

REPUBLIQUE FRANÇAISE

NOUVELLE-CALEDONIE

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Nouméa, le 27 octobre 2006

VOEU N° 04/2006
relatif au développement de la filière d'élevage en
Nouvelle-Calédonie

--oOo--

Le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu l'autosaisine en date du 24 mai 2005 de monsieur Raymond GUEPY, président de la commission de l'Agriculture, de l'Élevage, des Forêts et de la Pêche, *relative au développement de la filière d'élevage en Nouvelle-Calédonie*

Vu l'avis du Bureau en date du 24 octobre 2006,

a adopté lors de sa Séance Plénière en date du 27 octobre 2006, les dispositions dont la teneur suit :

I- INTRODUCTION

Tous les indicateurs confirment les inquiétudes manifestées, depuis longtemps, par les éleveurs sur les difficultés de l'élevage calédonien.

Deux facteurs illustrent plus particulièrement ce malaise de la filière bovine : la régression des abattages et l'augmentation des importations.

Face à la réalité et à l'ampleur du phénomène, les décideurs institutionnels tentent d'apporter des réponses en vue de remédier à cette crise.

Sur le terrain, les différentes organisations syndicales se mobilisent autour de la chambre d'agriculture pour relever le défi et essayer de sauver le bœuf calédonien. Chacun prend conscience que le dialogue et l'unité deviennent indispensables.

Parviendront-ils à trouver les remèdes pour enrayer le phénomène et sauver cette filière ?

Arriveront-ils à entreprendre les réformes indispensables et à poser de nouvelles fondations pour sortir durablement de ce marasme ?

Les pouvoirs publics seront-ils attentifs aux propositions des professionnels ?

Dans ce contexte de crise, le conseil économique et social s'inscrit dans une dynamique de recherche de solutions viables et a donc décidé de s'autosaisir de la problématique de l'élevage en Nouvelle-Calédonie.

La présente étude qui constitue un premier rapport d'étape sur les filières d'élevage en Nouvelle-Calédonie, tente d'apporter des éléments concrets susceptibles d'aider les pouvoirs publics à prendre les décisions urgentes et indispensables de nature à juguler la récession dans laquelle se trouve l'élevage bovin.

II – L’ETAT DES LIEUX

A -) LES DONNEES STATISTIQUES ET ECONOMIQUES (¹)

1) Des chiffres inquiétants

Les données statistiques témoignent de la situation de crise dans laquelle se trouve la filière bovine.

On constate tout d’abord une chute de la production contrôlée de viande bovine. Ainsi, le volume des abattages qui se situait depuis **1996** au-dessus de **4000 tonnes (4000T)**, ne représente plus que **3500T** en **2005**, alors que parallèlement la population a augmenté, accentuant de ce fait le phénomène.

Corrélativement à cette baisse de la production, les importations ont doublé, passant de **321T** en 2004 à **633,8T** en 2005. La tendance se confirme au 1^{er} trimestre 2006.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le prix d’achat au kg à l’éleveur n’a pas été réévalué depuis près de **10 ans**, sachant que sur les 40 francs d’augmentation prévus à l’origine, seulement 20 francs ont été pris en compte. Durant cette période, le coût de cherté de la vie a augmenté de plus de **30%** .

On notera également une diminution des exploitations de plus de 500 unités : 1500 stations aujourd’hui contre 2100 en 1999, soit une baisse d’un peu moins de 30%.

Enfin, il faut souligner une baisse de la consommation de viande bovine contrôlée, commercialisée par habitant : **22,1kg de viande/hab**, en 1996 contre **16,7 kg** en 2005.

2) Des pratiques de crise

Le conseil économique et social observe des comportements antiéconomiques qui sont incompatibles avec le développement de l’élevage bovin:

- la « **décapitalisation** » par l’abattage des bêtes destinées à la reproduction,
- le risque d’installation **d’une économie de comptoir**,
- la **pression immobilière** sur les terres agricoles : le développement des propriétés de loisirs, la démographie, l’urbanisme, le gel des terres coutumières....

¹ Recensement générale agricole de 2002, données statistiques de l’OCEF de 2005, étude de la DAVAR, le marché de la viande bovine en province Sud de Th. GUERLY en mars 2005, éléments statistiques 2005 de monsieur MADEMBA-SY directeur de la DDR sud.

B – LE CONSTAT SUR LE TERRAIN

1) La Terre et les Hommes

La population agricole vieillit avec une moyenne d'âge de 57 ans (²). Les jeunes sont peu motivés pour poursuivre cette activité souvent familiale, sans doute découragés par le coût de la succession, les tâches pénibles et le manque de revenus.

Le foncier public disponible se raréfie et celui du domaine privé coûte extrêmement cher.

Tous les témoignages mettent l'accent sur les difficultés financières des exploitations. Les revenus de l'éleveur se sont amenuisés et pour certains, il n'y a plus de rentrée d'argent.

On constate un certain découragement dans les exploitations y compris coutumières où l'élevage collectif montre quelques limites face aux exigences d'une économie de marché.

L'élevage calédonien souffre de l'absence d'une dynamique de concertation susceptible d'insuffler une véritable politique agropastorale, entre les bouchers et les éleveurs, notamment.

La carence de décision ou le manque de projet à long terme de la part des décideurs institutionnels, a amplifié les effets de la crise.

2) Les données socio-économiques et structurelles

Le conseil économique et social constate que le classement de la filière bovine en filière saturée a induit la suppression des aides à l'investissement, rendant difficile voire impossible l'entretien des pâturages et la réfection des barrières. Faute de financement pour réaliser ces travaux, beaucoup d'exploitations périclitent ou sont à l'abandon.

De plus, le discours relayé par certains médias et tenu par des personnes non représentatives concernant le prix élevé de la viande locale et sa qualité par rapport à celle provenant de l'importation, n'est pas de nature à attirer le consommateur pour ce produit du terroir.

Il remarque enfin une nette progression des filières avicole et porcine.

² RGA 2002, Etudes de Th. GUERLY mars 2005 pour la PS

S'agissant des structures existantes, **le conseil économique et social constate :**

- que l'OCEF, établissement public à caractère industriel et commercial, mène des actions qui relèvent davantage d'un système de sécurité sociale et qui conduisent à des effets pervers. **Une réforme s'impose** pour répondre aux impératifs d'une économie moderne.
- que les professionnels ne sont pas représentés avec voix délibérative dans les conseils d'administration de l'OCEF et de l'ERPA.
- que la plupart des élevages bovins sont, peu ou prou, rentables faute d'appui technique adapté et de manque de réévaluation du prix de la viande.

Il souligne l'absence d'indicateur fiable qui entraîne un déficit d'information, un manque de réaction en temps réel sur le marché intérieur de la viande bovine.

Le conseil économique et social est informé des difficultés dans la lutte contre la tique.

III - LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA CRISE

Le conseil économique et social reconnaît que « la filière est structurellement sinistrée » et que « la crise de l'élevage bovin est bien là ». Les explications sont nombreuses.

A -) LES CAUSES STRUCTURELLES

1) ***Des réformes structurelles indispensables***

Le conseil économique et social observe que l'office calédonien d'entreposage frigorifique - l'OCEF est, selon les professionnels, un outil indispensable mais qui nécessite certaines réformes.

En effet, l'office ne fait aucune distinction entre les bêtes, de bonne ou de moins bonne qualité, qui sont abattues. Cette pratique n'a pas été sans conséquence sur la qualité de la viande.

Par ailleurs, la politique des quotas a faussé la production locale en ne faisant pas de distinction entre les bêtes, a pénalisé les éleveurs et provoqué la mise en saturation de la filière. La surévaluation du cheptel a entraîné le « gel » du code des investissements, provoquant un retard sur l'investissement de plus de 5 ans.

2) Un manque de soutien au niveau local

Le conseil économique et social constate une baisse de la consommation de la viande locale.

La régression de cette consommation s'expliquerait par son prix, sa qualité et par un certain discours négatif sur la profession.

Il observe que si la viande locale n'a pas quelque fois la préférence du consommateur, c'est parce qu'elle n'a pas fait l'objet du processus d'attendrissement obligatoire contrairement aux viandes d'importation.

Le processus d'attendrissement consiste à rendre la viande tendre par son stockage pendant 2 à 3 semaines à une température de 0°, dans un lieu aéré. Il permettrait ainsi une valorisation maximum de ce produit local afin de concurrencer la viande d'importation.

B -) LES FACTEURS HUMAINS ET SOCIO-ECONOMIQUES

1) Des rapports humains à renouer

Le conseil économique et social remarque un vieillissement de la profession qui pose la problématique du renouvellement des éleveurs.

Ce phénomène s'explique par :

- le manque de confiance en l'avenir pour la profession,
- le manque de revenus pour les éleveurs,
- les frais de succession, la pression foncière
- le métier difficile d'éleveur qui n'attire pas les jeunes.

Il observe également un déficit de dialogue entre les 2 principaux acteurs de la filière bovine. En effet, les éleveurs et les bouchers ne se rencontrent plus, **ce qui est préjudiciable** à la profession.

Par ailleurs, **il met** l'accent sur certaines carences dans les décisions politiques en ce qui concerne les projets à long terme et **déplore** l'absence de politique volontariste.

Il note un changement sociologique dans les habitudes culinaires du consommateur avec une diversification de consommation dans les protéines, de porc et de poulet, notamment.

2) Des conséquences socio-économiques

Le conseil économique et social indique que le prix du kg de viande acheté à l'éleveur n'a pas été révisé depuis près de 10 ans (1997). Parallèlement le prix à l'étal a augmenté de 15% et le coût de la vie a progressé de plus de 30%, (en particulier pour les provinces Nord et Iles). **Il prend** toute la mesure des difficultés de la profession et le manque de revenus de certains éleveurs. **Il insiste** sur la nécessité d'avoir plus de transparence dans le mode de calcul pour fixer le prix réel de la viande.

Le conseil économique et social souligne le double paradoxe d'une filière qui est passée en 2 ans de la surproduction à une situation où, au 1^{er} Trimestre 2006, les importations ont doublé d'une part et, d'autre part d'un prix plafonné chez l'éleveur alors que le boucher a une certaine liberté pour fixer son prix. **Il constate** que la valeur d'achat de la viande aux éleveurs locaux représente 190 millions de F CFP contre 250 pour celle provenant de l'importation, au premier trimestre 2006.⁽³⁾

Il remarque une inquiétude légitime des éleveurs face au retour de la politique de comptoir et à certaines pratiques commerciales où la viande est achetée à l'extérieur à 150 F CFP/kg et revendue ici au prix local de référence soit 1900F CFP/kg ⁽⁴⁾

Le conseil économique et social prend conscience de l'étendue du phénomène de décapitalisation, du manque de revenus des éleveurs, des exploitations qui tombent en désuétude ou qui disparaissent tout simplement faute de moyens financiers pour réaliser les travaux d'entretien.

IV - LES PROPOSITIONS POUR SORTIR DE LA CRISE

Le conseil économique et social constate que « tout a été dit » sur les difficultés du bœuf calédonien : les solutions sur le plan économique, les recommandations sur les aides techniques et les réformes, sur la nécessité du dialogue et l'indispensable collaboration des différents acteurs et enfin le pari sur les hommes. **Aujourd'hui, il s'agit de décider.**

A -) DES MESURES ECONOMIQUES IMMEDIATES

1) Une urgence : l'augmentation du prix de la viande

Le conseil économique et social propose l'augmentation du prix de la viande bovine achetée à l'éleveur et **estime** que c'est un impératif économique et d'équité sociale (la profession avait estimé une augmentation de 150 F CFP par kg / carcasse).

³ Source OCEF

⁴ Source Douanes

2) Des impératifs : recapitalisation et investissement

Le conseil économique et social recommande la mise en œuvre de mesures pour recapitaliser l'exploitation par l'achat de reproductrices et de moyens pour faire face aux investissements lourds : pâturage et barrières.

Il préconise de dé plafonner l'aide à l'énergie (le carburant est le premier gros poste de dépenses de fonctionnement), de réformer et de réactiver le code des investissements, via une politique interprovinciale coordonnée.

Il encourage l'octroi d'aides spécifiques pour les barrières anti-cerfs, les vaches allaitantes.

Il rappelle la nécessité de s'adapter aux lois du marché.

3) Des encouragements aux porteurs de projets

Le conseil économique et social suggère la mise en œuvre de mesures incitatives pour aider et encourager les porteurs de projets sur les terres coutumières. **Il considère** nécessaire de confier certaines missions à l'ADRAF pour des interventions d'aides et d'encadrement des GIE et des GDPL. **Il soutient** toutes mesures visant à encourager l'installation des jeunes éleveurs.

B -) DES REFORMES NECESSAIRES ET DES MOYENS TECHNIQUES

1) L'adaptation des structures aux impératifs de la modernité

Le conseil économique et social recommande la mise en place d'un appui technique, d'un suivi du troupeau par l'identification de tous les animaux et d'une aide à la gestion. **Il conseille** le recours progressif à la technologie pour plus de rentabilité et afin de faire face aux difficultés climatiques et pathologiques.

Il considère indispensable de disposer des indicateurs ayant trait au secteur agropastoral pour permettre de redynamiser les filières d'élevage et de disposer des données chiffrées en temps réel.

Il recommande la réforme de l'OCEF et la définition de ses rôles dans l'optique d'une modernisation et d'une rationalisation : missions de service public et missions à caractère commercial. Cette structure a vocation à soutenir sur le plan technique la viande locale, notamment dans le processus d'« attendrissement ».

Il estime normal de contrôler les marges et les prix pour réduire le coût de la vente au détail et de réformer le système de classification.

Il propose la mise en place des moyens coercitifs (pour les fausses inscriptions d'abattage, fausses déclarations et refus d'appliquer les accords professionnels). Enfin, **il suggère** la structuration de la profession pour dépasser le stade artisanal.

2) L'adaptation de l'offre à la demande

Le conseil économique et social concède que la viande calédonienne doit s'adapter aux exigences de l'offre et de la demande afin d'encourager le consommateur à acheter ce produit local. Dans cette optique, il sera nécessaire de prévoir un dispositif d'attendrissement de la viande, de préparation des bêtes qui ne correspondent pas aux critères d'abattage et qui devront être mises sur le marché de l'embouche. Par ailleurs, les éleveurs et les bouchers devront entreprendre une démarche commerciale commune, conformément aux recommandations du projet stratégique agricole, agro-alimentaire et rural (PSAAR)

3) La mesure phare : un plan de sauvetage sur 15 ans

Pour revenir à une capacité de production et afin de répondre à l'offre et à la demande tant qualitative que quantitative, **le conseil économique et social propose** la mise en place d'un plan de sauvetage sur 15 ans voire plus, afin de mobiliser tous les moyens et à l'issue dresser un bilan. Toutes ces données sont également contenues dans le PSAAR.

4) La lutte contre la tique

Le conseil économique et social propose que soit mise en place des aides à l'introduction de toutes nouvelles races résistantes aux tiques.

C -) DES MOYENS HUMAINS

Le conseil économique et social estime comme primordial de développer les relations entre les hommes pour s'attaquer efficacement à la crise.

1) L'amélioration des relations entre institutionnels et professionnels

Le conseil économique et social est conscient que toute politique publique est la traduction d'une volonté institutionnelle et qu'elle prend en compte toute la dimension humaine des acteurs concernés, à savoir les éleveurs d'une part et, d'autre part les élus. Il s'avère nécessaire d'établir une concertation et d'être à l'écoute des professionnels.

2) Le rétablissement du dialogue entre partenaires de la filière

Le conseil économique et social demande aux acteurs de la filière de renouer le dialogue indispensable à l'élaboration de toutes actions pour sauver l'élevage bovin. Un cahier des charges devra être élaboré pour fédérer tous les partenaires : les éleveurs, les transformateurs, les bouchers, l'OCEF, les décideurs politiques et les consommateurs.

3) Le rajeunissement et la professionnalisation

Le conseil économique et social recommande l'installation des jeunes éleveurs et **insiste** sur la nécessité d'encourager toutes les personnes qui souhaitent se lancer dans l'élevage.

Il est favorable à une professionnalisation du métier d'éleveur par une spécialisation dans les métiers de « naisseur », « d'emboucheur » et de « finisseur ».

Il souligne la nécessité de mettre en place un enseignement adapté aux réalités du terrain et du métier et encourage les professionnels à s'impliquer dans toute formation concourant à faire progresser la profession. **Il estime** qu'on ne s'improvise pas éleveur.

V - CONCLUSION

L'image montrant l'éleveur de bétail sur son cheval, tenant un « stockwhip » à la main et parcourant de grands espaces, appartient à un passé révolu quand il ne relève pas tout simplement de l'imaginaire.

La réalité calédonienne est autre.

Les difficultés et les contraintes ont provoqué la disparition ⁽⁴⁾ de plus de 500 exploitations, en moins de 10 ans. Aujourd'hui, une très grande partie des éleveurs n'a plus assez ou plus du tout de revenus. Les terres propices à l'élevage font l'objet de spéculation et le renouvellement de la profession pose le problème d'une certaine pérennité de cette activité.

Malgré l'immensité de la tâche, la réalité de la crise qui les frappe, les éleveurs se mobilisent pour sauver, non pas seulement une filière pour des raisons sociales et économiques, mais surtout un art de vivre, une identité culturelle. L'élevage fait partie du paysage calédonien, de l'histoire du pays, de son patrimoine.

⁴ Recensement général agricole 2002

Trouver des solutions pour maintenir l'élevage, c'est contribuer au développement de l'activité touristique en brousse, c'est aussi consolider un tissu social viable et contrer l'exode des populations vers le sud et c'est enfin maintenir et diversifier l'activité économique dans le Nord.

Certes, il conviendra sans doute de faire évoluer quelque peu cet « art de vivre » par une introduction progressive mais inéluctable de certaines règles de l'économie moderne.

Quant aux décideurs institutionnels, ils se doivent d'être davantage à l'écoute de ces hommes et de ces femmes qui œuvrent au quotidien, souvent dans des conditions difficiles, pour sauver l'élevage bovin calédonien, et pour survivre eux-mêmes.

LE SECRETAIRE

LE PRESIDENT

Paulo SAUME

Robert LAMARQUE