

N° 65

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 octobre 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE

en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques,

Par MM. Michel MAGRAS, Éric DOLIGÉ, Jacques GILLOT, Mmes Gisèle JOURDA et Catherine PROCACCIA,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Madame, Monsieur,

Le secteur agricole constitue un pilier essentiel de l'économie des outre-mer et un levier clef de leur développement endogène. Ces territoires combinent un fort potentiel naturel et de grandes fragilités structurelles. L'essor de leur agriculture est bridé par des contraintes de tous ordres : l'éloignement et l'insularité qui renchérissent les intrants, l'étroitesse des marchés intérieurs, la virulence et la récurrence des aléas climatiques, une dépendance certaine à l'égard des capacités techniques et de l'expertise de l'Hexagone pour procéder aux analyses et aux diagnostics phytosanitaires et vétérinaires mais aussi pour recycler les déchets.

Cependant, les filières agricoles ultramarines ont engagé une modernisation profonde de leur appareil productif et de leur stratégie de commercialisation, en misant sur l'agroécologie, la diversification, une montée en gamme. L'Union européenne a contribué à financer et accompagner cette politique qui s'est traduite par de réels gains de compétitivité, en particulier dans les grandes filières exportatrices de la banane et du sucre. Cette amélioration de leur capacité à soutenir la concurrence internationale ne s'est pas accompagnée d'une baisse quelconque des standards sociaux et environnementaux. Bien au contraire, les outre-mer se sont engagés dans une politique vertueuse de mieux-disant social et environnemental, avec notamment une réduction drastique de l'emploi des herbicides, fongicides et pesticides. Ainsi, entre autres exemples, la Martinique, déjà très en pointe dans la stratégie d'appellations d'origine contrôlée (AOC), s'est encore récemment distinguée grâce à la distillerie Neisson, la première à bénéficier de la certification biologique pour un rhum.¹

Ces efforts d'adaptation à la nouvelle donne commerciale internationale, marquée par l'irruption de plus en plus massive de pays tiers à bas coûts sur les marchés, sont toutefois menacés d'être réduits à néant par l'inadaptation du cadre normatif européen et les effets d'une politique commerciale communautaire défavorable aux régions ultrapériphériques (RUP). Dans les deux cas, l'Union européenne ne prend pas en compte les

¹ Certificat Ecocert 97/127835/520688 du 18 juillet 2016.

contraintes propres aux RUP comme le prescrit pourtant l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

L'architecture de la réglementation phytosanitaire au sens large de l'Union européenne est faite pour les conditions tempérées de l'Europe continentale, sans forte pression de maladies et de ravageurs. Elle ne tient pas compte des caractéristiques de l'agriculture en milieu tropical. Les RUP restent ainsi dans l'angle mort des instances européennes, plus particulièrement de l'Agence européenne de sécurité des aliments et de la direction générale en charge de la santé à la Commission européenne.

Cela contribue fortement à la prégnance des usages orphelins : seuls 29 % des usages phytosanitaires sur cultures tropicales dans les RUP françaises sont couverts, alors que la moyenne nationale française s'établit environ à un taux de couverture de 80 % des besoins pour l'ensemble des cultures. Les filières de diversification sont très impactées, mais les grandes cultures de la banane et de la canne ne sont pas épargnées, car elles sont à la merci d'une perte d'homologation d'une poignée de produits absolument indispensables à la survie même des plantations. Les procédures d'homologation complexes, lourdes et onéreuses sont directement responsables de l'indisponibilité de solutions phytopharmaceutiques dans les DOM, alors même que celles-ci existent dans les pays tiers concurrents qui exportent leurs productions vers l'Union européenne.

De même, la production biologique dans les RUP, qui pourrait constituer une voie d'avenir prometteuse, ne parvient pas à prendre son essor car la réglementation européenne ne prévoit pas de volet spécifique pour l'agriculture tropicale. L'interdiction stricte des systèmes participatifs de garantie, du recours aux cultures sur claies et de l'emploi de semences conventionnelles pénalisent les agriculteurs des RUP, en particulier par rapport à leurs grands concurrents comme la République dominicaine, l'Inde ou le Brésil dont les productions bénéficient cependant de l'étiquetage biologique sur le marché européen. Paradoxalement, et contrairement à ce qui est laissé croire au consommateur européen, certaines productions conventionnelles des RUP sont beaucoup plus exigeantes du point de vue environnemental que leurs équivalents biologiques importés des pays tiers.

Les contradictions de la politique européenne se révèlent particulièrement préjudiciables aux RUP qu'elles enferment dans une logique fataliste de compensation financière, de dépendance et de déperissement, qui ne conduira en aucun cas au développement économique et social de territoires frappés par le fléau du chômage. L'adhésion prochaine de l'Équateur, déjà premier exportateur de bananes

sur le marché européen, à l'accord de libre-échange avec la Colombie et le Pérou conclu en décembre 2012 donne une nouvelle illustration. L'abaissement des droits de douane ne manquera pas de provoquer un afflux d'importations qui nuira d'autant plus durement aux planteurs des RUP que la Commission européenne se refuse systématiquement à activer les mécanismes de stabilisation qu'elle a elle-même négociés, malgré des dépassements répétés des quotas par le Pérou de 2013 à 2015 et par le Guatemala en 2015.² Pourtant l'Équateur traite ses bananes 40 fois par an avec une gamme d'une cinquantaine de produits phytopharmaceutiques. Par comparaison, les bananiers français ne disposent que de deux produits autorisés et réalisent 7 traitements.³ L'importation de denrées traitées par des substances actives interdites dans l'Union européenne est expressément permise par le système de tolérances à l'importation dont les instances communautaires peuvent faire bénéficier les pays tiers.

C'est dans cette politique inéquitable du « deux poids, deux mesures » que réside le nœud du problème. En effet, il ne s'agit pas de s'aligner sur un moins-disant social et environnemental mais de s'assurer que les produits importés dans l'Union européenne depuis des pays tiers respectent les mêmes exigences que les produits cultivés dans les RUP. Il paraît aberrant de procéder simultanément à l'abandon des tarifs douaniers et au démantèlement des protections non tarifaires qui ne font que refléter les valeurs essentielles que souhaite promouvoir l'Union européenne et dont les RUP sont les ambassadrices dans leur environnement régional.

En conséquence, dans un contexte marqué par la multiplication des projets d'accords de libre-échange et par des projets de modification des règlements européens de 2007 sur la production biologique et de 2009 sur les pesticides, la Délégation sénatoriale à l'outre-mer a souhaité traduire les recommandations de son rapport d'information sur les normes sanitaires et

² Projet de rapport n°2015/0112(COD) du 18 juillet 2016 de Mme Marielle DE SARNEZ au nom de la Commission du commerce international du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 19/2013 portant mise en œuvre de la clause de sauvegarde bilatérale et du mécanisme de stabilisation pour les bananes prévus par l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, et le règlement (UE) n° 20/2013 portant mise en œuvre de la clause de sauvegarde bilatérale et du mécanisme de stabilisation pour les bananes prévus par l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, présentée le 26 mai 2015, p. 12.

³ M. Éric DOLIGÉ, Mme Catherine PROCACCIA, M. Jacques GILLOT, *Agricultures des outre-mer : pas d'avenir sans acclimatation du cadre normatif*, rapport d'information du Sénat n° 775 (2015-2016), p. 31.

phytosanitaires applicables à l'agriculture des outre-mer dans une proposition de résolution européenne dénonçant l'inadéquation du cadre réglementaire et de la politique commerciale de l'Union et demandant leur réorientation au service du développement endogène des RUP.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 206, 207 et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil n° 396/2005 du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil,
- ⑤ Vu le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91,
- ⑥ Vu le règlement (CE) n° 669/2009 du 24 juillet 2009 de la Commission portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles officiels renforcés à l'importation de certains aliments pour animaux et certaines denrées alimentaires d'origine non animale et modifiant la décision 2006/504/CE,
- ⑦ Vu le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil,
- ⑧ Vu le règlement (UE) n° 283/2013 de la Commission du 1^{er} mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives,
- ⑨ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, présentée le 24 mars 2014,
- ⑩ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 19/2013 portant mise en œuvre de la clause de sauvegarde bilatérale et du mécanisme de stabilisation pour les bananes prévus par l'accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, et le règlement (UE) n° 20/2013 portant mise en œuvre de la clause de

sauvegarde bilatérale et du mécanisme de stabilisation pour les bananes prévus par l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, présentée le 26 mai 2015,

- ⑪ Vu le projet de rapport n° 2015/0112(COD) du 18 juillet 2016 de Mme Marielle DE SARNEZ au nom de la Commission du commerce international du Parlement européen sur la proposition de règlement précédente,
- ⑫ Vu la communication « *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* » présentée par la Commission européenne le 20 juin 2012,
- ⑬ Vu le document d'orientation du 4 mars 2016 destiné à harmoniser les études de dissipation des pesticides chimiques en milieu terrestre au champ, mis au point par l'Agence européenne de sécurité des aliments, par l'Agence américaine de protection de l'environnement et par l'Agence Santé Canada,
- ⑭ Vu la réponse du 23 février 2015 apportée par M. Phil HOGAN au nom de la Commission européenne à la question écrite E-011032-14 du 18 décembre 2014 de M. Younous OMARJEE, posée en application de l'article 130 du Règlement du Parlement européen, sur les conséquences de la suppression des quotas sucriers sur le marché du sucre de l'Union européenne,
- ⑮ Vu la réponse du 17 mai 2016 apportée par M. Vytenis ANDRUKAITIS au nom de la Commission européenne à la question écrite E-001040-16 de Mme Mireille d'Ornano du 3 février 2016, posée en application de l'article 130 du Règlement du Parlement européen, sur la révision du règlement sur les pesticides de 2009,
- ⑯ Vu la réponse du 3 juin 2016 apportée par Mme Corina CREȚU au nom de la Commission européenne à la question écrite E-003154-16 du 20 avril 2016 de Mme Cláudia MONTEIRO DE AGUIAR, MM. Gabriel MATO, Younous OMARJEE, Louis-Joseph MANSCOUR et Maurice PONGA, Mme Sofia RIBEIRO, M. Ricardo SERRÃO SANTOS, Mme Liliana RODRIGUES et M. Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR posée en application de l'article 130 du Règlement du Parlement européen, sur la fermeture de l'unité spéciale de la Commission pour les régions ultrapériphériques,
- ⑰ Vu la réponse du 23 juin 2016 apportée par M. Phil HOGAN au nom de la Commission européenne à la question écrite P-003927-16 du

11 mai 2016 de M. Louis-Joseph MANSCOUR, posée en application de l'article 130 du Règlement du Parlement européen, sur la filière canne-sucré des RUP face aux négociations commerciales,

- ⑱ Vu la résolution du Sénat n° 105 (2010-2011) du 3 mai 2011 tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne,
- ⑲ Vu la résolution du Sénat n° 68 (2015-2016) du 26 janvier 2016 relative aux effets des accords commerciaux conclus par l'Union européenne sur les économies sucrières et la filière de la canne des régions ultrapériphériques,
- ⑳ Considérant que les régions ultrapériphériques (RUP) constituent un atout pour l'Union européenne et qu'il est dans son intérêt de soutenir ces territoires « *dans l'exploitation de toutes les possibilités de croissance intelligente, durable et inclusive sur la base de leurs atouts et de leur potentiel endogène* », conformément aux orientations de la Commission européenne dans sa communication de 2012 exposant sa stratégie pluriannuelle pour les RUP,
- ㉑ Considérant que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet l'édiction de mesures spécifiques aux RUP afin de prendre en compte leurs contraintes propres, notamment « *leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* »,
- ㉒ Considérant que les filières agricoles des RUP jouent un rôle économique et social vital dans ces territoires et constituent, au sein de leur environnement régional, des modèles porteurs des valeurs de l'Union européenne en matière sociale et environnementale,
- ㉓ Considérant que 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 d'application directe qui y imposent les mêmes dispositifs et les mêmes procédures qu'en Europe continentale, sans aucune prise en compte des caractéristiques de l'agriculture en contexte tropical,
- ㉔ Considérant que l'application uniforme de la réglementation conçue pour des latitudes tempérées, sans forte pression de maladies et de ravageurs, conduit à une impasse qui menace directement la survie des filières agricoles des RUP,

- ②5 Considérant que 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'homologation de substances actives, de l'absence de réponse contre des ravageurs dévastateurs comme la fourmi manioc, d'un encadrement inadéquat des conditions d'utilisation des produits phytosanitaires en climat tropical et de dérogations difficiles à mettre en œuvre,
- ②6 Considérant que les agriculteurs des RUP subissent de surcroît 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'au regard du faible degré d'exigence des normes alimentaires imposées aux denrées importées depuis ces pays,
- ②7 Considérant que, face à la concurrence des pays tiers dont la compétitivité-coût est insurpassable, du fait de niveaux de salaire et de conditions de travail nettement moins élevés et onéreux que dans les RUP, la préservation des barrières tarifaires et non-tarifaires est indispensable pour protéger les marchés des RUP,
- ②8 Considérant que les clauses de sauvegarde et les mécanismes de stabilisation inscrits dans les accords de libre-échange ont fait la preuve qu'ils étaient actuellement inopérants, en particulier lors de l'application des accords sur la banane avec la Colombie et le Pérou et avec les pays d'Amérique Centrale, dans la mesure où la Commission européenne a décidé de ne pas déclencher ces dispositifs malgré des dépassements répétés des quotas d'importation,
- ②9 Considérant que l'adhésion de l'Équateur à l'accord avec la Colombie et le Pérou ne peut manquer de porter préjudice aux producteurs de banane des RUP, alors que l'Équateur est déjà le premier exportateur de bananes vers l'Union européenne et qu'il bénéficiera désormais du même démantèlement tarifaire massif qui a déjà permis au Pérou de tripler ses exportations,
- ③0 Considérant que les outre-mer doivent tenter de résister sur leurs marchés traditionnels à l'export, comme sur leurs marchés locaux, en endossant un handicap normatif dont l'Union européenne exonère les pays tiers,
- ③1 Considérant que 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 pour les producteurs de l'Union européenne, sont acceptées sur les marchés européens, où elles concurrencent sévèrement les productions des RUP,

- ③② Considérant que, pour rétablir une concurrence saine et loyale, les normes de commercialisation dans l'Union européenne doivent exiger des conditions de production excédant le seul respect des LMR,
- ③③ Considérant que les contrôles des importations de denrées alimentaires dans les RUP, même selon les modalités renforcées prévues par les règlements européens, sont insuffisants et régulièrement contournés, ce qui aboutit à la commercialisation frauduleuse de produits ne respectant pas les LMR sur les marchés ultramarins,
- ③④ Considérant que les producteurs ultramarins sont engagés dans une stratégie de montée en gamme et de certification qui ne pourra porter ses fruits tant que certaines productions des pays tiers bénéficient parallèlement de labels de qualité européens sans pour autant respecter pleinement les exigences communautaires,
- ③⑤ Considérant que les perspectives de développement de la production biologique, qui constitue une voie d'avenir possible pour les agricultures ultramarines, sont bridées par une réglementation européenne défavorable et par le cumul des normes sur l'agriculture biologique et sur les produits phytosanitaires, qui avantage à nouveau les pays tiers par rapport aux RUP,
- ③⑥ Considérant que la réglementation européenne sur l'agriculture biologique n'a jamais été élaborée en tenant compte du contexte tropical des RUP, alors que leurs concurrents comme la République dominicaine et le Brésil ont défini des règles d'agriculture biologique adaptées au climat tropical et que 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,
- ③⑦ Considérant que certaines productions biologiques des pays tiers, moins vertueuses 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 biologique qui entretient une confusion trompeuse pour le consommateur européen,

- ③⑧ Estime nécessaire de garantir la cohérence des politiques agricole, sanitaire et commerciale de l'Union européenne, conformément à l'article 207 du TFUE, aux termes duquel « *il appartient au Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union* »,
- ③⑨ Invite la Commission européenne à acclimater les normes européennes réglementant l'agriculture et l'élevage aux contraintes propres des RUP en tenant compte des spécificités des productions en milieu tropical,
- ④⑩ Préconise de procéder à la révision du règlement sur les pesticides de 2009 pour dispenser d'homologation les phéromones et les extraits végétaux, et en général tous les moyens de lutte biologique, développés et validés par les instituts de recherche implantés dans les RUP, afin de doter les agriculteurs de moyens de protection contre les ravageurs, efficaces et conformes à la mutation agroécologique,
- ④⑪ Recommande à la Commission européenne d'établir une liste positive de pays dont les procédures d'homologation de produits phytopharmaceutiques sont équivalentes à celles de l'Union européenne afin de permettre aux autorités françaises d'autoriser directement un produit homologué dans un des pays de la liste pour la même culture et le même usage,
- ④⑫ Propose d'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,
- ④⑬ Demande à l'Agence européenne de sécurité des aliments de compléter les référentiels pédoclimatiques et d'habitudes alimentaires qu'elle utilise afin de prendre en compte les caractéristiques propres des RUP au moment de l'évaluation des risques,
- ④⑭ Recommande, à l'occasion de la refonte du règlement sur la production biologique de 2007, de prévoir un volet spécifique pour la culture biologique en milieu tropical afin d'assouplir le recours aux semences conventionnelles, d'autoriser la culture sur claies, de raccourcir le délai de conversion et de permettre le traitement post-récolte par des produits d'origine naturelle,
- ④⑮ Préconise d'autoriser la certification de l'agriculture biologique par un système participatif de garantie (SPG), comme en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, en rendant facultatif le recours à un organisme certificateur pour les exploitations implantées dans les RUP,

- ④⑥ Invite la Commission européenne à assurer la cohérence des normes de production et des normes de mise sur le marché pour résorber le handicap normatif des RUP tout en veillant à la protection du consommateur européen,
- ④⑦ Demande à la Commission européenne de supprimer les tolérances à l'importation pour les denrées traitées par une substance active interdite dans l'Union européenne,
- ④⑧ Recommande à la Commission européenne d'établir 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,
- ④⑨ Préconise l'interdiction de l'étiquetage biologique pour les produits importés de pays tiers lorsqu'ils ne respectent pas les mêmes normes que les producteurs biologiques européens,
- ⑤⑩ Demande à la Commission européenne d'activer les mécanismes de stabilisation inscrits dans les accords commerciaux et, ainsi, de suspendre les droits préférentiels octroyés aux pays tiers, dès que les importations en provenance de ces derniers dépassent les seuils de déclenchement fixés dans l'accord,
- ⑤⑪ Incite la Commission européenne à prolonger au-delà de 2019 les mécanismes de stabilisation prévus dans les accords sur la banane avec les pays d'Amérique latine afin d'assurer aux producteurs ultramarins une visibilité et une protection pérenne,
- ⑤⑫ Souhaite la création d'observatoires des prix et des revenus pour les grandes filières exportatrices des RUP, la banane et la canne, afin de disposer de mesures fiables, publiques et transparentes des effets des importations en provenance des pays tiers avec la périodicité pertinente et ainsi d'alerter rapidement la Commission européenne et les États membres en cas de perturbation grave du marché européen et des marchés locaux, pour déclencher sans délai les clauses de sauvegarde et les mécanismes de stabilisation,
- ⑤⑬ Appelle la Commission européenne à évaluer systématiquement les effets sur les RUP des accords commerciaux qu'il lui revient de négocier en menant des études d'impact préalables et recommande au Gouvernement d'exercer la plus grande vigilance sur la définition du mandat de négociation et sur le suivi de l'application des accords commerciaux, dont les Parlements nationaux doivent être tenus précisément informés,

- ⑤ Juge nécessaire de développer l'information du consommateur sur les conditions de travail pour les producteurs des pays tiers et sur le différentiel de qualité environnementale avec les RUP.