



AGRICULTURES DES OUTRE MER

PAS D'AVENIR SANS ACCLIMATATION DU CADRE NORMATIF

*Synthèse du rapport d'information de M. Éric DOLIGÉ, rapporteur coordonnateur,
Mme Catherine PROCACCIA et M. Jacques GILLOT, rapporteurs*

Lors de sa réunion du 5 novembre 2015, la Délégation sénatoriale à l'outre-mer a décidé de mener une **étude pluriannuelle sur l'impact des normes dans les outre-mer** qui s'inscrit dans un faisceau d'initiatives du Sénat cherchant à remédier à la prolifération normative.

Le **premier volet** de cette étude, destinée à apporter une perspective ultramarine propre à la question de la simplification et de l'adaptation des normes aux spécificités des territoires, porte sur les **normes sanitaires et phytosanitaires applicables à l'agriculture des outre-mer**. La production agricole végétale et animale, y compris l'aquaculture, présente en effet de forts enjeux économiques et sociaux dans des territoires que l'éloignement de l'Hexagone et l'étroitesse des surfaces disponibles exposent au double défi de la réduction de la dépendance alimentaire et de l'identification de ressources de développement endogène.

Le rapport de M. **Éric DOLIGÉ** (Loiret – Les Républicains), Mme **Catherine PROCACCIA** (Val-de-Marne – Les Républicains) et M. **Jacques GILLOT** (Guadeloupe – Socialiste et républicain), adopté le 7 juillet 2016, parcourt, pas à pas, le labyrinthe de la réglementation européenne et française, repère les défauts des procédures d'homologation et pointe les lacunes du système de contrôle des importations, qui pénalisent les régions ultrapériphériques (RUP) soumises à l'intense concurrence des pays tiers. Des constats dressés, ils ont tiré **20 propositions concrètes** relayant les préoccupations exprimées par les acteurs locaux avec l'ambition de sauvegarder et de valoriser les productions agricoles ultramarines.

Les **normes et les procédures applicables** à l'agriculture des RUP françaises en matière sanitaire et phytosanitaire trouvent leur origine pour l'essentiel dans des règlements européens, malgré le maintien de compétences nationales importantes dévolues à l'ANSES et au ministre de l'agriculture. Les dispositifs sont les mêmes en Europe continentale et dans les RUP **sans aucune prise en compte des caractéristiques de l'agriculture en contexte tropical**. L'application uniforme de la réglementation conçue pour des latitudes tempérées, sans forte pression de maladies et de ravageurs, conduit à une **impasse**.

Les filières agricoles ultramarines souffrent de la prégnance des usages phytosanitaires orphelins, de la **fragilité de la couverture phytopharmaceutique** menacée par des retraits soudains d'autorisation, de l'**absence de réponse contre des ravageurs dévastateurs** comme la fourmi manioc, d'un encadrement inadapté des conditions d'utilisation des produits phytosanitaires en climat tropical, de dérogations difficiles à mettre en œuvre et d'**interprétations françaises particulièrement rigoureuses** des normes européennes.

Elles doivent également supporter les effets d'une **politique commerciale de l'Union européenne très favorable aux pays tiers**, tant en termes de conclusion d'accords de libre échange qui mettent en péril les grandes filières exportatrices comme la banane, le sucre et le rhum, qu'en matière de faible degré d'exigence des normes alimentaires imposées aux denrées importées.

I. – Processus d'élaboration et acclimatation des normes

Seuls 29 % des usages phytosanitaires sur cultures tropicales dans les DOM sont couverts, alors que la **moyenne nationale est d'environ 80 %**. Au-delà d'un coût du travail très faible, les **pays tiers concurrents** sont favorisés parce qu'ils disposent d'une **palette plus large de produits phytopharmaceutiques** autorisés. Par exemple, les producteurs de banane français ne peuvent utiliser que deux produits autorisés et ils procèdent à environ 7 traitements par an. Depuis 2006, ils ont diminué de moitié l'emploi de pesticides, grâce au développement de techniques alternatives. Par comparaison, les concurrents sud-américains peuvent utiliser au moins 50 produits. Le Costa Rica procède à 65 traitements par an et l'Équateur à 40 traitements par an. Pourtant, leurs bananes sont proposées au consommateur européen.

Le problème réside moins dans l'inexistence ou le faible développement de **solutions phytopharmaceutiques** pour des usages tropicaux que dans l'**indisponibilité** des produits dans les RUP dès lors que, pour des raisons d'absence de rentabilité économique due à l'étroitesse des marchés ultramarins, les firmes ne souhaitent pas s'engager dans les procédures d'homologation de substances actives au niveau européen et de produits au niveau national. Cette étroitesse des marchés est exacerbée dans le cas des cultures de diversification dont les filières sont particulièrement peu organisées et les surfaces cultivées très réduites.

1. **Adapter au climat tropical la définition des conditions d'utilisation** (dose, nombre d'applications, cadence, zone non traitées) des produits phytopharmaceutiques au moment de la délivrance de leur autorisation de mise sur le marché (AMM)
2. **Prendre en compte** systématiquement les outre-mer dans les travaux du **comité des normes agricoles**, présidé par Pierre-Étienne Bisch et installé en mars 2016, à la fois pour l'analyse des normes existantes et pour la préparation de nouvelles normes
3. Faire obligation aux firmes pétitionnaires, sur demande de l'ANSES, de **joindre à tout dossier d'AMM d'un produit phytopharmaceutique des analyses portant sur son utilisation sur des cultures tropicales**. Dès lors, fusionner sur cette base les deux procédures d'octroi d'AMM et d'extension d'autorisation pour usage mineur sur cultures tropicales
4. **Compléter les référentiels** pédoclimatiques et d'habitudes alimentaires utilisés par l'Agence européenne de sécurité des aliments, l'**EFSA**, pour l'évaluation des risques afin de prendre en compte les outre-mer
5. Faire établir par la Commission européenne, sur demande de la France, une **liste positive de pays dont les procédures d'homologation de produits phytopharmaceutiques sont équivalentes** et donner la faculté au ministre de l'agriculture saisi par un groupe de producteurs d'autoriser un produit homologué dans un des pays de la liste pour la même culture et le même usage

6. **Dispenser d'homologation les phéromones et les extraits végétaux**, en général tous les moyens de lutte biologique, développés et **validés par les instituts de recherche nationaux** en outre-mer. Pendant la phase précédant la révision du règlement européen « pesticides » de 2009 à cet effet, ouvrir un financement public État-région pour soutenir les demandes d'homologation sur des préparations issues des travaux des instituts de recherche nationaux en fonction des priorités des stratégies territoriales agricoles
7. Garantir un traitement spécifique des autorisations de produits phytopharmaceutiques **indispensables à la survie de cultures menacées** de dévastation
8. **Simplifier l'homologation des préparations biostimulantes** en les traitant comme des fertilisants, même lorsqu'elles présentent des usages phytosanitaires complémentaires. Clarifier sur ce point les modalités de l'évaluation par l'ANSES prévue par le décret du 27 avril 2016 sur les substances naturelles peu préoccupantes et compléter la liste des biostimulants autorisés par des essences employées traditionnellement outre-mer
9. Autoriser pour les RUP à titre dérogatoire la culture locale de **variétés végétales** résistantes aux ravageurs tropicaux mais **non-inscrites au catalogue européen** des variétés
10. **Dispenser d'homologation** la réutilisation comme matières amendantes et fertilisantes de **déchets verts** selon des méthodes validées par les instituts de recherche
11. En matière d'**aquaculture**, différencier les normes portant sur les rejets de **matières en suspension** selon que celles-ci soient inertes ou vivantes

II. – Contrôle des échanges commerciaux

La politique de l'Union européenne en matière d'échanges commerciaux agricoles avec les pays tiers doit être infléchie. Les denrées des pays tiers, dès lors qu'elles respectent les limites maximales de résidus (LMR) de pesticides, même si elles ont été traitées par des substances interdites, sont acceptées sur les marchés européens, notamment ceux des RUP où elles concurrencent sévèrement les productions locales. Les outre-mer doivent aussi tenter de résister sur leurs marchés traditionnels à l'export, l'Hexagone au premier rang, en endossant un handicap normatif dont l'Union européenne exempte les pays tiers. **Pour rétablir une concurrence saine et loyale, les normes de commercialisation dans l'Union européenne doivent intégrer des exigences sur les conditions de production au-delà du respect des LMR.** L'Union européenne aurait intérêt à mettre en place une politique plus stricte sur le modèle du Canada et de l'Australie, qui protègent leurs économies de l'entrée des denrées de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Nouvelle-Calédonie.

L'organisation de **contrôles à l'importation** est complexe, puisqu'ils sont partagés entre trois services différents, les douanes, le service d'inspection du ministère de l'agriculture et la DGCCRF. Cette **complexité** ne contribue pas à leur efficacité, ni au niveau européen, ni localement. En **2013**, le **taux de produits importés depuis des pays tiers** dans l'Union européenne **qui dépassaient les limites légales de résidus de pesticides** était de 5,7 %, soit **4 fois plus que le taux de non-conformité sur les produits européens**. La **porosité des outre-mer aux importations illicites** des pays tiers est avérée : la Guadeloupe vis-à-vis de la Dominique, notamment en exploitant les failles du contrôle à Marie-Galante, la Martinique face à Sainte-Lucie, la Guyane vis-à-vis du Suriname et du Brésil, Mayotte face aux Comores et La Réunion à l'égard de Madagascar. Pourtant, dans les **DOM**, les **effectifs généraux de la douane ont diminué** de 4,5 % en 5 ans.

12. **Supprimer les tolérances à l'importation** pour les denrées traitées par une substance active interdite dans l'Union européenne
13. Faire établir par la Commission européenne, sur demande de la France, une **liste noire pour interdire les importations de produits de la pêche et de légumes-racines** depuis les pays qui ont traité massivement par le passé leur production avec des **substances polluantes rémanentes** dans le sol et l'eau
14. **Augmenter les effectifs douaniers** en outre-mer et **fusionner** dans tous les DOM **les contrôles des végétaux à l'import** en matière de santé des végétaux et de santé humaine en confiant au service d'inspection du ministère de l'agriculture (SIVEP) le contrôle des limites maximales de résidus (LMR) à l'importation

III. – Stratégies de labellisation

Face à la concurrence des pays tiers dont la compétitivité coût est insurpassable, seule une **montée en gamme** permettra de préserver les parts de marché des producteurs ultramarins. Cette **stratégie de la qualité** est d'autant plus cruciale que certains pays tiers se lancent parallèlement dans des démarches similaires en bénéficiant de labels sans pour autant respecter les normes européennes. **Le bio** constitue une **voie d'avenir** possible pour les agricultures ultramarines. Ces perspectives de développement sont cependant **bridées par** une réglementation européenne défavorable et par la **superposition des normes sur le bio et sur les phytosanitaires, qui avantagent à nouveau les pays tiers** par rapport aux RUP. Il faut déplorer que la réglementation européenne sur le bio n'ait jamais été élaborée en tenant compte des agricultures tropicales des RUP, alors que des concurrents comme la République dominicaine et le Brésil ont défini des règles d'agriculture biologique adaptées au climat tropical. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, grâce à leur statut d'autonomie, ont su également élaborer une norme d'agriculture biologique en harmonie avec leur environnement régional océanien.

Paradoxalement, des **productions biologiques des pays tiers moins exigeantes du point de vue environnemental et de la santé des agriculteurs que leurs homologues conventionnelles des RUP** envahissent le marché européen en profitant d'un étiquetage bio. Le **consommateur européen** ne peut être que **trompé**. Rien ne lui permet de savoir que le label bio des pays tiers est moins exigeant, et qu'en particulier les bananes bio de République dominicaine qui couvrent 80 % du marché peuvent être traitées par 14 substances interdites en agriculture conventionnelle dans l'Union européenne.

15. Prévoir un **volet spécifique pour la culture biologique en milieu tropical dans le nouveau règlement européen sur le bio** pour assouplir le recours aux semences conventionnelles, autoriser la culture sur claies, raccourcir le délai de conversion et permettre le traitement post-récolte par des produits d'origine naturelle
16. **Autoriser** la certification de l'agriculture biologique par un **système participatif de garantie** (SPG), en rendant facultatif le recours à un organisme certificateur, pour les exploitations implantées dans les RUP
17. **Interdire l'importation sous l'étiquette bio** des produits de pays tiers lorsqu'ils ne respectent pas la réglementation européenne et développer l'**information du consommateur** sur les conditions de production du bio dans les pays tiers et sur le différentiel de qualité environnementale avec les outre-mer
18. Prévoir une **aide financière des régions**, *via* des mesures agroenvironnementales territorialisés sur fonds européens, pour soutenir le revenu des agriculteurs pendant le délai de conversion vers le bio
19. **Planter** une antenne permanente de l'Institut national de l'origine et de la qualité (**INAO**) en **outre-mer**
20. Développer le modèle **MOSAICA** de l'unité ASTRO de l'INRA pour mesurer l'impact de l'évolution des normes réglementaires sur le choix de cultures et de pratiques des agriculteurs ; étendre et transformer ce modèle en outil d'élaboration des **stratégies territoriales agricoles** et d'aide à la décision



Délégation sénatoriale à l'outre-mer

Secrétariat de la délégation
4, rue Casimir Delavigne 75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.22.30
delegationoutre-mer@senat.fr

Président :
Michel MAGRAS
Sénateur
de Saint-Barthélemy



**Rapporteur
coordonnateur :**
Éric DOLIGÉ
Sénateur du Loiret



Rapporteur :
Jacques GILLOT
Sénateur
de Guadeloupe



Rapporteur :
Catherine PROCACCIA
Sénatrice
du Val-de-Marne

