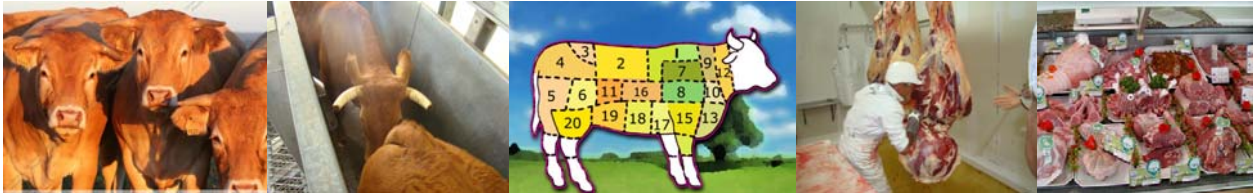




RAPPORT & VŒU N°01/2009

Le circuit de la viande et la structuration de son prix en Nouvelle-Calédonie



présenté par :

Monsieur Raymond GUEPY,
président de la CAEFP,
Monsieur Bernard RENAUD,
rapporteur de la CAEFP.

Adopté en commission, le 30 mars 2009,
Adopté en Bureau, le 14 avril 2009,
Adopté en séance plénière, le 17 avril 2009.

RAPPORT N° 01/2009

Le conseil économique 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 économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° O2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant règlement intérieur du conseil économique et social, modifiée par la délibération n° 03.CES/2009 du 20 février 2009,

Vu la proposition du bureau du CES en date du 07 novembre 2007, relative à la mise en place d'une autosaisine *concernant le circuit de la viande et la structuration de son prix en Nouvelle-Calédonie*. Il a confié le soin d'instruire ce dossier à la commission de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche.

Elle s'est réunie à de nombreuses reprises alternant les auditions et les réunions de synthèse, ci-après le tableau récapitulatif.

DATES	LES INVITES AUDITIONNES
15/01/08 Visite de l'OCEF	<ul style="list-style-type: none"> - monsieur Jean-Pierre VILAS, directeur de l'OCEF, - monsieur Frédéric ESPINOSA, adjoint au directeur, - monsieur Nicolas THOMAS, directeur de l'abattoir de Bourail, - madame Marine BRANCALEONI, responsable qualité à l'abattoir de Bourail, - monsieur François BORORO, délégué du personnel.
18/02/08	Réunion de travail
04/03/08	Réunion de travail
10/03/08	Réunion de travail
19/08/08	Réunion de travail
26/08/08	Réunion de travail
03/09/08	Réunion de travail
21/11/08	Réunion de travail
05/12/08	<ul style="list-style-type: none"> - monsieur Guy MONVOISIN, président de l'interprofession, - monsieur Jean-Michel FAVIER, membre de la chambre d'agriculture de la Nouvelle-Calédonie (service élevage).
09/12/08	<ul style="list-style-type: none"> - monsieur Thierry GEORGE, directeur des affaires économiques, - madame Luce LORENZIN, représentant d' « UFC que choisir », - monsieur Jacques BERNALEAU, secrétaire général de la section commerce et industrie de Force Ouvrière, accompagné de monsieur Pierre CELLIER et de monsieur Georges SUPA,
Lesquels ont apporté un précieux concours aux travaux du conseil économique et social dont les conclusions vous sont présentées dans le vœu ci-joint.	
27/01/09	Réunion de synthèse
04/02/09	Réunion de synthèse
10/02/09	Réunion d'examen & d'approbation en commission
17/02/09	Bureau
20/02/09	Séance Plénière (renvoi en commission pour précisions)
04/03/09	Réunion de synthèse
30/03/09	Réunion d'examen & d'approbation en commission
14/04/09	Bureau
17/04/09	Séance plénière
19	12

SOMMAIRE DU PROJET DE VOEU

INTRODUCTION

1^{er} CHAPITRE : L'OCEF¹ : ACTEUR ET INTERMEDIAIRE INDISPENSABLE DU CIRCUIT DE LA VIANDE

- A. Description des missions actuelles,
- B. Constats de la commission,
- C. Propositions d'évolution de l'OCEF dans le respect des intérêts de l'élevage calédonien, des producteurs et des consommateurs.

2nd CHAPITRE : POUR UNE NOUVELLE CLASSIFICATION RESPECTANT TOUS LES ACTEURS DE LA FILIERE

- A. Au sujet de la classification,
- B. Propositions de la commission sur le mode de classification et ses modalités d'application,
- C. Quelle classification pour le consommateur ?
- D. Concernant le prix d'achat à l'éleveur,
- E. Suggestions de l'interprofession.

CONCLUSION

¹ Office de Commercialisation et d'Entreposage Frigorifique.

PROJET DE VOEU N° 01/2009

INTRODUCTION

La viande serait un produit de luxe acheté à moindre coût aux producteurs. D'une part, il apparaît qu'une certaine catégorie de la population calédonienne n'est pas en mesure de consommer de la viande régulièrement. En effet, dans le cas d'un foyer à revenu modeste avec plusieurs enfants, il est raisonnable d'admettre qu'il ne peut s'offrir de la viande qu'occasionnellement. D'autre part, il a été relevé que le prix d'achat du kilo de viande chez l'éleveur par l'OCEF est resté inchangé depuis dix ans (délibération n°56 du 18 avril 1997). Par ailleurs, depuis 2006, le gouvernement verse, par l'intermédiaire de l'ERPA², un complément de prix compris entre 45 et 60 F CFP/kg de carcasse, tandis que les bouchers ont pu augmenter librement leurs marges. Enfin, **le conseil économique et social constate** que le système actuel de classification appliqué par l'établissement ne bénéficie qu'aux professionnels de la boucherie et aux ateliers de découpe (clients de l'OCEF), et non aux consommateurs auxquels il n'est proposé qu'un seul prix, sans tenir compte de sa qualité.

A l'origine l'autosaisine portait sur le « statut de l'OCEF », et suite aux auditions des invités et aux discussions au sein de la commission, cette dernière a souhaité centrer son étude sur le circuit de la viande bovine. En conséquence, **le conseil économique et social a décidé** de modifier le champ de son analyse et de proposer un nouvel intitulé, à savoir : « le circuit de la viande et la structuration de son prix ».

Par ailleurs, **le conseil économique et social s'est attaché à étudier** uniquement le circuit de l'OCEF ce qui ne remet pas en cause l'existence du circuit de « brousse ». En Nouvelle-Calédonie, il existe deux circuits, à savoir :

- le circuit de l'OCEF pour le grand Nouméa, appelé « circuit long », comprenant : Nouméa, Dumbéa et Mont Dore,
- le circuit des tueries privées en dehors du grand Nouméa, appelé « circuit court ».

L'étude de ce sujet, par le conseil économique et social, a permis d'extraire deux principaux thèmes : le statut juridique de l'OCEF, un acteur incontournable du circuit de la viande bovine, et la classification des bêtes et de la viande, une méthode indispensable pour déterminer la qualité et donc le prix.

² Etablissement de Régulation des Prix Agricoles (établissement public).

1^{er} CHAPITRE : L'OCEF : ACTEUR ET INTERMEDIAIRE INDISPENSABLE DU CIRCUIT DE LA VIANDE

Cet organisme est aujourd'hui au centre du débat concernant la crise des filières bovines et porcines. Son organisation a été efficace à une certaine époque, mais elle est considérée comme perfectible aujourd'hui par tous les acteurs de ces filières auditionnés par le conseil économique et social.

A) Description des missions actuelles

Les acteurs de la filière observent que les missions de l'OCEF peuvent être divisées en trois catégories :

- ⇒ une mission de service public pour le marché de la viande qui garantit l'abattage dans des conditions sanitaires et d'hygiène réglementées. La mission de santé et d'hygiène publique est réalisée en partenariat avec le SIVAP³ relevant de la DAVAR⁴.
- ⇒ une mission mixte d'intérêt général pour le transport des animaux des sites d'élevages vers les abattoirs et le transport des carcasses sur Nouméa (bovins, porcins et cervidés).
- ⇒ une mission commerciale :
 - commercialisation des carcasses abattues,
 - ateliers de découpes,
 - importation de viande.

B) Constats du conseil économique et social

Le conseil économique et social relève qu'il existe une confusion dans l'esprit des acteurs de la filière entre les missions et les responsabilités de l'OCEF et du SIVAP, ce dernier étant chargé du contrôle sanitaire de la qualité des carcasses.

Il souhaite que soit maintenu le socle fondamental de l'existence de l'OCEF dans le domaine de la viande. En ce sens, **il estime** que cet organisme est le seul actuellement capable en Nouvelle-Calédonie de garantir le respect des normes sanitaires européennes sur le territoire. Ces normes s'avèrent d'autant plus indispensables ici que le territoire est situé en région intertropicale. En effet, il est évident que les interventions de l'OCEF et du SIVAP dans le circuit de la viande assurent une grande sécurité sanitaire pour les consommateurs.

En outre, **il rappelle** que la Nouvelle-Calédonie a fixé l'étendue du monopole de l'OCEF par la délibération n° 116/CP du 26 mai 2003 relative à la régulation des importations de viandes et abats en Nouvelle-Calédonie.

³ Service de l'Inspection Vétérinaire Alimentaire et Phytosanitaire.

⁴ Direction des Affaires Vétérinaires Alimentaires et Rurales du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, **le conseil économique et social évoque** l'arrêt du tribunal administratif⁵ qui a annulé les arrêtés pris par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en application de cette délibération, au motif : « ... *qu'en conférant un monopole au seul importateur sélectionné, qui a la qualité d'établissement industriel et commercial, et en interdisant aux autres importateurs toutes activités en Nouvelle-Calédonie pour les viandes (hors volailles) la délibération en cause du 26 mai 2003 porte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie une atteinte excessive ...* ».

Enfin, lors de la visite des abattoirs de l'OCEF à Bourail, **le conseil économique et social a été sensible** au traitement réservé aux animaux. En effet, les animaux qui sont parqués, pendant près de vingt quatre heures avant leur abattage, sont soumis à un stress important, en particulier lorsqu'ils empruntent le couloir de l'abattoir. Dans ces conditions, il est reconnu que le stress agit directement sur la qualité de la viande.

Dès lors, **le conseil économique et social s'est intéressé** à la réglementation en la matière tant au niveau national qu'eupéen concernant la protection des animaux de boucherie à l'abattoir. Ainsi, **il constate** que cette préoccupation date du milieu du siècle dernier. De plus, **il note**, qu'en métropole, l'inspection des agents du service vétérinaire porte sur plusieurs aspects : la formation du personnel, le transport et le déchargement des animaux, l'attente en stabulation (étable), l'acheminement des animaux, l'examen *ante-mortem*, l'immobilisation, l'étourdissement et l'abattage.

C) Propositions d'évolution de l'OCEF dans le respect des intérêts de l'élevage calédonien, des producteurs et des consommateurs

Concernant sa mission de service public, **le conseil économique et social expose** qu'elle doit être réalisée dans des conditions acceptables par tous, en réduisant les coûts et en rationalisant l'emploi de la main d'œuvre et des installations existantes.

D'autre part, **le conseil économique et social s'interroge** sur la qualité d'accueil des animaux durant les vingt quatre heures qui précèdent leur abattage. En ce sens, **il constate** que les enclos de stabulation actuels semblent trop près du local où ils sont abattus. En conséquence, le stress des bêtes, avant abattage, pourrait être diminué dans le but d'obtenir une viande de meilleure qualité. En outre, **il souhaite** qu'une réflexion soit menée sur les conditions de transport des animaux.

Ensuite, **il propose** de mettre l'OCEF au sein d'un circuit régi selon l'économie de marché. En ce sens, l'éleveur aurait le choix entre le fonctionnement actuel et un système où cet établissement public deviendrait prestataire de service.

- système actuel : l'OCEF est une forme de coopérative de commercialisation pour les éleveurs et producteurs qui adhèrent à ce service. Ils lui vendent leurs carcasses au prix réglementaire de l'OCEF,

⁵ Arrêt du Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie en date du 9 août 2007.

- nouvelle mission : l'OCEF ne serait que le prestataire de service pour l'abattage, le transport et l'attendrissement (trois semaines en chambres froides de maturation et de conservation à 4° maximum). Cette opération commerciale de droit privé, lie directement un vendeur (l'éleveur ou le producteur) à un acheteur (le boucher ou l'atelier de découpe) selon un prix de vente librement fixé entre eux. Ces prestations seraient facturées par l'OCEF.

En outre, **il suggère** la création d'un marché au vif de bétail maigre. Ce marché consisterait à ce que l'office collecte des animaux vivants, mais peu rentables, pour les revendre vifs à des emboucheurs au prix de la classification (projet initialement prévu lors de mise en place des abattoirs de Bourail et de Païta). La réglementation relative à l'OCEF serait modifiée en conséquence.

Par ailleurs, **le conseil économique et social conseille** que soit menée une étude quant à la rentabilité des ateliers de découpe de l'OCEF par rapport à ceux du secteur privé. En outre, à l'occasion de la mission du CES au VANUATU (4 au 8 août 2008), les membres de l'institution ont pu visiter l'abattoir de Port Vila destiné à l'exportation. **Il a constaté** que le rendement de l'abattoir calédonien était bien inférieur à celui du Vanuatu alors que ce dernier effectue la chaîne complète de transformation : l'abattage, le repos de la carcasse, la découpe, l'attendrissement de la viande pendant quatorze jours et l'exportation. En ce sens, **il énonce** que l'office pourrait effectuer la maturation (attendrissement) en chambre froide, à 4° maximum pendant 4 à 15 jours, pour les carcasses présentant des critères de qualité satisfaisants. Cette étape du travail de la viande est primordiale puisqu'elle permet d'une part, de développer son goût et sa tendresse, et d'autre part, de concurrencer la qualité des produits d'importation.

Le conseil économique et social expose qu'il est primordial que la Nouvelle-Calédonie mette en place une réglementation relative à la protection des animaux de boucherie à l'abattage. En effet, ce dispositif permettrait premièrement, d'assurer la sécurité des personnels de l'OCEF et deuxièmement, de satisfaire le consommateur en lui proposant des viandes répondant aux qualités sanitaires et organoleptiques⁶ attendues. **Il préconise**, pour être suffisamment dissuasive, que la réglementation reprenne les amendes et sanctions métropolitaines : non-respect de la protection animale - 450 à 750 euros (environ 54 000 à 90 000 F CFP), exercer des sévices graves ou commettre un acte de cruauté envers un animal - 2 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende (environ 3 600 000 F CFP).

Enfin, **il préconise** que l'OCEF conserve une position centrale dans l'importation de viande afin d'éviter le dérèglement du marché intérieur. Cependant, **il précise** la nécessité d'une plus grande transparence concernant le respect des règles des marchés publics et, notamment, d'être au fait du suivi des recommandations de la chambre territoriale des comptes rendues publiques dans son rapport d'observations définitives en date du 25 avril 2002.

⁶ Caractère d'un critère d'un produit pouvant être apprécié par les sens humains (toucher, saveur, odorat).

2nd CHAPITRE : POUR UNE NOUVELLE CLASSIFICATION RESPECTANT TOUS LES ACTEURS DE LA FILIERE

Suite à la succession des réunions d'auditions, il est apparu que la classification actuelle soulevait trois problèmes : la classification est obsolète, le consommateur ne bénéficie pas de cette classification et le prix d'achat des bêtes à l'éleveur n'a pas été réévalué depuis dix ans. Cependant, ce tarif a été partiellement compensé par la prime versée par l'ERPA.

A) La classification actuelle

La procédure de classification et de contrôle sanitaire comporte différentes étapes pour lesquelles **le conseil économique et social a relevé** les observations suivantes :

A titre principal, il existe 6 catégories de classement des carcasses pour les gros bovins, ainsi que pour les porcs et les cervidés, 4 pour les jeunes bovins et les veaux, qui conditionnent le prix d'achat par l'OCEF des bêtes abattues et donc les revenus des éleveurs (Les prix peuvent ainsi varier du simple au double selon la catégorie retenue : exemple pour les gros bovins, de 495 F CFP/kg pour la classe A à 260 F CFP/kg pour la classe D). En ce sens, les éleveurs contestent, depuis de nombreuses années, les critères de cette classification pour leur manque d'objectivité.

Cette classification est appliquée par une société de droit privé (convention avec la Nouvelle-Calédonie depuis 4 ans), sans concertation ou protestation possible de la part de l'éleveur.

B) Propositions du conseil économique et social sur le mode de classification et ses modalités d'application

Dans un souci de simplification et de clarification, **le conseil économique et social conseille** la mise en œuvre de deux classifications alternatives. En ce sens, celles-ci permettraient à l'éleveur d'avoir un choix dans le mode de prélèvement de ses bêtes, à savoir :

1. une classification sur pieds avant embarquement selon 5 catégories : veaux, broutards (jeunes bovins de 15 à 36 mois), bœufs, vaches, taureaux, avec une classification simple :
 - ⇒ S.P.A. = belle conformation sur pieds (Sur Pieds A),
 - ⇒ S.P.B. = conformation moyenne sur pieds (Sur Pieds B),
 - ⇒ S.P.C. = conformation médiocre sur pieds (Sur Pieds C).

N.B. : la classification doit reposer sur un critère objectif : l'âge de la bête déterminé par l'examen de sa dentition.

2. une classification carcasse bête abattue : à l'OCEF selon un aménagement entre la classification « *aus-meat* » ⁷ adaptée à la Nouvelle-Calédonie et au goût du consommateur local.

C) Quelle classification pour le consommateur ?

Le conseil économique et social relève que la classification actuelle sert à déterminer le prix d'achat par l'OCEF chez l'éleveur. En outre, les « clients » de l'OCEF achètent eux aussi en choisissant en fonction de la qualité voulue. Cependant, les étalages des revendeurs, bouchers ou grandes surfaces, n'informent pas le consommateur de la qualité de la viande : tout est revendu au même prix sans tenir compte de la classification à l'achat. En outre, de nombreux étals ne font pas mention de l'origine, locale ou d'importation, de la viande.

De plus, **il propose** la mise en place d'un contrôle auprès des bouchers et de la grande distribution afin de justifier des prix de vente à l'étal en fonction des qualités de viande. Le contrôle de la DAE ⁸ doit permettre la comparaison entre les justificatifs indiquant les quantités de viande achetées à l'OCEF par catégorie de qualité et les documents comptables présentant le chiffre d'affaire des intéressés (devant être en relation avec le lot de viande écoulée et achetée à l'OCEF). De même, **il préconise** la mise en place d'un système de traçabilité afin que le consommateur soit informé du type de race et de la qualité qu'il consomme.

En conséquence, **le conseil économique et social interpelle** le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sur cette question dès lors que cette classification pénalise l'éleveur et ne bénéficie pas au consommateur. **Il souhaite** qu'il soit élaboré, au plus tôt, une nouvelle règle qui satisfasse l'ensemble de la filière viande.

D) Concernant le prix d'achat à l'éleveur

Suite aux auditions des différents acteurs de la filière, **le conseil économique et social observe** que les marges des bouchers peuvent augmenter sans contraintes alors que le prix d'achat des bêtes par l'OCEF chez l'éleveur a été fixé depuis une dizaine d'années.

Ainsi, **il demande** la mise en œuvre d'une étude, dans les meilleurs délais, afin d'actualiser le tarif d'achat aux éleveurs et d'élaborer une classification moderne qui profiterait aux consommateurs et aux éleveurs.

Par ailleurs, **le conseil économique et social propose**, dans le cadre de la classification « carcasse bête abattue », que le mode de fixation du prix d'achat de la carcasse s'applique en fonction du principe de libre choix, à savoir :

- ⇒ le choix de la filière actuelle dite « filière OCEF »,

⁷ Système de classification de la viande appliqué par l'Australie.

⁸ Direction de Affaires Economiques.

- ⇒ le choix où l'OCEF serait un prestataire de service. Dans ce cas, la partie commerciale s'effectuerait directement entre l'éleveur et le boucher. Toutefois, l'OCEF réaliserait le transport, l'abattage et l'attendrissement afin de garantir le respect des normes sanitaires et d'hygiènes. Il facturait ses prestations aux professionnels concernés.

E) Suggestions de l'interprofession⁹

Dans ce contexte, le conseil économique et social reprend à son compte les propositions émises lors de l'audition de l'interprofession. Principalement, **il soutient** qu'il est essentiel que l'interprofession et les accords interprofessionnels soient reconnus par les pouvoirs publics. De plus, **il suggère** que soient octroyés à l'interprofession, des moyens financiers et humains. En outre, **il recommande** que l'interprofession acquière un siège au sein du conseil d'administration de l'OCEF. Enfin, **il rapporte** que l'interprofession ne remet pas en cause l'existence du circuit de brousse et **il souhaite** une évolution des statuts de l'OCEF.

CONCLUSION

En définitive, **le conseil économique et social souhaite** que soit mis en place, par l'ensemble des socioprofessionnels, un véritable « travail de la viande » de l'éleveur au boucher détaillant.

A ce titre, **le conseil économique et social réaffirme** ses principales propositions, à savoir :

- ⇒ qu'**il suggère** qu'une réflexion soit menée sur l'évolution de l'OCEF qui prenne en compte les transformations économiques et socioprofessionnelles du circuit de la viande,
- ⇒ qu'**il juge** nécessaire la mise en œuvre, par les éleveurs, d'une identification généralisée des cheptels afin d'assurer correctement, tout au long de la filière, la traçabilité de leur origine, de leur âge, de leur race et de leur catégorie,
- ⇒ qu'**il propose** une simplification de la classification de la viande pour que l'éleveur ne soit plus désavantagé au profit du boucher, et que le consommateur puisse la retrouver sur les étals,
- ⇒ qu'**il remarque** qu'il serait opportun de réactualiser le prix d'achat des bêtes par l'OCEF à l'éleveur,
- ⇒ qu'**il souhaite** que soient maintenus les deux circuits : l'OCEF et les tueries privées hors grand Nouméa (abattoirs de « brousse »),
- ⇒ qu'**il recommande** l'élaboration d'une réglementation concernant la protection des animaux de boucherie (existante aux niveaux national et européen) dans un but de respect de l'animal, de qualité des produits et de sécurité,
- ⇒ qu'**il s'est attaché** à mettre le consommateur au centre de ses préoccupations car celui-ci a souvent été négligé alors qu'il est le principal acteur économique du circuit de la viande.

⁹ L'interprofession est constituée de 7 organisations professionnelles dont 4 émanant de la déclinaison suivante : cervidés, bovins, etc. et les 3 autres représentant : l'OCEF, les ateliers de découpe et les bouchers.

En conclusion, **le conseil économique et social émet un avis favorable** au présent vœu relatif au circuit de la viande et la structuration de son prix.

LE SECRETAIRE

LE PRESIDENT

Paulo SAUME

Robert LAMARQUE