributeurs sont trop élevées sur une zone de chalandise donnée. Enfin, pour pallier la faible intensité de la concurrence entre des producteurs peu nombreux et protégés de la concurrence des importations par les protections de marché, les enseignes de la grande distribution doivent pouvoir négocier librement leurs conditions d'achat avec les producteurs et répercuter aux consommateurs néo-calédoniens l'ensemble des avantages ainsi perçus.
247. En conclusion, il convient de noter que, bien que ce rapport ait été rédigé indépendamment et avant les orientations retenues par le gouvernement pour l'Outre Mer, ses recommandations s'inscrivent dans le même esprit que le projet de loi relatif à l'Outre Mer récemment présenté en Conseil des Ministres par M. Lurel. Certes, celui-ci ne s'appliquera pas, par définition, en Nouvelle Calédonie ; néanmoins les problématiques identifiées sont assez semblables à celles relatives aux départements et collectivités d'Outre Mer. Les orientations du gouvernement pour la politique de lutte contre la vie chère Outre Mer visent ainsi à agir sur les structures du marché, sur la chaîne de formation des prix, en promouvant une régulation en amont, au stade des marchés de gros ou par le contrôle des

concentrations, plutôt qu'une intervention sur les marchés de détail qui a montré ses limites, à l'exception de quelques secteurs très spécifiques. Il s'agit de donner des incitations efficaces aux acteurs économiques pour instaurer un fonctionnement concurrentiel des marchés favorable aux consommateurs.