



**HAL**  
open science

## Les protocoles et contraintes phytosanitaires pour les exportations de pommes - comparaison de trois grands pays exportateurs : la France, l'Italie et le Chili

Jean Marie Codron, Pasquale Lubello, Iciar Pavez Lizarraga

### ► To cite this version:

Jean Marie Codron, Pasquale Lubello, Iciar Pavez Lizarraga. Les protocoles et contraintes phytosanitaires pour les exportations de pommes - comparaison de trois grands pays exportateurs : la France, l'Italie et le Chili. [Contrat] workpackage 4.3. du projet Sustain'Apple, INRA. 2019. hal-02788005

**HAL Id: hal-02788005**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02788005v1>**

Submitted on 5 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## **LES PROTOCOLES ET CONTRAINTES PHYTOSANITAIRES POUR LES EXPORTATIONS DE POMMES**

### **COMPARAISON DE TROIS GRANDS PAYS EXPORTATEURS, LA FRANCE, L'ITALIE ET LE CHILI**

Projet ANR Sustain' apple

Rapport de synthèse D 4.3

Juillet 2019

**Jean-Marie Codron (INRA/MOISA), Pasquale Lubello (SUPAGRO/MOISA) et Iciar Pavez (postdoc/MOISA)**

#### Résumé

Le projet Sustain'Apple s'est intéressé aux régulations phytosanitaires dans le commerce international et aux dispositifs institutionnels pour se mettre en conformité avec ces régulations. Les régulations phytosanitaires sont surtout le fait de nouveaux pays importateurs de pommes françaises (notamment en Asie et en Amérique du Sud) qui cherchent ainsi à éviter d'importer et de disséminer des organismes de quarantaine (en particulier les insectes) et à limiter les effets économiques des organismes non régulés qui pourraient être introduits. L'analyse s'est focalisée sur les dispositifs publics/privés qui élaborent, négocient et gèrent les protocoles phytosanitaires permettant d'accéder aux marchés convoités. Une comparaison avec le Chili et l'Italie a permis d'identifier les forces et faiblesses du système français. L'intérêt pour une telle comparaison vient d'une double interrogation : comment expliquer le contraste important de positionnement de marché entre la France et l'Italie d'une part et le Chili d'autre part, le Chili étant de loin le plus implanté sur les marchés à contraintes phytosanitaires; comment expliquer les problèmes d'efficacité institutionnelle dans la préparation et la négociation des protocoles phytosanitaires (insuffisante circulation de l'information et coopération avec les services de la protection des végétaux), révélés par quelques responsables professionnels. L'analyse comparée des dispositifs institutionnels a été conduite après avoir effectué un positionnement de marché des trois pays et identifié pour chacun d'eux, les problèmes de quarantaine rencontrés et les contraintes phytosanitaires imposées par les principaux pays clients.

## Remerciements:

La recherche qui a conduit à ce rapport a été financée par l'Agence Nationale de la Recherche dans le cadre du projet Sustain'Apple (2014-2018). La plupart des informations ont été collectées en interviewant des autorités publiques, des partenaires privés de la filière pomme et des experts académiques dans les trois pays. Nous leur sommes reconnaissants pour le temps qu'ils nous ont consacré et espérons ne pas avoir mal interprété leurs propos. Nous sommes également reconnaissants envers Pierre Varlet, Sylvie Colleu et Vincent Guérin qui ont relu attentivement le rapport et nous ont fait part de leurs commentaires.

## Liste des personnes interviewées

### France:

- Bertrand Bourgoin DGAL SDQPV Expert National Arboriculture Fruitière
- Clara Pacheco DGAL SDASEI BEPT
- Juliette Auricoste DGAL SDASEI BEPT
- Jean-Christophe Naudin FAM
- Maryse Saboulard FAM
- Laurence Bouhot Delduc DGAL SDQSPV Responsable coordination activités et suivi des affaires internationales en santé des végétaux
- Boris Ollivier DGAL SDASEI chef BEPT
- Aline Vinck DGAL SDASEI
- Denis Alex DGAL SDASEI SIVEP
- Joel Francart DGAL SDQPV
- Charlotte Trotin DGAL SDQPV
- Pierre Varlet ANPP
- Vincent Guérin ANPP
- Marc Peyres (Blue Whale)
- Vincent Mathieu Hurtiger CTIFL
- Delphine Marie Vivien CIRAD
- Tuong Lan Dinh (Doctorante, Vietnam)

### Italy

- Alessandro Dalpiaz (Direttore, ASSOMELA)
- Giulia Montanaro (Relazioni Internazionali, ASSOMELA),
- Wolfgang Graiss (Responsabile Qualità, VIP),
- Werner Schuler (Responsabile Qualità, Cooperativa GEOS),
- Loris Marchel (Responsabile Qualità, APOT)
- Simona Rubbi (Relazioni Internazionali, CSO)

### Chile

- Alexis SAG Region del Maule
- Pablo Reyes Muñoz SAG Region Metropolitana
- Gonzalo Rios Kantorowitz SAG Division Asuntos Internacionales Subdepto Negociaciones Internacionales
- Antonieta Urrutia Anabalon SAG Division Asuntos Internacionales Subdepto Negociaciones Internacionales
- Jaime Gonzalez SAG Division Asuntos Internacionales
- Hector Galleguillos Villouta SAG Division Asuntos Internacionales
- Leticia Venegas Müller SAG Division Proteccion Agricola y Forestal, Regulaciones Fitosanitarias & ARP
- Claudio Javier Moore Siques SAG Division Proteccion Agricola y Forestal Subdepto Certificacion Fitosanitaria
- Jorge Concha Torres SAG Division Proteccion Agricola y Forestal Subdepto Certificacion Fitosanitaria
- Roberto Mir SAG Jefe Depto Phytosanitary Regulation and Plant Protection Division
- Rodrigo Astete Rocha SAG Jefe Division Proteccion Agricola y Forestal
- Alvaro Sepulveda Luque SAG Division Proteccion Agricola y Forestal
- Eduardo Fuentes entomologo Universidad de Talca Laboratorio de Sanidad Vegetal
- Mauricio Lolas Caneo fitopatologo Universidad Talca Facultad Ciencias Agrarias
- Valeria Lepe Martinez Centro de Pomaceas Facultad de Ciencias Agrarias Universidad de Talca
- Luis Sazo Universidad de Chile Facultad Ciencias Agronomicas Depto Sanidad Vegetal
- Juan Carlos Sepulveda FEDEFruta gerente general
- Ricardo Adonis Fundacion para el Desarrollo Fruticola
- Paulina Escudero ASOEX responsable preparacion protocolos fitosanitarios
- Mariano Allende INGLOBO

# Table des Matières

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Positionnement des trois pays sur les destinations lointaines à contraintes phytosanitaires .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Définition de la quarantaine : pas seulement un fait naturel mais aussi un construit ; principales préoccupations des 3 pays dans ce cadre de quarantaine .....</b>	<b>12</b>
<b>III. Contraintes imposées par les pays tiers dans les trois pays concernés .....</b>	<b>17</b>
Le contenu technique des solutions pour combattre les organismes de quarantaine .....	17
Les types de relations avec le pays importateur pour les contraintes phytosanitaires .....	20
Le contrôle du respect des contraintes phytosanitaires .....	23
<b>IV. Qualité des dispositifs institutionnels pour la préparation et la négociation des protocoles .....</b>	<b>28</b>
Les autorités publiques jouent un rôle central dans la négociation des protocoles phytosanitaires .....	30
Les relais des autorités publiques dans les pays importateurs pour la négociation des protocoles .....	31
Les associations d'exportateurs et les partenaires privés .....	32
Les dispositifs d'interface avec les exportateurs .....	33
La préparation et la négociation du dossier avec le pays importateur .....	36
<b>V. Résumé/Conclusion .....</b>	<b>38</b>

## Introduction

Le commerce lointain vers l'Asie et les Amériques devient progressivement un enjeu pour les grands exportateurs de pommes qui cherchent à se différencier et à diversifier les pays de destination. Cependant, avec le développement du commerce international, les pays importateurs prennent conscience des dangers que peut représenter ce commerce pour leur environnement et leur production domestique et en particulier du fait des Organismes Nuisibles qui voyagent avec les fruits. Ces organismes sont indésirables dans les pays importateurs, soit parce qu'ils n'y sont pas encore présents, soit parce qu'ils le sont déjà mais sont fortement combattus. Pour se protéger, les pays importateurs mettent en place des réglementations aux frontières qui soit interdisent soit régulent l'importation en provenance de pays contaminés. C'est ce que l'on appelle les réglementations phytosanitaires que certains qualifient de barrières non tarifaires de type phytosanitaire.

Pour la France qui exporte environ 40% de sa production, la diversification des marchés devient indispensable pour rester viable économiquement en recherchant la meilleure valorisation de ses fruits. Cette diversification se fait aujourd'hui notamment en direction de l'Asie et des Amériques, des régions du monde qui imposent de fortes contraintes phytosanitaires. Pour développer son commerce lointain, la France doit d'une part bien connaître ces contraintes phytosanitaires et d'autre part chercher à les négocier pour qu'elles soient plus acceptables.

Concernant les réglementations phytosanitaires, c'est d'abord aux pouvoirs publics que revient la responsabilité de contacter les pays importateurs pour bien connaître leurs souhaits et leurs contraintes en la matière et lorsque la négociation de ces contraintes est possible, rassembler tous les éléments du dossier et s'organiser pour préparer une proposition de protocole et aller la négocier. Une bonne coordination avec les filières concernées est bien entendu hautement souhaitable pour le succès d'une telle entreprise. Une action dans les instances internationales et notamment la Convention Internationale de la Protection des Plantes est également nécessaire et souhaitable pour faire progresser les normes internationales qui encadrent ces contraintes phytosanitaires définies bilatéralement.

Les pays exportateurs doivent gérer une autre contrainte dite « contrainte sanitaire » qui encadre les résidus de pesticides dans les fruits. Particulièrement forte sur un certain nombre de destinations nord-européennes, cette contrainte est certes encadrée par les pouvoirs publics (nationaux et européens) avec la définition et le contrôle des limites maximales de résidus, mais elle existe surtout du fait des normes privées, plus sévères que les normes publiques, imposées par les enseignes de la grande distribution, notamment en Allemagne.

L'objet de ce document est d'éclairer la réflexion et l'action des pouvoirs publics et par la même occasion celles des acteurs des filières dans leur coopération avec les pouvoirs publics (répétition) pour l'identification des contraintes phytosanitaires et leur négociation avec les pays importateurs ou potentiellement importateurs de la France. C'est une synthèse du travail effectué dans le cadre de la tâche 4.3 du projet Sustain'Apple.

Il nous a semblé qu'une bonne façon d'apporter cet éclairage était de le faire en comparant la France avec l'Italie et le Chili, deux pays concurrents de la France sur les marchés internationaux

et qui se classent dans le top 5 des pays exportateurs de pommes dans le monde. Notre choix s'est porté sur ces deux pays, l'Italie parce que voisin de la France, avec un profil d'exportation relativement comparable et le Chili parce que depuis longtemps positionné sur les destinations à contraintes phytosanitaires et ayant de ce fait une bonne connaissance et une bonne expérience de la gestion de ces contraintes.

Plusieurs questions devaient être instruites pour apporter cet éclairage, elles structurent le plan de notre document:

1. quelles sont les destinations lointaines vers lesquelles se sont tournés les trois pays exportateurs, avec quelle antériorité, quelle intensité (volumes exportés) et quel taux de pénétration du marché ? et quelles sont parmi ces destinations lointaines, celles qui ont des contraintes phytosanitaires ?
2. quels sont les organismes nuisibles présents dans chacun des trois pays exportateurs et identifiés comme nuisibles par les pays destinataires ? comment sont qualifiés ces organismes nuisibles par les pays destinataires; sont-ils ou non de quarantaine<sup>1</sup> ?
3. quelles sont les contraintes phytosanitaires imposées par les pays tiers dans les trois pays exportateurs concernés ?
4. comment chacun de ces trois pays exportateurs s'organise pour répondre à ces contraintes ? quels sont les dispositifs institutionnels nationaux mis en place pour ce faire, quelle est leur cohérence, quelles sont les forces et faiblesses de chacun d'eux ?
5. quel est le rôle de la Convention Internationale de Protection des Plantes dans la gestion des contraintes phytosanitaires? En quoi contribue-t-elle à faciliter la mise en place des contraintes phytosanitaires et des solutions pour les respecter ? quelles sont les limites de cette Convention et comment la France peut-elle négocier ces limites ?
6. quelles sont les grandes conclusions que l'on peut tirer de cette analyse comparée ? en quoi la maîtrise des contraintes phytosanitaires est-elle un facteur de réussite dans la conquête et le développement des nouveaux marchés ? quelles sont les différences principales mais aussi les similarités de ces trois pays en matière de gestion des problèmes phytosanitaires ? quelles sont les recommandations que l'on peut faire en matière d'organisation institutionnelle pour la France ?

Nous avons travaillé principalement sur la base des entretiens que nous avons réalisés avec des cadres de la Protection des Végétaux chargés des questions phytosanitaires des pays étrangers, que ce soit pour l'identification et le respect des contraintes ou la préparation et la négociation des dossiers de protocoles. Nous avons également interrogé les familles professionnelles et leurs membres ainsi que les organismes chargés de faire le lien entre les familles professionnelles et les autorités publiques. Nous nous sommes enfin appuyés sur les bases de données de contraintes phytosanitaires existantes : la base du Servicio Agrícola y Ganadero SAG (Chili)<sup>2</sup> et la base Expadon de France AgriMer<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Organisme de quarantaine est un organisme nuisible qui a une importance potentielle pour l'économie de la zone menacée et qui n'est pas encore présent dans cette zone, ou bien qui y est présent, mais à distribution restreinte, et faisant l'objet d'une lutte officielle [révisée, 1995; définition sujette à amendement formel de la CIPV]  
<http://www.fao.org/3/W3587E/w3587e02.htm>

<sup>2</sup> <http://www.sag.gob.cl/ambitos-de-accion/productos-vegetales-diferentes-paises/>

<sup>3</sup> <https://teleprocedures.franceagrimer.fr/Expadon/Login/Login.aspx?ReturnUrl=%2fExpadon%2f>

## I. Positionnement des trois pays sur les destinations lointaines à contraintes phytosanitaires

Tableau : Distribution par destination des exportations des 3 pays (en % du volume exporté par chacun)

Chiffres en %	Chili			France			Italie
	2015	2011	2006	2015	2011	2006	2015
Europe	17.2			72.3			70.0
MoyOrient	9.6			18.8			28.5
Am Latine	34.6	30.5	27.7	0.6			0.3
Asie	15.6	15.1	13.3	4.9	3.4	1.0	1.1
USA/Can	15.6	12.3	14.3	-			-
Total %	92.6			96.6			99.9

On peut distinguer pour notre propos, les destinations qui mettent principalement voire uniquement l'accent sur les résidus de pesticides (couleur verte sur notre tableau), c'est le cas notamment de l'Union Européenne et les destinations qui mettent principalement l'accent sur les aspects phytosanitaires (couleur rouge sur le tableau), c'est le cas notamment de plusieurs grands pays d'Asie, d'Amérique du Nord (USA, Canada) et d'Amérique Latine (Mexique, Colombie, Brésil..).

Si l'on calcule la distribution des exportations de chacun des pays en faisant cette distinction, on voit sur le tableau ci-dessus, un contraste important entre le Chili d'une part et la France et l'Italie d'autre part. La France et l'Italie réalisent l'essentiel de leurs exportations vers l'Europe (plus de 70% de leurs exportations totales) et secondairement vers le Moyen Orient<sup>4</sup>, les volumes envoyés vers l'Amérique Latine, l'Asie et l'Amérique du Nord ne représentant qu'un faible pourcentage du total exporté (5.5% pour la France et 1.4% pour l'Italie). La France et l'Italie sont donc, du fait de l'Europe, principalement confrontées à des exigences en termes de résidus de pesticides et de cahier des charges distributeurs (UK). A noter que ces deux pays réalisent quasiment la moitié de leurs ventes sur leur marché national avec des clients qui sont parfois également très exigeants en termes de résidus (normes privées) et d'indicateurs agroécologiques<sup>5</sup>.

Il en va différemment du Chili qui réalise seulement un quart de ses exportations vers l'Europe et le Moyen Orient et envoie les deux tiers de ses exportations vers des destinations pour la plupart contraignantes en termes phytosanitaires, c'est à dire l'Asie, l'Amérique Latine et les USA/Canada.

<sup>4</sup> Au Moyen Orient, deux pays imposent des contraintes phytosanitaires: Israël et la Jordanie

<sup>5</sup> Scandella D., Vernin X. (2018). Les stratégies de gestion des risques SPS par la distribution française. In. *Gérer durablement les risques sanitaires et phytosanitaires dans la filière pomme. Synthèse des résultats du projet Sustain'Apple*. Montpellier (FRA): INRA, 28-29.

Quand on regarde l'évolution de ces répartitions dans le temps (depuis 2006 par exemple), on voit une assez grande stabilité pour le Chili qui a en fait amorcé sa diversification des marchés à l'export dès les années 90<sup>6</sup>. La France et l'Italie sont en revanche au tout début (si l'on considère les volumes) de leurs exportations vers les destinations contraignantes en termes phytosanitaires.

Tableau des principales destinations à contraintes phytosanitaires avec les volumes en milliers de tonnes et les dates des derniers accords phytosanitaires signés

Quantités exportées en 2015 (kT)	Chili			France			Italie	
	Qté exp	Nb OQ	Accord négocié	Qté exp	Nb OQ	Accord négocié	Qté exp	Accord négocié
Chine	25.8	26	1994	2.5	7	2000		ban
Taiwan	40.9	8	2006	0.9	3	2012		En cours
Thaïlande	0.4	34	2013	5.7	10	2012		ban
Vietnam	0.1		2013		8	2015		En cours
Indonésie	0.04	3			2	2017		
Philippines	0.2	4	1989					
USA	79.3		1980	-	5	2014		2013
Canada	10.9	6	1991					
Mexique	1.8	10	1992			en cours niveau UE		en cours niveau UE
Vénézuela	6.0	1	1991					
Colombie	76.8	6	2000	1.6	1			
Pérou	43.1	12	2013					
Brésil	35.8	15	2009	3.8	1		4.0	
Israël	-			4.9	22		5.1	
NZ	-		1989					

On peut lire sur le tableau ci-dessus le contraste qui existe entre le Chili et les deux pays européens pour les dates des accords bilatéraux signés. Si l'on excepte l'accord signé relativement tôt entre la France et la Chine (2000), tous les autres accords de la France<sup>7</sup> et de l'Italie sont postérieurs à 2012 et certains sont signalés mais encore non signés. Pour le Chili, le premier accord signé est avec les Etats Unis et date de 1992. Il faisait suite à une longue séquence de contacts institutionnels, de collaboration scientifique et d'expérimentations entre les deux pays qui a débuté dans les années 60/70 (voire plus loin). Les accords signés par la suite avec les

<sup>6</sup> Le tournant pour le Chili a été pris avec la crise du cyanure avec les Etats Unis en 1989: les Etats Unis avaient bloqué les importations de fruits du Chili après avoir découvert une infime quantité de cyanure dans du raisin exporté par le Chili. Cette affaire a causé un grave préjudice au Chili puisque le blocage a duré plus de deux mois; le Chili a fortement suspecté les Etats Unis et notamment les producteurs californiens d'avoir inventé ce problème pour protéger leur production de raisin primeur que venaient concurrencer les exportations tardives du Chili.

<sup>7</sup> A noter que le Vietnam et l'Indonésie étaient déjà des marchés ouverts aux exportations françaises avant la signature de l'accord mais que la révision de leur réglementation les a conduits à exiger la signature d'un accord.

pays d'Asie puis certains pays d'Amérique Latine ont bénéficié de cette solide expérience forgée au contact des Etats Unis. Avec la Chine, un premier accord de coopération voit le jour dès l'année 1994. La pomme fait aussitôt l'objet d'un premier protocole dans le cadre de cet accord.

On remarquera également que la faible présence de l'Italie sur les marchés à contraintes phytosanitaires (Asie et dans une moindre mesure les Amériques) vaut seulement pour la pomme mais pas pour le kiwi. Pour ce dernier produit, l'Italie, qui occupe une position dominante parmi les exportateurs de l'hémisphère nord, a réussi à se positionner solidement sur un certain nombre de marchés à contraintes phytosanitaires (Chine, Taiwan, Corée du Sud, Vietnam, Thaïlande, Brésil, Mexique, ...).

Lorsque l'on compare les volumes exportés par les trois pays en valeur absolue (et non plus en %), on retrouve le même contraste. On voit que globalement le Chili exporte beaucoup plus que la France et l'Italie vers l'Asie, les USA et l'Amérique Latine ; on remarque toutefois que la France est tout de même présente sur un certain nombre de pays asiatiques à contraintes phytosanitaires, ce qui n'est pas le cas de l'Italie qui est principalement tournée pour son "grand export" (pays non européens) vers l'Afrique du Nord et le Moyen Orient et dans une moindre mesure vers l'Asie et l'Amérique du Sud mais pour des pays sans contraintes phytosanitaires. A noter que l'Italie a vu se fermer quelques uns de ses marchés en Afrique du Nord avec les printemps arabes. On remarque enfin que la France, bien que beaucoup moins présente que le Chili en Asie, fait beaucoup mieux que le Chili sur la Thaïlande.

On peut détailler pour les exportations de pommes vers chacune des grandes destinations à contraintes phytosanitaires.

Vers les **Etats Unis d'Amérique** : la relation du Chili avec les USA est très ancienne et n'a cessé de se développer. APHIS (ONPV des USA) commence à travailler au Chili dès le milieu des années 60 pour mettre au point la fumigation au bromure de méthyl nécessaire à l'exportation de raisin vers les USA. En 1967, le SAG est créé à la demande de APHIS pour financer les ingénieurs de APHIS venus expérimenter la fumigation et pour émettre un certificat phytosanitaire légal à l'exportation. Une première convention APHIS/ASOEX/SAG avec des réunions mensuelles entre les trois parties prend le contrôle de cette fumigation du rasin. La pomme sera incorporée très vite dans cette convention. Les USA qui ont suivi les 19 campagnes d'éradication de la mouche méditerranéenne menées au Chili depuis le début des années 60, reconnaissent en 1980 le Chili (sauf les régions au nord du désert d'Atacama-Arica et Iquique) exempt de la mouche. Avec cette reconnaissance, le Chili économise le coût de traitement au froid contre la mouche qui est estimé à 0.60 US\$ par caisse.

La relation de la France avec les USA a commencé à la fin des années 1970. Les exportations qui venaient principalement du Val de Loire ont été interrompues à la fin des années 80 suite à la détection de mineuse cerclée. Elles ont repris récemment avec la signature d'un protocole bilatéral en 2014, dans lequel il est prévu un contrôle de type pre-clearance. L'Italie, qui n'avait pas encore eu d'accord avec les Etats Unis, a obtenu l'ouverture du marché US un an plus tôt que la France en 2013. Des négociations sont en cours au niveau de l'UE pour la pomme, pour que les accords bilatéraux nationaux soient remplacés par un accord UE-USA (sans pre-clearance). Ces négociations sont quelque peu enlisées depuis l'arrivée de Trump et du fait du lobby des producteurs et de la Washington Apple Commission.

Vers la **Chine** : la relation du Chili avec la Chine est relativement ancienne puisque dès 1994 le Chili signait un accord de coopération globale avec la Chine pour le domaine sanitaire et la même année, un protocole pour la pomme centré sur la mouche. En 2000, le protocole est renforcé, incluant d'autres espèces que la mouche. Progressivement et jusqu'à aujourd'hui, l'analyse de risque devient plus complète<sup>8</sup>. En 2013, un accord de coopération globale est signé au niveau des deux ministres de l'agriculture. En 2014, le Chili a été confronté à un nouveau parasite, le champignon *neofabraea* particulièrement difficile à détecter puisque le protocole avec la Chine prévoit de mettre pendant quinze jours un échantillon à température ambiante dans un laboratoire agréé par le SAG pour pouvoir révéler une éventuelle existence du champignon. Le problème est résolu dans la même année après qu'il y ait eu blocage provisoire des importations, que les Chinois soient venus visiter les vergers et que les Chiliens aient fait des propositions pour lutter contre ce champignon

La France a un accord qui date de l'année 2000, qui inclut des régions productrices exemptes de mouche méditerranéenne et qui ne prévoit donc pas de traitement au froid en transit selon la norme APHIS. Le marché chinois n'est pas encore ouvert aux pommes italiennes. Les autorités italiennes ont commencé le dialogue avec les autorités chinoises pour établir un protocole pour la pomme et la poire mais la Chine leur a conseillé de négocier pour un produit à la fois, et l'Italie a donné sa préférence à la poire, la pomme faisant déjà l'objet de négociations avec le Vietnam et Taiwan.

Vers **Taiwan**, le Chili envoie des quantités importantes principalement de Fuji. En 2007, le marché s'est fermé pendant une ou deux années à cause de la présence de larves de carpocapse dans les fruits à l'arrivée. Le protocole ne prévoit pas l'usage de phéromones pour se protéger du carpocapse, mais seulement des traitements pesticides qui peuvent être incompatibles avec les contraintes résidus des distributeurs de certains pays de l'Union Européenne. La France a un accord signé depuis 2012 mais est loin d'exporter les quantités envoyées par le Chili. La filière s'efforce néanmoins de mobiliser les pouvoirs publics pour promouvoir ses exportations vers Taiwan : ensemble, ils organisent notamment fin 2014 à Taipei, un séminaire multi produits (végétaux et animaux). Plus de 1000 hectares de vergers de pommes de différentes variétés sont aujourd'hui agréés, sur une base annuelle, pour exporter vers Taiwan. L'Italie a elle un protocole en cours de finalisation.

Vers le **Vietnam**, les exportations de pommes ont été remises en question en 2013, le Vietnam voulant mettre en place des analyses de risques et réviser ses protocoles en conséquence. Le Vietnam importe chaque année plus de 150.000 tonnes de pommes dont les deux tiers en provenance de la Chine. La France y exportait, en 2012, avant l'embargo, 500 tonnes. La France a obtenu une réouverture des frontières fin 2015 après un audit phytosanitaire mené avec succès durant l'été 2015. L'Italie est en cours de négociation pour la pomme. Elle voulait négocier trois dossiers en même temps : la pomme, la poire et le kiwi. Le Vietnam ne voulant qu'un dossier à la fois, l'Italie a choisi d'abord la pomme. Le Chili a vu ses exportations bloquées depuis la

---

<sup>8</sup> la liste des organismes de quarantaine pour la pomme n'est toutefois pas aussi complète que celle établie aujourd'hui pour la poire pour laquelle les conversations ont commencé en 2016 et sont toujours en cours. Par exemple, le carpocapse fait partie de la liste poire mais n'est pas dans le protocole pomme. Il y a plusieurs raisons à cela : l'actualisation d'un protocole prend du temps, les chinois font confiance aux Chiliens et ils savent par ailleurs, notamment grâce aux visites effectuées régulièrement dans les vergers chiliens, qu'il y a des pièges carpo dans les vergers de pommes relativement nombreux puisque le Chili doit satisfaire à la demande de la Colombie qui exige cinq fois plus de pièges que la Chine.

révision des protocoles et celles-ci n'ont toujours pas repris. Il considère que le Vietnam fait maintenant partie des pays "compliqués" et dit avoir eu du mal à le convaincre, comme cela a été le cas pour la Chine, qu'il est indemne de mouche méditerranéenne. L'avis selon lequel le Vietnam est un pays compliqué est également partagé par certains exportateurs français.

Vers **l'Indonésie**, les problèmes importants concernent la logistique et la mouche méditerranéenne. La logistique car l'Indonésie impose des importations par le port de Surabaya à 1000 km de Jakarta, soit 3 jours de transport en camion, dans lequel la chaîne du froid ne peut pas être garantie et qui peut porter préjudice à la qualité finale des pommes. Le problème de la mouche méditerranéenne concerne ceux qui n'ont pas le statut de zone med fly free. Le Chili et la France (Val de Loire) ont déjà ce statut tandis que l'Italie ne l'a pas, ce qui l'oblige à faire agréer ses vergers et ses stations et à faire le traitement au froid<sup>9</sup>. La France a obtenu également de l'Indonésie après une mission d'audit des autorités indonésiennes de pouvoir rentrer ses pommes directement par le port de Jakarta et de ne pas avoir à réaliser des tests pré-export dans des laboratoires agréés par les autorités indonésiennes pour chaque lot exporté, comme le demande la nouvelle loi indonésienne applicable depuis février 2016. A noter également la nouveauté introduite par l'Indonésie avec le Chili: l'Indonésie a demandé au SAG de superviser dorénavant les aspects innocuité à l'exportation.

Vers **l'Inde**: l'Inde est le troisième producteur mondial de pommes. Elle a sensiblement ouvert ses portes aux pommes étrangères à partir de 2011 (180kt contre 110 en 2010) principalement des Etats Unis, de la Chine, du Chili, de Nouvelle Zélande, d'Italie, d'Iran et d'Afghanistan. La France ne fait pas partie de ses principaux fournisseurs mais ses exportations sont en augmentation (3kt en 2014, à 7kt en 2015 et 12kt en 2016). Pour l'Association des exportateurs italiens (Assomela), l'Inde est devenu un marché important à investir, notamment pour écouler des pommes autrefois vendues sur le marché russe. Toutefois cette substitution ne se fait pas telle quelle, car les Indiens n'aiment pas forcément les mêmes variétés que les russes. Les indiens aiment les variétés Gala et Red Delicious, qui sont des variétés sucrées (degré brix élevé) et pas forcément croquantes.. Le principal frein aux importations ce sont les taxes douanières élevées (50%) à certaines périodes de l'année. L'Inde a été également amenée en 2015 pendant quelques mois à prendre des mesures protectionnistes de type logistique (obligation à rentrer par le seul port de Bombay-Nhava Sheva). Du côté phytosanitaire, l'Inde se réserve le droit de demander, pour la mouche méditerranéenne, le traitement au froid avant, pendant ou après le transport en bateau. Selon nos sources italiennes, le traitement au froid est généralement réalisé à l'origine (chambre frigorifique), car ce traitement est perçu comme étant moins risqué (car mieux maîtrisé) et moins coûteux. Le peu d'export que fait la France est sans traitement. Pour l'Italie le traitement au froid se fait avant le départ. Il pourrait se faire à l'arrivée mais l'Italie craint de ne pas maîtriser le processus. L'Inde impose par ailleurs la fumigation au bromure de méthyle à l'arrivée (mais apparemment pas dans le cas des pommes importées d'Italie)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La loi en Indonésie est plus contraignante depuis février 2014 pour les importations de produits agricoles; elle oblige à faire des analyses sur la sécurité alimentaire des produits par des laboratoires autorisés, prévoit des quotas pour certains produits dont les pommes et impose enfin, dans le cas de l'Italie qui n'est pas déclarée indemne de mouche, des traitements au froid en transit pour les pommes.

<sup>10</sup> jusqu'ici l'Inde acceptait de fumiger à l'arrivée; des dérogations valables six mois étaient renouvelées depuis 2009 pour le pois protéagineux et depuis 2014 pour d'autres produits; aujourd'hui, l'Inde ne veut plus renouveler ces dérogations : la dernière dérogation (sept-mars 2017) a été difficile à obtenir et l'Inde a dit qu'elle ne donnerait plus de dérogation ; la France doit donc monter un dossier avec des solutions alternatives,

Vers le **Mexique**: le Mexique est fermé aux pommes de France et d'Italie. Il est, de l'avis du Chili, un des marchés les plus compliqués en termes de contraintes phytosanitaires. Avec le Chili, un protocole a été signé en 2006. Il est régulièrement remis à jour. Il prévoit la pre-clearance (contrôle en partenariat avec le pays importateur avant l'embarquement; voir définition au Ch III) avec présence des inspecteurs mexicains pendant toute la campagne d'exportation. Les exportateurs chiliens classent le Mexique en tête des pays exigeants et surtout avec des refus d'exportation pour des critères mineurs non respectés (variation de la température qui est remontée à 0° alors qu'elle ne devait pas dépasser -0,5°, variation qui a été provoquée par la restriction d'électricité imposée par les autorités de 18h à 24h qui a empêché le fonctionnement des frigos ce qui n'a pu être évité faute d'un générateur). Avec l'Italie, des négociations sont en cours, bien qu'actuellement en stand-by, après avoir été tentées au niveau européen et national à plusieurs reprises depuis 10 ans). Selon nos interlocuteurs, l'arrivée de Trump au pouvoir et la dégradation des relations politiques entre les Etats Unis et le Mexique, pourrait jouer en faveur d'une diversification de l'approvisionnement en pommes au Mexique. Cependant, avec le renouvellement récent du NAFTA, les pommes des USA exportées vers le Mexique, continuent à être subventionnées et restent donc compétitives face aux pommes mexicaines. Les producteurs mexicains se plaignent souvent de cette compétition déloyale et aimeraient que le marché mexicain soit plus ouvert aux autres pays exportateurs de pommes de façon à réduire la suprématie des USA sur leur marché domestique.

## **II. Définition de la quarantaine : pas seulement un fait naturel mais aussi un construit ; principales préoccupations des 3 pays dans ce cadre de quarantaine**

Pour expliquer la moindre présence de la France et de l'Italie sur les marchés à contraintes phytosanitaires, on pense tout d'abord à une situation plus avantageuse du Chili qui serait moins contaminé par des organismes nuisibles. Pour explorer cette hypothèse, il faut tout d'abord bien définir la notion d'organisme de quarantaine (OQ).

La norme de la CIPP (NIMF n°16) définit les conditions à réunir pour qu'un pays importateur qualifie de "quarantaine" un organisme nuisible. Il faut que l'organisme nuisible soit absent du territoire, ou présent mais seulement sur une zone limitée et qu'il y ait parallèlement un programme officiel de surveillance (si l'organisme est totalement absent) ou un programme officiel de contrôle visant à éradiquer l'organisme, dans le deuxième cas. Un pays qui a un tel programme est autorisé à exiger la même chose du pays qui veut exporter. Si suite à l'analyse de risque, le pays importateur estime qu'il y a risque, il peut soit interdire soit exiger des mesures (sur les vergers, sur le produit...). Cette notion de quarantaine est donc importante pour comprendre la sévérité des mesures imposées par un pays donné: un pays peut imposer des mesures si et seulement si il se les impose à lui-même.

La norme NIMP n°16 définit également un autre type d'organisme nuisible, un organisme qui n'est pas de quarantaine mais qui est tout de même réglementé (regulated en anglais). Cette dernière distinction (Organisme Régulé de Non Quarantaine-ORNQ) qui a fait l'objet d'une norme à la CIPV (NIMP n°16) reste pour l'instant floue au niveau des applications (l'Organisation

---

dont celle avec la phosphine; le dossier doit justifier, preuves scientifiques à l'appui, l'efficacité de la solution pour les ON de l'Inde.

Européenne et Méditerranéenne de la Protection des Plantes -EPPO- est en train d'instruire ce dossier) et concernerait principalement le matériel de multiplication (les plants).

Tableau : Comparaison entre les organismes de quarantaine et les ORNQ

Critères de définition	Organisme de Quarantaine	ORNQ
Situation de l'organisme nuisible	Absent ou à répartition limitée	Présent et pouvant être largement distribué
Filière	Mesures phytosanitaires pouvant s'appliquer à toutes les filières	Mesures phytosanitaires s'appliquant uniquement à des végétaux destinés à la plantation
Incidence économique	Incidence pronostiquée	Incidence connue
Lutte officielle	Si présent, soumis à une lutte officielle en vue d'une éradication ou d'un enrayement	En ce qui concerne les végétaux destinés à la plantation spécifiés, soumis à lutte officielle en vue d'une suppression

La notion de quarantaine est donc relative à un pays importateur donné : ce qui est organisme de quarantaine pour un pays ne l'est pas forcément pour un autre. On le voit notamment pour *Cydia pomonella* (Carpocapse) avec les importateurs du Chili.

tableau : statut du carpocapse selon le pays importateur donné pour les exportations en provenance du Chili

Carpocapse	Organisme de Quarantaine	Non Organisme de Quarantaine (uniquement pb commercial)
Asie	Taiwan Philippines Chine	Thaïlande, Corée
Am Lat	Colombie Brésil récemment Bolivie Equateur	Argentine Pérou Mexique

NB : OQ suppose que le nuisible est combattu dans le pays

Par ailleurs un pays exportateur peut chercher, lorsque l'organisme nuisible n'est pas présent sur son territoire ou sur une partie de son territoire, à se faire reconnaître comme zone indemne de l'organisme nuisible (pest free area). C'est ce qu'a fait le Chili pour la mouche méditerranéenne. Cette reconnaissance qui doit suivre une longue procédure normée par la CIPP, exempte le pays exportateur des traitements qui auraient pu être imposés dans le cas contraire.

Le Chili a obtenu cette reconnaissance en 1995 mais doit continuer à surveiller les éventuelles résurgences de mouche (14000 pièges gérés par l'organisme public du SAG, pour un coût estimé de 4 millions de dollars) et déclencher des mesures d'exception pour éradiquer la mouche

lorsqu'un évènement se produit (on appelle évènement la découverte d'une mouche en un point donné). Les évènements sont interprétés officiellement<sup>11</sup> comme le résultat d'une introduction par un voyageur. Ils doivent être immédiatement déclarés aux pays importateurs concernés et déclenchent alors un régime de "zone réglementée" obligeant notamment à effectuer un traitement au froid pour les exportations à destination des pays ayant mis la mouche comme organisme de quarantaine. Ce régime spécial est coûteux pour le Chili qui doit appliquer pendant trois cycles de la mouche, les mesures prévues dans chacun des protocoles bilatéraux concernés.

Dans le cas Italien, il est difficile de parler de régions indemnes de mouche méditerranéenne. Même dans la province de l'Alto-Adigio, la plus au nord du pays, il est difficile d'exclure la présence de cet OQ. Des zones, relativement restreintes, pourraient certes être délimitées, mais leur surveillance serait très coûteuse. Selon nos interlocuteurs du CSO et d'Assomela, il serait très coûteux de garantir l'absence de mouche dans la durée, compte tenu notamment de la proximité de la province du Trentino, également exportatrice et plus fortement contaminée par la mouche (environ 500 ha concernés sur un total de 9000 ha pour la région du Trentino Alto Adigio). Le Sud Tyrol préfère ainsi pour l'instant, s'astreindre aux mesures de traitement au froid qui peuvent lui être imposées par les pays importateurs qui ont inscrit la mouche comme organisme de quarantaine.

La France qui a de la mouche sur une partie de son territoire n'a pas cherché à segmenter son territoire pour faire reconnaître la partie sans mouche, indemne de mouche. Sans doute pour les mêmes raisons que le Sud Tyrol. La seule exception est avec la Chine dans le protocole qui a été signé en 2000).

La décision de qualifier un organisme nuisible de quarantaine dépend donc du pays importateur et peut être lourde de conséquences pour les pays exportateurs en termes de contraintes phytosanitaires. Bien que l'accord SPS exige que les mesures phytosanitaires soient basées sur des principes scientifiques, la décision du pays importateur est parfois subjective, mpeu précise et imprévisible.

- subjective car elle tient compte d'une analyse de risque qui comporte des volets à la fois biologiques et naturels (comme le climat) mais aussi économiques, environnementaux et sociaux, souvent difficiles à évaluer objectivement. Dans le cas des organismes nuisibles polyphages et donc multisupports, la réglementation peut s'étendre à un grand nombre d'espèces ou au contraire se limiter aux espèces pour lesquelles l'impact économique est fort. La frontière entre un organisme spécifique d'une culture ou polyphage n'est pas toujours très claire. C'est alors au pays exportateur à convaincre le pays importateur que l'organisme nuisible est absent de la culture faisant l'objet du protocole. Cela doit se faire souvent à grand renfort de preuves scientifiques.

---

<sup>11</sup> La controverse vieille de trente ans subsiste au niveau scientifique au sujet des résurgences ponctuelles de mouches, entre la version officielle interprétant ces résurgences comme des évènements liés à une introduction par des voyageurs et la version non officielle mais soutenue par un certain nombre de scientifiques dans le monde, d'une existence endémique de très faible niveau, qui ne donnerait lieu à des résurgences qu'à la faveur d'un concours de circonstances exceptionnelles (James Carey, American Entomologist, Fall 2010); cette controverse qui pourrait avoir des conséquences économiques très importantes (obligation de traitement au froid pour des zones relativement étendues) pour quelques grands pays exportateurs aujourd'hui reconnus libres de mouche (Californie, Australie, Afrique du Sud), ne fait pas l'objet de recherches très actives et n'est entretenue qu'au niveau des scientifiques (congrès d'entomologie)

- peu précise car devant le doute, certains pays s'abstiennent d'établir des listes précises: c'est le cas notamment des Etats Unis qui se laissent la possibilité de rajouter des organismes nuisibles aux protocoles déjà existants. Cette incomplétude des règles peut être parfois perçue par le pays exportateur comme une forme de protectionnisme du pays importateur.
- imprévisible car certains pays introduisent parfois de façon inattendue des organismes jusqu'ici ignorés et des moyens de lutter contre ces organismes pas toujours très identifiés. C'est le cas par exemple de la Chine qui a repéré en 2001 la présence d'un champignon (*Neofabraea alba*) dans des exportations de pommes du Chili et a alors fermé son marché. Ce qui a obligé le Chili (pouvoirs publics et acteurs privés) à aller négocier des règles (vergers et traitements fongicides agréés) pouvant réautoriser les importations. C'est le cas également du puceron lanigère du pommier que la Chine a mis dans sa liste d'organismes de quarantaine il y a une dizaine d'années. Le puceron lanigère ayant été détecté dans des envois du Chili, qui n'avait pas eu à lutter jusqu'ici contre cet organisme nuisible, se voit obligé à faire deux ou trois traitements pesticides. La rentabilité d'une telle opération peut être remise en cause par ceux qui veulent en même temps exporter sur les pays à fortes exigences concernant les résidus de pesticides.

Cette définition de la quarantaine étant effectuée, on peut maintenant comparer les principaux organismes nuisibles qui préoccupent chacun des trois pays exportateurs dans leurs relations avec les pays importateurs:

Le Chili est concerné pour la pomme par trois organismes nuisibles principaux : le carpocapse (*Cydia pomonella*), la cochenille farineuse (*Pseudococcus viburni* et aussi *Pseudococcus calceolariae* et *P. longispinus*) et le pou de San José (*Diaspidiotus perniciosus*).

Le carpocapse est non polyphage et spécifique de la pomme (et de quelques autres espèces dont la noix). Il est présent un peu partout dans le monde. Il pose des problèmes avec les quelques pays qui n'en ont pas et ont classé cet organisme nuisible en organisme de quarantaine. C'est le cas en Asie de la Chine, Taiwan et les Philippines et en Amérique Latine de la Colombie, du Brésil, de la Bolivie et de l'Equateur. Le Brésil a réussi à éradiquer le carpocapse et s'est déclaré indemne du carpocapse en 2014. L'Argentine, principal fournisseur du Brésil en pommes, va se retrouver de ce fait en position très difficile. Taiwan s'est montré implacable de son côté avec les Etats Unis en interdisant les importations de pommes après qu'un container ait été découvert en 2007 avec du carpocapse. Il est à noter que le carpocapse est beaucoup plus difficile à éradiquer que la mouche méditerranéenne (source ?). La technique des mâles stériles peut réussir avec la mouche dans la mesure où la femelle ne se reproduit qu'une fois. Elle échoue jusqu'ici, comme le montre le Canada qui essaie depuis 40 ans cette technique sur un territoire pourtant limité, dans la mesure où la femelle peut se reproduire deux ou trois fois, faisant ainsi baisser la possibilité qu'une femelle ne soit fécondée que par des mâles stériles. Il y a des résultats intéressants dans certaines régions (le CTIFL a un projet de faire des essais en France sur pomme et noyers)

Les cochenilles farineuses (*Pseudococcus viburni*) sont surveillées par la Chine et les pays d'Amérique Latine. Le pou de San José (*Diaspidiotus perniciosus*), qui était présent dès les années 50, était bien contrôlé avec les traitements traditionnels. Il est réapparu avec la résistance aux organophosphorés utilisés de façon répétitive et a causé dans les années 2008-2013, de

nombreux rejets par les pays (notamment en Amérique Latine) qui l'avaient mis en quarantaine. Depuis les organophosphorés ont été remplacés par d'autres produits chimiques et le problème a été en grande partie résolu.

Le Chili est également concerné par un acarien (*Brevipalpus chilensis*) qui est spécifique de ce pays comme son nom l'indique) et qui lui a posé problème dès les années 60/70 avec les Etats Unis et plus récemment avec quelques autres pays tels que le Brésil qui l'a mis dans la liste des organismes de quarantaine<sup>12</sup>. Après un an de fermeture du marché brésilien, le Chili a finalement négocié une démarche de contrôle de type "system approach" (voir plus loin) qui est une alternative à la fumigation au bromure de methyl, non souhaitable.

Le Chili n'est concerné que par un seul champignon de quarantaine (*Neofabraea alba*) et pour la seule destination chinoise. Détecté par la Chine sur des envois chiliens en 2001, cela freine aujourd'hui les exportations du Chili pour les régions au Sud de Talca (plus humides) et surtout pour la Pink Lady (récolte plus tardive). La Chine impose pour lutter contre le champignon, l'agrément du verger et un certain type de traitements fongicides. D'autres champignons existent au Chili identiques à ceux de la France (tavelure, oidium, botrytis...) mais ils ne sont pas de quarantaine. Ils sont gérés comme en France en fonction de critères productifs et commerciaux.

Enfin, bien que déclaré indemne de la mouche méditerranéenne depuis 1995, le Chili connaît régulièrement des apparitions de mouches dites "événements" que le Chili attribue à des voyageurs. Ces événements se produisent dans la zone centrale (région V et métropolitaine, rarement région VI) et concernent donc davantage le raisin que la pomme.

La France est concernée par de nombreux Organismes Nuisibles et en ce qui concerne les organismes de quarantaine de ses pays importateurs de pommes, principalement par la mouche méditerranéenne, le carpocapse, la cochenille farineuse et le pou de San José. Ce sont donc à peu près les mêmes qu'au Chili, exception faite de la mouche méditerranéenne qui a été éradiquée au Chili mais continue à être bien présente en France et demeure sans doute la principale préoccupation de la France vis-à-vis des pays qui en sont exempts (l'Asie notamment). Ces pays interdisent d'exportation les zones méridionales les plus touchées tandis que les autres régions doivent effectuer des traitements au froid très coûteux. Comme au Chili, le pou de San José avait régressé mais s'est redéveloppé avec les traitements pour le carpocapse. Pour le combattre, les traitements pesticides sont toujours d'actualité mais des moyens de lutte alternative sont à l'étude.

On peut aussi mentionner que la France est solidaire de l'Union Européenne pour les conséquences que peut avoir la présence d'un ON dans l'un des membres de l'UE ; c'est ainsi que récemment le Chili a soulevé le problème *Epiphyas postvittana* présent en UK et pas en France mais oblige cette dernière à appliquer les traitements relatifs à cet organisme nuisible si elle veut exporter vers le Chili. Le Chili exige de la fumigation ce qui est interdit dans l'UE en lui

---

<sup>12</sup> Il existe plusieurs variétés de *Brevipalpus*. Une seule variété est extrêmement dangereuse car potentiellement porteuse d'un virus qui peut anéantir les plantations de certains fruits tels que les agrumes. La variété Chilensis n'est pas dangereuse, mais la difficulté de détection et la ressemblance avec les autres variétés de *Brevipalpus* conduisent les pays vulnérables à mettre le *Brevipalpus Chilensis* sur la liste des organismes de quarantaine.

faisant remarquer toutefois que la France peut aussi suivre une procédure pour se faire reconnaître zone indemne d'*Epiphyas postvittana*.

On peut donc conclure pour les principaux organismes nuisibles de la pomme qui concernent les trois pays exportateurs dans la mesure où ils sont qualifiés de quarantaine par leurs pays importateurs, qu'ils sont quasiment les mêmes dans les trois pays, à savoir le carpocapse, la cochenille farineuse et le pou de San José. Deux organismes nuisibles différencient toutefois les trois pays, c'est la mouche méditerranéenne qui n'est plus présente au Chili (exception faite de quelques réintroductions très ponctuelles par des voyageurs) et l'acarien *Brevipalpus Chilensis* qui lui est spécifique du Chili mais absent en France et en Italie. Remarquons au passage que ce n'est pas parce que le Chili est déclaré zone indemne de mouche, qu'il est pour autant libéré de toute préoccupation: le Chili a inscrit la mouche dans sa liste d'organismes de quarantaine (six organismes nuisibles au total mais seule la mouche concerne la pomme) et se doit en conséquence, de maintenir un système de surveillance très intense (14000 pièges gérés par le SAG) et de réagir immédiatement, lorsqu'un événement se produit, avec un programme de contrôle très coûteux pour éradiquer les mouches qui auraient pu se multiplier à la suite de cet événement et contrôler tous les embarquements de produits venant de la zone concernée (plusieurs centaines de milliers d'euros à chaque événement selon le Ministère de l'Agriculture Chilien).

### III. Contraintes imposées par les pays tiers dans les trois pays concernés

Pour comparer l'impact des contraintes imposées par les pays tiers dans les trois pays concernés, il faut au préalable identifier les différents types de contraintes et les différents types de contrôles associés. Nous verrons ensuite s'il existe pour un même pays importateur des différences de contraintes entre les trois pays exportateurs et nous chercherons à expliquer les raisons de telles différences.

#### Le contenu technique des solutions pour combattre les organismes de quarantaine

La première solution est bien sûr **d'inspecter le produit** avant de l'expédier. Ce sont généralement les autorités publiques en charge de la protection des végétaux qui le font avant d'émettre un certificat phytosanitaire attestant notamment de la non présence des organismes de quarantaine indésirables. Le taux d'échantillonnage est généralement précisé dans les conditions phytosanitaires, que ce soit des conditions imposées unilatéralement ou résultant d'un accord négocié. Au Chili, le taux d'échantillonnage par défaut est 50% de la racine cubique des lots envoyés. Ce taux peut être beaucoup plus élevé; par exemple dans le cas de Taiwan, ce sont 2% des colis qui doivent être inspectés; pour 8000 colis (soit environ 160 tonnes), ce seront 160 colis qui seront inspectés contre seulement 10 dans le cas minimum.

Des inspections par les entreprises sur la ligne de conditionnement, avant l'inspection par la Protection des Végétaux peuvent être également demandées. On parle alors de pré-inspection.

Les **solutions plus complètes** vont au-delà du simple contrôle pour inclure des conditions phytosanitaires sur le verger telles que la surveillance des organismes de quarantaine par pose de pièges et relevé régulier des prises, et l'application de traitements phytosanitaires. Les pays importateurs peuvent également demander un agrément préalable des vergers et des stations qui sont candidats à l'exportation et délivrer les autorisations à ceux qui sont conformes. Les autorisations sont, dans un premier temps, délivrées après inspection des autorités de la

protection des végétaux du pays exportateur. Des audits par le pays importateur sont également souvent pratiqués. Un traitement du produit peut aussi être exigé. Il s'agit le plus souvent d'un traitement au froid en station ou en transit et/ou d'une fumigation à l'origine, en transit ou à l'arrivée. Cette dernière n'étant pas toujours souhaitable pour la qualité commerciale du produit, une solution plus systémique dite "**system approach**" a été mise au point déjà depuis une quinzaine d'années par l'USDA et est en train de se développer au Chili. Elle est réservée aux organismes de quarantaine difficiles à détecter (cas de *Brevipalpus Chilensis* ou de la Lobesiana au Chili), remplace la fumigation qui endommage la qualité des fruits et évite d'avoir à réaliser une inspection coûteuse fruit par fruit. Elle vient d'être acceptée par le Brésil pour les kiwis importés du Chili (portalfruticola 1<sup>er</sup> juin 2016). Elle est valable uniquement pour les régions peu infestées, consiste à réaliser un contrôle intensif à tous les niveaux du processus de production/conditionnement et mobilise l'ensemble des acteurs privés et publics. Le pays importateur peut venir lui aussi une fois par an s'assurer du bon fonctionnement du système.

A ce stade, une mention particulière doit être faite pour la solution qui consiste à **se faire reconnaître zone indemne** d'un organisme de quarantaine (pest free area). Nous avons vu précédemment que cette solution prend généralement plusieurs années et que la reconnaissance n'est pas sanctionnée par une norme universelle<sup>13</sup>. Le pays doit souvent négocier en bilatéral pour obtenir cette reconnaissance, au moins avec certains grands pays. Ainsi le Chili qui s'est déclaré libre de la mouche en 1995, a été reconnu par les Etats Unis, qui était depuis longtemps son partenaire commercial. L'importance du système de vigilance toujours en place et la reconnaissance par les Etats Unis ont été des arguments forts pour obtenir la reconnaissance d'une grande majorité de pays tiers. Des grands pays comme le Japon et la Chine ont toutefois exigé une négociation séparée. Le Japon a donné cette reconnaissance au milieu des années 80 et la Chine seulement en 2015, tous les deux après 10 ou 15 ans de négociations et d'études in situ.

Il est vrai qu'après 1995, plusieurs événements (introduction ponctuelle de mouches par des voyageurs) sont venus remettre en question cette reconnaissance et ont conduit les pays importateurs à prévoir des mesures pour les zones concernées par les introductions de mouches. Une fois de plus, le régime d'exportation pour les zones concernées a été variable selon le pays importateur. Alors que les Etats Unis et une majorité de pays définissaient un rayon de risque de 7 km autour du point d'introduction et limitaient la durée de l'embargo à trois cycles de la mouche sans réapparition, un certain nombre de pays ont prolongé cette durée d'embargo notamment le Japon, la Corée, Taiwan et la Chine. La Chine a également pratiqué l'embargo sur l'ensemble de la région du point d'introduction. Ce n'est que depuis 2015 qu'elle s'est rapprochée des conditions imposées par les autres pays (durée de trois cycles mais tout de même un rayon de 27,2 km). A noter que si aujourd'hui tous les pays reconnaissent le Chili comme indemne de la mouche, cette reconnaissance continue toutefois à se faire dans le cadre de négociations bilatérales et n'a pas de caractère automatique. Pour preuve l'Indonésie et le Vietnam qui ont récemment révisé leur réglementation et ont été difficiles à convaincre de l'absence de mouche au Chili.

---

<sup>13</sup> La CIPV enregistre la déclaration d'un pays donné et donne les principes de reconnaissance mais ne va pas vérifier et n'a pas force de police pour sanctionner. La reconnaissance d'une zone protégée n'est pas acquise dans l'absolu, elle se traite en bilatéral, après inspection de la zone et des moyens de protection par le pays importateur. Un pays signataire qui ne veut pas reconnaître doit donner des arguments valables.

Une autre mention particulière doit être faite pour le **traitement du produit** qui consiste le plus souvent, pour la pomme, en un traitement au froid et/ou une fumigation. L'irradiation n'est pas en usage, elle est interdite dans l'Union Européenne mais elle est à l'étude au Chili et les Etats Unis pressionnent l'Union Européenne pour qu'elle autorise ce traitement.

La **fumigation** peut être faite avec le bromure de méthyle (CH<sub>3</sub>Br) ou avec la phosphine (PH<sub>3</sub>). Le Bromure de Methyl est interdit pour les sols par la Convention de Montreal mais pas pour les fruits. L'Union Européenne interdit également pour les fruits. Autorisé par les Etats Unis et Taiwan qui donnent comme alternative au traitement au froid (T107-a), un traitement au froid + fumigation (T108-a), le Bromure de Methyl est toutefois peu utilisé pour la pomme car il détériore fortement la qualité du fruit; il est en revanche couramment utilisé pour le raisin qui est exporté vers les Etats Unis car il permet de régler le problème du *Brevipalpus Chilensis* et de la *Lobesia*, deux organismes de quarantaine difficiles à détecter à l'inspection. Pour l'Union Européenne, un pays pose des problèmes de fumigation pour les pommes, c'est l'Inde mais celle-ci contourne l'interdiction de fumigation de l'Union Européenne en faisant la fumigation à l'arrivée. La fosfine qui n'endommage pas le fruit, contrairement au Bromure de Methyl, nécessite beaucoup de précautions et des équipements appropriés. Elle est utilisée au Chili, lorsqu'il y a des problèmes de carpocapse pour des pommes destinées à la Colombie. Le Chili propose cette solution à la France pour exporter ses pommes, compte tenu de la présence d'*Epiphyas postvittana*.

Le **traitement au froid** concerne principalement la mouche méditerranéenne (*Ceratitis capitata*) et le carpocapse (*Cydia pomonella*). Le Chili qui est indemne de la mouche dans quasiment toutes les régions productrices de pomme n'est concerné par le traitement au froid que pour le carpocapse. Dans la réalité, ce traitement au froid est envisagé lorsqu'une larve de carpocapse est découverte, au moment de la récolte, sur la ligne de conditionnement et au plus tard au moment de l'inspection par le SAG. Il consiste à renvoyer les lots en chambre froide pour une durée de 42 jours et n'est autorisé par les autorités chiliennes (SAG) que pour la Colombie mais pas pour la Chine. La France qui n'est pas exempte de mouche, est astreinte au traitement au froid pour tous ses envois vers les pays exigeants, c'est-à-dire la Thaïlande, le Vietnam, Taiwan, les USA. La Chine fait exception à la règle, l'accord négocié en 2000 (c'est-à-dire bien avant tous les autres accords) ne prévoyant qu'une simple conservation au froid (pendant au moins 14 jours et à une température comprise entre 0.5° et 1°)<sup>14</sup>.

Les couples température/durée de la norme APHIS (USDA) pour le traitement au froid contre la mouche sont de 1,1°/14 jours ou 1,67°/16 jours ou 2,22°/18 jours. Les températures sont des seuils à ne pas dépasser et se situent toutes en dessous des 4° qui est la température moyenne de maintien au froid durant le transport en container pour la préservation de la qualité commerciale lorsqu'un traitement au froid n'est pas exigé. Le couple température/durée pour le carpocapse est bien différent puisqu'il faut un minimum de 42 j de traitement au froid. Dans le premier cas (mouche), le traitement peut avoir lieu à l'origine ou pendant le transit. Dans le deuxième cas (carpocapse), le traitement au froid doit être fait à l'origine car la durée du voyage est généralement inférieure aux 42 j que doit durer le traitement au froid.

---

<sup>14</sup> Il n'en est pas de même pour le kiwi, le protocole (bilatéral France Chine) négocié plus récemment prévoyant quant à lui un traitement au froid.

Pour la mouche, le traitement est fait **le plus souvent durant le transit**. Les sondes et les enregistrements de température exigés par la norme APHIS doivent être réalisés dans des containers agréés et occasionnent un surcoût de 5% par rapport aux pommes non traitées (qui partent du Chili, des USA, de Nouvelle Zélande ou d'Australie). Ce surcoût n'est pas sans déplaire aux exportateurs français qui voudraient s'affranchir de la norme APHIS et viennent de réunir les preuves scientifiques de l'efficacité d'une conservation classique en chambre froide à l'origine pour éradiquer la mouche. Leur objectif est de faire reconnaître une telle norme (alternative à la norme APHIS exigée actuellement par la quasi-totalité des pays importateurs avec quelques petites nuances) mais le processus risque de prendre plusieurs années pour que cette norme soit reconnue par les autorités sanitaires des pays importateurs. Les coûts de négociation risquent par ailleurs d'être prohibitifs si la reconnaissance devait se faire dans des cadres bilatéraux car les négociations sont difficilement répliquables. Seul un cadre international comme celui de la Convention Internationale de la Protection des Plantes pourrait selon nous faciliter une telle reconnaissance à moindre coût<sup>15</sup>.

Le **traitement au froid à l'origine** est certes moins coûteux que le traitement au froid en transit mais a également des inconvénients. Il n'est pas souhaitable, voire exclus, pour des produits périssables comme le raisin ou la cerise. Il est par contre possible, et en tout cas perçu comme plus sûr et moins onéreux par les opérateurs, pour les produits ayant une durée de conservation plus longue (pomme, kiwi). Il doit cependant prendre en compte la rentabilité du produit selon le calendrier d'exportation : les premiers fruits exportés obtiennent souvent de meilleurs prix et gagnent au moins trois semaines si le traitement au froid se fait en transit au lieu d'être fait avant le départ. Ainsi les Italiens qui exportent les kiwis sur la Chine depuis 2009, ont un protocole qui accepte depuis le début de faire le traitement avant le départ ou en transit. Ils ont pratiqué jusqu'ici le traitement en transit mais s'intéressent aujourd'hui également au traitement avant le départ. En janvier 2018, ils ont demandé et obtenu des Chinois de venir inspecter les chambres froides équipées pour faire ce traitement. A cette occasion, ils ont obtenu l'approbation des modalités d'application du traitement au froid à l'origine ainsi que l'autorisation pour certains établissements à pouvoir le pratiquer.

### Les types de relations avec le pays importateur pour les contraintes phytosanitaires

Les exportateurs peuvent tout d'abord **ne pas chercher à exporter** vers une destination donnée soit parce que le marché est fermé aux importations, soit parce qu'elle est estimée non rentable, soit parce que la qualité de la récolte ne répond pas aux attentes des clients (calibres, sucre...), soit parce que les exportateurs anticipent, compte tenu de ce qu'ils peuvent observer pour d'autres pays exportateurs concurrents, ou pour d'autres produits exportés, que le coût de négociation et de respect des contraintes sera bien supérieur aux gains obtenus et qu'ils gagneraient à viser d'autres destinations. Dans le cas du Chili, c'est le cas par exemple pour Israël, le Maroc, l'Afrique du Sud, l'Australie et le Japon. Le Chili constate que très peu de pays exportent actuellement de la pomme vers le Japon et de plus en très faibles quantités : le Japon protège son marché et ses producteurs, et la pomme est très chère sur les marchés. Il a fait par ailleurs l'expérience de longues négociations avec le Japon pour valider les conditions de

---

<sup>15</sup> Lubello P., Mathieu-Hurtiger V., Codron J.M. (2018). Les exportations françaises de pommes et le traitement au froid contre la mouche méditerranéenne : est-il possible de s'affranchir de la norme de l'USDA sur laquelle s'adosent tous les protocoles internationaux ? In. *Gérer durablement les risques sanitaires et phytosanitaires dans la filière pomme. Synthèse des résultats du projet Sustain'Apple*. Montpellier (FRA): INRA, 20-21.

traitement au froid pour la mouche dans les années 80 et bien qu'ayant réussi à valider ces conditions, se limite à envoyer des kiwis et des cerises.

A l'inverse, certains pays poussés par certains de leurs exportateurs ont négocié la mise en œuvre de contraintes phytosanitaires très onéreuses. C'est le cas du Chili avec le Mexique, qui est réputé avoir les contraintes les plus complexes et les plus onéreuses à respecter mais qui reste une cible commerciale pour un certain nombre d'exportateurs chiliens malgré les faibles volumes jusqu'ici réalisés. Le Mexique qui importe des pommes principalement des Etats Unis est en effet considéré comme un marché pouvant se révéler à l'avenir beaucoup plus intéressant.

Lorsqu'il y a une demande de certaines entreprises exportatrices pour envoyer sur une destination donnée, plusieurs cas peuvent se présenter, une fois les autorités du pays importateur sollicitées.

Premier cas, le pays importateur **reste muet** sur ses conditions phytosanitaires, souvent parce que très petit et éloigné/ou trop faible institutionnellement pour répondre à une telle demande. Généralement, le pays exportateur émet tout de même un certificat phytosanitaire attestant, après inspection après conditionnement, l'absence des organismes nuisibles et selon les règles propres au pays exportateur (dans le cas du Chili, le seuil de tolérance pour les organismes nuisibles y compris ceux qui ne sont pas de quarantaine est de 4% (pas plus de 4% des lots avec l'organisme nuisible) , les lots dépassant ce seuil ne pouvant pas être exportés). Dans certains cas toutefois, le pays exportateur peut accepter de ne pas émettre de certificat mais exige alors, pour se protéger d'éventuelles réclamations ultérieures, la signature d'une lettre de responsabilité, transférant cette responsabilité de l'Etat exportateur vers l'entreprise exportatrice. Cette pratique existe au Chili pour des demandes ponctuelles de petits marchés éloignés tels que Samoa.

Deuxième type de cas (plutôt rares), le pays importateur **refuse** l'importation (ou ne donne pas suite à la demande d'un pays exportateur). Soit pour des raisons sanitaires, lorsque le pays exportateur ne peut pas respecter les contraintes imposées par le pays importateur. C'est le cas par exemple de la Tunisie dont le marché est fermé aux importations françaises (même si des négociations sont en cours actuellement), formellement à cause du risque de diffusion de *Erwinia Amylovora*. Soit pour des raisons non sanitaires : cela a été le cas avec la Corée du Sud qui dans sa négociation bilatérale multi-secteurs, multi-produits avec le Chili, a exclu les pommes de l'accord général de commerce et ce pour des raisons très clairement protectionnistes (le pays est un gros producteur de pommes). Le Chili aurait répliqué, pour rétablir l'équilibre de négociation, en excluant de son côté les importations de machines à laver de Corée. La stratégie très clairement protectionniste de la Corée du Sud pour les pommes se reflète dans son tableau d'échanges : ses importations sont quasi nulles ( ) et ses exportations réduites à quelques envois sur Taiwan et les USA.

Troisième type de cas, le plus fréquent, le pays importateur **répond unilatéralement**, sans vouloir négocier avec le pays exportateur. Ses exigences se réduisent généralement à une liste d'organismes nuisibles qui sont pour lui de quarantaine et dont il veut avoir l'assurance, par un certificat émis par le pays exportateur, qu'ils ne sont pas présents dans les lots qui sont envoyés.

Cette liste d'organismes nuisibles a été établie sur la base d'une analyse de risque, est de longueur variable selon le pays et plus ou moins pertinente pour le pays exportateur.

Dans certains cas, le pays importateur peut mettre en place parallèlement un système de **permis d'importation**, qu'il délivre à la demande d'un importateur en précisant le volume autorisé ainsi que les contraintes phytosanitaires qui doivent être respectées. L'importateur remet alors ce permis à l'exportateur qui le transmet aux autorités phytosanitaires du pays pour émission d'un certificat phytosanitaires conforme aux exigences requises. Le système de permis d'importation fait sens selon nous pour des demandes occasionnelles. On peut davantage le soupçonner de barrière protectionniste classique (au mieux à visée régulatoire) lorsque les envois sont récurrents<sup>16</sup>. C'est le cas notamment pour le Maroc qui attribue un quota de 4000 T de pommes UE pour protéger son marché et sa production nationale. Il existe même des cas où un protocole a été signé entre les deux pays mais où subsiste la pratique du permis d'importation (cas du Pérou et de la Colombie avec le Chili par exemple). L'Union Européenne avait étudié il y a quelques années, les pays utilisant des permis d'importation, beaucoup de pays ont supprimé ce système à la suite de cette étude. Pour les exportations du Chili, dix pays émettent des permis d'importation (selon la base de données du SAG): Argentine, Bolivie, Pérou, Colombie, Paraguay, Uruguay, Philippines, Thaïlande, Inde, Sri Lanka. Dans le cas de la France 27 pays émettent un permis d'importation (base de données exp@don) : Algérie, Angola, Barheïn, Bangladesh, Benin, Birmanie, Colombie, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Honduras, Israël, Jordanie, Kenya, Liberia, Ile Maurice, Nigeria, Oman, Ouganda, Pakistan, El Salvador, Singapour, Soudan, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande et Vietnam.

Dernier type de cas enfin, lorsque le pays importateur **accepte de négociier** avec le pays exportateur, ce qui conduit généralement à étendre les conditions phytosanitaires sur le produit (liste d'organismes non admis et taux d'échantillonnage pour le contrôle) à des conditions sur le verger (vigilance des organismes de quarantaine, traitements phytosanitaires, liste de vergers autorisés), la station (équipements conformes) et le traitement des produits (froid, fumigation...pour éradiquer un organisme de quarantaine, en station ou pendant le transit). La négociation définit un protocole, c'est-à-dire un ensemble de règles à respecter et donne lieu à un accord signé. Le processus qui aboutit à l'accord signé dure souvent plusieurs années. Le pays exportateur sélectionne tout d'abord les projets prioritaires et prépare les dossiers pour la négociation. Viennent ensuite les premiers contacts, parfois à l'occasion des journées annuelles organisées sous l'égide de la FAO, l'analyse de risque demandée au pays exportateur par le pays importateur. Ce dernier fait ensuite ses remarques sur l'analyse qui lui est transmise, demande d'éventuels compléments d'analyse et propose une façon de gérer les risques identifiés. Ces différents éléments sont bien sûr discutés et négociés, notamment à l'occasion de visites du pays importateur pour aboutir finalement à un accord négocié.

Le nombre de pays avec lesquels des accords ont été signés ou sont en cours de signature est relativement peu élevé ; il s'agit surtout des pays d'Asie et des Amériques.

#### **Tableau des principales destinations à contraintes phytosanitaires avec les volumes en milliers de tonnes et les dates des accords phytosanitaires signés**

---

<sup>16</sup> Selon nos sources par exemple, le peu de permis d'importation relâchés par les autorités algériennes, n'ont pas vocation à diminuer le risque phytosanitaire à l'import, mais plus simplement à réduire les importations de pommes afin de limiter la sortie de devises du pays.

Quantités exportées en 2015 (kT)	Chili			France			Italie	
	Qté exp	Nb OQ	Accord négocié	Qté exp	Nb OQ	Accord négocié	Qté exp	Accord négocié
Chine	25.8	26	1994	2.5	7	2000		ban
Taiwan	40.9	8	2006	0.9	3	2012		En cours
Thaïlande	0.4	34	2013	5.7	10	2012		ban
Vietnam	0.1		2013		8	2015		En cours
Indonésie	0.04	3			2	2017		
Philippines	0.2	4	1989					
USA	79.3		1980	-	5	2014		2013
Canada	10.9	6	1991					
Mexique	1.8	10	1992			en cours niveau UE		en cours niveau UE
Vénézuela	6.0	1	1991					
Colombie	76.8	6	2000	1.6	1			
Pérou	43.1	12	2013					
Brésil	35.8	15	2009	3.8	1		4.0	
Israël	-			4.9	22		5.1	
NZ	-		1989					

Source Chili: <http://www.sag.gob.cl/ambitos-de-accion/productos-vegetales-diferentes-paises/>

Sur le tableau ci-dessus, on peut lire **l'avance considérable** que possède le Chili par rapport à ses deux concurrents européens ; le premier accord signé par le Chili date en effet de 1992 et a été signé avec les USA, un pays très exigeant sur le plan phytosanitaire ; cet accord fait suite à plus de vingt ans de coopération entre les USA et le Chili pour expérimenter les solutions pour se protéger de certains organismes nuisibles, d'abord l'acarien *Brevipalpus Chilensis* puis la mouche méditerranéenne (*Ceratitis capitata*). La France et l'Italie ne signent des accords que depuis peu, exception faite de l'accord signé par la France avec la Chine en 2000. La France est en revanche plus avancée que l'Italie dans la signature des accords (six accords signés contre un pour l'Italie).

### Le contrôle du respect des contraintes phytosanitaires

Le contrôle des contraintes phytosanitaires implique de **nombreux acteurs publics et privés**. Du côté public et dans le cas français, plusieurs sous directions de la DGAL sont amenées à intervenir (SDASEI et au sein de celle-ci le BEPT, SDSPA, SDSSA, SDQPV). Il faut compter également avec la DGPE et la DG Trésor, les services déconcentrés de l'Etat, les douanes. A l'étranger sont impliqués le réseau des Services économiques, les attachés économiques, les conseillers pour

les affaires agricoles, et dans certains pays, les adjoints aux conseillers agricoles spécialistes des problèmes SPS<sup>17</sup>.

Du côté privé, le contrôle est, même si les autorités publiques (Protection des Végétaux) jouent un rôle central en la matière, le fait de nombreux autres acteurs: entreprises exportatrices, exploitations agricoles, ouvriers des exploitations agricoles, laboratoires d'analyse, prestataires de services sans compter les autorités de contrôle du pays importateur. Les protocoles peuvent venir préciser ces modalités de contrôle et autoriser des délégations de droits de contrôle des autorités publiques du pays exportateur aux acteurs privés des filières pour certaines tâches.

Les **autorités publiques du pays importateur** effectuent le contrôle du produit à l'arrivée et mentionnent parfois dans la liste de contraintes, ce que doit/peut faire l'exportateur si un organisme de quarantaine est découvert. Elles peuvent aussi mentionner le taux d'échantillonnage, sachant que lorsqu'un pays est reconnu comme fiable, le taux d'échantillonnage peut baisser fortement. L'Union Européenne a baissé par exemple son taux de contrôle complet des fruits chiliens de 100% à 5%, le reste ne faisant l'objet que du seul contrôle documentaire. Sachant que la redevance est proportionnelle au volume inspecté, l'économie est très intéressante pour le Chili. Les autorités étrangères peuvent également, lorsque le protocole le prévoit, exercer leur droit de supervision et venir contrôler dans le pays exportateur les vergers et les stations. Le Chili reçoit chaque année des délégations chinoises et taiwanaises pour la pomme.

Les pays importateurs peuvent enfin effectuer eux-mêmes en partenariat avec les autorités publiques du pays exportateur, le contrôle avant l'embarquement dans le pays d'origine, ce que l'on appelle la **pre-clearance**. **Au Chili**, la pre-clearance est pour la pomme, le fait des Etats Unis et du Mexique (le Japon l'a fait pendant quelque temps pour le kiwi mais est revenu à un système de contrôle plus standard ; visites pour inspection du système mais pas des lots). Leurs inspecteurs sont présents au Chili pendant toute la campagne de pommes. Les Etats Unis pratiquent la pre-clearance depuis les années 80 avec le Chili, la confiance s'est installée et les contraintes se sont allégées : la liste des organismes à surveiller n'a cessé de se réduire, les inspecteurs de l'USDA sont beaucoup moins nombreux car ils ne font plus désormais que de la supervision des inspecteurs du SAG. La pré-clearance supprime par ailleurs le contrôle à l'arrivée, ce qui n'est pas le cas pour le Mexique, qui malgré la pre-clearance, continue à contrôler à l'arrivée.

**La France** semble plus réticente à accepter de la pre-clearance ; elle accepte une pré-clearance temporaire ce qu'elle a fait pour ses kiwis avec la Corée mais ne souhaite pas qu'elle devienne la règle, comme cela tendrait à se passer avec les Etats Unis. Elle argumente sa position en disant qu'elle a fait un gros travail de formation de ses inspecteurs et ne voit pas pourquoi les inspecteurs américains seraient plus compétents pour faire ce type d'inspection. Elle a l'espoir que la négociation collective au niveau de l'UE avec les USA aboutisse mais la négociation a trainé un peu. Voyant l'Italie abandonner la position collective pour aller négocier en bilatéral et accepter de faire de la pre-clearance, elle en a fait de même. Aujourd'hui, la France souhaiterait

---

<sup>17</sup> L'acronyme SPS (sanitaire & phytosanitaire) est utilisé par l'OMC pour les accords SPS. Il recouvre à la fois les réglementations portant sur la présence de résidus de pesticides, de contaminants et d'additifs alimentaires dans les fruits susceptibles d'affecter la santé humaine (S : sanitaire) et les réglementations portant sur la présence d'organismes nuisibles susceptibles d'affecter la santé des plantes (PS : phytosanitaire).

une approche systémique (system approach) au lieu de la pre-clearance mais les Etats Unis posent des conditions beaucoup plus sévères (32 organismes de quarantaine au lieu de 4), qui dissuadent la France de demander le changement de régime de contrôle.

Les autorités publiques du pays exportateur interviennent de plusieurs façons dans le contrôle, notamment avec l'émission d'un **certificat phytosanitaire** qui atteste que le produit a été inspecté juste avant l'exportation et est bien respectueux des contraintes phytosanitaires imposées par le pays importateur. Elles interviennent également en amont de l'inspection du produit pour attester que toutes les contraintes additionnelles imposées par le pays importateur ou inscrites dans le protocole bilatéral sont respectées: contraintes de vigilance des organismes de quarantaine, conformité des vergers et des stations...

Les autorités publiques gèrent généralement elles-mêmes le **système de surveillance des organismes de quarantaine**, qu'il s'agisse des organismes présents dans le pays, des organismes absents mais particulièrement surveillés compte tenu des possibles résurgences (cas de la mouche méditerranéenne au Chili) ou des organismes absents du pays mais figurant sur la liste des organismes de quarantaine du pays importateur. Les modalités de vigilance sont généralement définies par les autorités du pays exportateur mais peuvent également faire l'objet d'une clause dans le protocole bilatéral. C'est le cas par exemple de Taiwan, particulièrement vigilant pour le carpocapse et qui exige du Chili, un système de vigilance plus resserré (jusqu'à un piège par ha, soit cinq fois plus que la normale).

Sauf exigence spéciale du pays importateur, les autorités du pays exportateur peuvent **déléguer les tâches de surveillance** aux entreprises de production et d'exportation, aux entreprises agrochimiques ou à des organismes spécialisés et accrédités. Elles le font assez systématiquement lorsqu'il ne s'agit pas d'un organisme de quarantaine et se contentent alors de vérifier l'information recueillie par les acteurs privés pour émettre le certificat phytosanitaire avec l'information demandée par le pays importateur. Le rôle des acteurs privés est par exemple de disposer les pièges, relever les captures, procéder éventuellement à des analyses, enregistrer et transmettre aux autorités publiques. Ces dernières, qui bénéficient ainsi d'un service qui permet de compenser la réduction de leur budget de leurs moyens humains, gardent dans tous les cas un rôle de supervision et sont en charge de rendre compte officiellement au pays importateur, lorsque cela est prévu.

Pour que la délégation fonctionne efficacement, il faut bien entendu travailler dans la confiance. Le producteur ou l'exportateur n'ont pas intérêt à mentir car s'il y a blocage sur un lot à l'arrivée, ce sont toutes les exportations de ce pays qui peuvent être bloquées. Le marché à l'export est comme un bien public qui peut être mis en danger par le "free riding" d'un exportateur ou d'un producteur qui cacherait ou sous-estimerait le nombre de captures sur les pièges relevant de sa compétence. Pour contrôler ce free riding, il y a bien sûr la supervision des autorités publiques mais il y a aussi le filtrage que peuvent opérer la profession. Pour la France, ce filtrage est effectué par INTERFEL (l'interprofession des fruits et légumes) et le CRUNCH, l'association des exportateurs français de pommes et de poires. Dans le cas Italien, le filtrage est opéré par le système des coopératives et des consortiums de coopératives, qui dominent la production nationale.

En matière de surveillance par les autorités publiques, la France et l'Italie se distinguent du Chili dans la mesure où elles n'ont pas comme objectif principal l'exportation. La France a un bon réseau de surveillance du territoire mais qui n'est pas dédié à l'exportation. Ainsi quand un pays importateur inclut dans son protocole un organisme nuisible qui n'est pas surveillé par le réseau français (parce que non inquiétant en France car combattu par des ennemis naturels par exemple), il existe une procédure, à initier par la Protection des Végétaux, qui permet d'inclure dans le protocole de surveillance national des Organismes nuisibles pour lesquels on a besoin de données pour ensuite pouvoir émettre le certificat phytosanitaire pour l'exportation.

Une autre tâche importante des autorités publiques, cette fois-ci spécifiquement pour l'exportation, est le **contrôle du produit** prêt à expédier. Ce contrôle qui a pu être fait dans le port avant l'embarquement, est aujourd'hui, avec le développement du container, réalisé sur la station, après le conditionnement. Le service de la Protection des Végétaux est prévenu par l'exportateur de son intention d'exporter tant de caisses de tel produit vers telle destination. Il se réfère pour l'inspection aux instructions qui figurent sur le site officiel (site du SAG pour le Chili, base Expadon gérée par France Agrimer pour la France). Il applique en particulier les **taux d'échantillonnage** qui sont prévus dans les protocoles, imposés par le pays importateur ou fixés par défaut par le pays exportateur. Pour le Chili par exemple, le taux minimum est 50% de la racine cubique du nombre de caisses mais ce taux peut monter à 2.5% pour certains pays, soit 20 fois plus. Le Chili estime par exemple le temps d'inspection pour la Chine quatre fois plus élevé que celui pour l'Union Européenne.

Le **temps d'inspection** dépend de plusieurs choses : la compétence de l'inspecteur, le nombre d'organismes à surveiller, le type d'organisme (inspection en surface du fruit pour certains organismes, à cœur de fruit pour d'autres) et aussi l'importance accordée par le pays importateur à un organisme nuisible qui conduit l'inspecteur à être particulièrement vigilant. Certains organismes ne sont pas visibles à l'œil nu et nécessitent une loupe, d'autres un passage en laboratoire (exigence du Brésil pour l'acarien *Brevipalpus Chilensis*). Pour certains organismes nuisibles seulement identifiables en laboratoire (virus, certains champignons...), l'inspecteur se laisse guider par les symptômes pour envoyer éventuellement en laboratoire.

Alors que la **tolérance** est zéro pour les organismes de quarantaine, elle peut être de 4% (dans le cas du SAG) lorsque le pays n'a aucune exigence vis-à-vis de l'organisme nuisible (carpocapse pour les exportations du Chili vers l'Arabie Saoudite) ou lorsque l'organisme n'est pas nuisible (des fourmis non dangereuses par exemple). Le SAG estime avoir refusé d'émettre un certificat pour la destination prévue, du fait de la présence d'un organisme de quarantaine ou de corps étrangers, environ 2 mille caisses sur un total de 50 millions de caisses.

L'inspection du produit peut être également réalisée par les producteurs et exportateurs avec la supervision des autorités publiques. Cette inspection (que l'on appelle aussi **pré-inspection**) intervient en amont de l'inspection finale réalisée par les autorités publiques. Elle est demandée par un certain nombre de pays exigeants et pour quelques organismes de quarantaine difficiles à détecter ; c'est le cas notamment au Chili pour le carpocapse à destination de Taiwan, pour le champignon *neofabrae* à destination de la Chine et pour l'acarien *Brevipalpus Chilensis* à destination du Mexique. Dans le cas de Taiwan, la pré-inspection doit être réalisée au verger, au début de la ligne de conditionnement et après l'emballage. La pré-inspection semble être une première exigence avant la mise en place de la démarche plus complète du "**system approach**"

qui, rappelons-le, a pour objectif de contrôler des organismes nuisibles particulièrement difficiles à détecter (voir plus haut).

L'intérêt de découvrir un organisme de quarantaine au plus tôt dans la chaîne d'exportation est manifeste. Ainsi dans le cas de la surveillance du carpocapse pour les exportations à destination de Taiwan, la **sanction** est à la mesure de la sanction finale qui est appliquée par Taiwan (en 2007, fermeture du marché taiwanais aux pommes chiliennes pendant 2 ou 3 mois). Les règles de sanction appliquées en interne sont l'exclusion du producteur si c'est l'exportateur qui découvre, l'exclusion de l'exportateur si c'est le SAG qui découvre.

Le **certificat phytosanitaire** est obligatoire pour sortir du pays<sup>18</sup>. Pour les pays importateurs qui n'ont pas d'exigences phytosanitaires, le certificat émis par le pays exportateur est un document simple qui atteste qu'une inspection a été faite. Au Chili on précise par exemple, que le nombre de lots contaminés est inférieur à 4% pour chacun des organismes nuisibles observés dans l'échantillon prélevé, que le taux d'échantillonnage est racine cubique - 50% (taux minimal) et que tous les inspecteurs du SAG sont formés/qualifiés et équipés d'une loupe grossissant 20 fois. Pour les pays qui ont davantage de contraintes phytosanitaires (ce que l'on appelle parfois les contraintes additionnelles), le certificat est une sorte de synthèse de tout ce que certifie le SAG (origine produit, agrément verger ou station ou exportateur, permis d'importation, déclarations additionnelles, traitement au froid, ...). Avec les progrès de l'informatique, les coûts de documentation pour le certificat sont relativement faibles; ce qui l'est davantage en revanche, ce sont les contrôles et actions sous-jacentes.

Comme pour la surveillance, les autorités publiques peuvent **déléguer un certain nombre de tâches de contrôle**. C'est notamment le cas pour les vergers (relevé des pièges et autres observations sur les arbres, bonne réalisation des traitements imposés par le pays importateur...) qui peuvent être contrôlés par les producteurs (et leurs salariés) ou par les exportateurs (et notamment leurs techniciens). Lorsque le contrôle des vergers est demandé par le pays importateur pour constituer une liste de vergers agréés (c'est-à-dire autorisés à exporter), la possibilité de déléguer doit être autorisée par le pays importateur. Cette autorisation est généralement donnée, le seul cas à notre connaissance où elle a été refusée, c'est par les USA pour la France (pour le Chili, cette autorisation a été accordée). A noter que la France a toutefois la possibilité de faire effectuer ce contrôle par les FREDON (Fédération Régionale de défense contre les organismes nuisibles), ces derniers étant sous convention officielle avec la DGAL. Pour les stations, la délégation n'est généralement pas possible et le contrôle doit être effectué par les autorités publiques ou les organismes sous convention; on constate toutefois des exigences variables entre les pays importateurs (et notamment la fréquence des inspections: chaque année ou plus espacé).

On peut comparer maintenant les **redevances à l'export** qui sont le coût de la prestation de service public pour le contrôle avant l'exportation. En France, un certificat phytosanitaire simple (inspection documentaire) coûte 11,43 euros et devrait passer à 15 euros par lot inspecté (un lot pouvant être de un à trois containers). S'il y a inspection du lot, c'est un coût variable qui se rajoute proportionnellement au volume mais avec tarif dégressif. Dans les autres pays européens, ces coûts sont sensiblement plus élevés et l'Union Européenne travaille à une

---

<sup>18</sup> Le Certificat Phytosanitaire n'est pas toujours requis par le pays importateur. Le Chili et la France rendent néanmoins le certificat obligatoire pour sortir du pays.

harmonisation de ces coûts (30 euros pour la Belgique, 70 pour les Pays Bas). Au Chili, le coût d'inspection est d'environ 0.08 euros par caisse de plus de 10 kgs inspectée (le cas de la pomme). Au total, on se situe pour le Chili approximativement à des niveaux de la moyenne européenne mais au dessus des tarifs pratiqués par la France. Ces redevances sont pour chacun des pays considérés reversées au budget général de l'Etat et non aux organismes qui effectuent la prestation.

A ces coûts il faut rajouter les coûts d'inspection des pays étrangers (séjour et salaire des inspecteurs étrangers, voire construction de bâtiments pour réaliser l'inspection) lorsqu'il y a un accord de pre-clearance. Ces coûts sont particulièrement élevés au début de l'accord car il y a tout un processus d'apprentissage à initier. Avec le temps, ces coûts diminuent considérablement, comme le montre le processus chilien. Au Chili, ces coûts sont actuellement supportés par l'Association des Exportateurs (ASOEX) qui les refacture aux exportateurs à raison de 0.045 dollars par caisse pour les lots qui partent vers les Etats Unis, 0.22 dollars par caisse envoyée au Mexique et 0.01 par caisse envoyée en Chine. En France, on est au tout début du processus et ces coûts sont particulièrement élevés. Les coûts collectifs (frais de réunion avec APHIS, frais de gestion de APHIS) sont pris en charge par l'ANPP et le CRUNCH tandis que les frais directs de contrôle des expéditions par APHIS sont facturés aux exportateurs.

#### IV. Qualité des dispositifs institutionnels pour la préparation et la négociation des protocoles

Tableau comparant les types d'acteurs et les dispositifs intervenant dans la négociation des protocoles

Type d'acteur	Chili	France	Italie
Autorités publiques Protection des Végétaux pour la négociation	SAG	DGAL/SDASEI/BEPT	Min Agriculture MIPAAFT – bureau phytosanitaire DISR V – Service Phytosanitaire central
Associations professionnelles représentant la pomme	ASOEX (pas spécifique pomme)	ANPP, le CRUNCH (spécifiques pomme)	ASSOMELA (spécifique pomme)
Lien entre pouvoirs publics et familles professionnelles	Coopération étroite	France Agrimer Comité export SPS	CSO en collaboration avec Assomela pour la pomme et bureau phyto pour meilleure coordination avec MIPAAFT
Préparation sélection dossiers par les familles professionnelles		Commission INTERFEL Incluant l'ANPP	
Exploration des solutions techniques	Fondation pour le développement fruticole (FDF) et Experts Universitaires	Experts DGAL CTIFL	Services phytosanitaires régionaux e provinciaux Fondation Edmund Mach (Trentino) Centre de Recherche Laimburg (Alto Adige) et d'autres intituts de recherche en Italie

Une fois réalisée l'identification des contraintes phytosanitaires pour les trois pays, nous avons cherché à comparer les trois pays dans leur efficacité à négocier les protocoles phytosanitaires. Pour ce faire, nous avons commencé par identifier les acteurs individuels et collectifs, concernés pa la négociation des protocoles pour ensuite décrire et comparer les différentes façons de préparer et arbitrer en interne les protocoles à négocier et finalement les négociations elles-mêmes. Nous avons également analysé le cadre multilatéral de la Convention Internationale de la Protection des Plantes, son fonctionnement, les quelques normes qui encadrent particulièrement les contraintes phytosanitaires dans la filière pomme (norme de traitement au froid en particulier) et la façon dont les trois pays s'impliquent dans le fonctionnement de la Convention.

## Les autorités publiques jouent un rôle central dans la négociation des protocoles phytosanitaires

Le Chili est l'un des pays de plus vieille tradition phytosanitaire dans le monde. La première station de pathologie végétale date de 1896; elle avait été créée pour protéger la viticulture contre le phyloxera. La première campagne d'éradication de la mouche sudaméricaine (*Anastrepha fraterculus*) date de 1934. Le SAG qui a pour objectif la protection sanitaire de l'agriculture et de l'élevage est lui créé en 1967. Au sein de cet organisme, c'est la Division des Affaires Internationales (Division Asuntos Internacionales) qui est chargée de la négociation des protocoles phytosanitaires. La division de Proteccion Agricola y Forestal de la même direction nationale (et en particulier le département Regulacion y Certificacion Fitosanitaria) apporte son expertise technique à la Division des Affaires Internationales et reçoit les missions d'audit des pays importateurs. D'autres services du SAG, le département des laboratoires et les stations de quarantaine, apportent un appui technique à la demande. A noter que le SAG connaît comme ailleurs des problèmes de restriction budgétaire et qu'il y fait face jusqu'ici principalement par une meilleure organisation des contrôles à l'exportation. A noter enfin l'aide décisive de l'USDA qui accompagne le Chili depuis les années 60/70 et contribue à faire du Chili un pays très efficace sur le plan phytosanitaire.

En France, l'organisme équivalent de la Division des Affaires Internationales est le BEPT (bureau exportation pays tiers) qui dépend de la sous-direction des affaires sanitaires européennes et internationales (SDASEI) elle-même de la DGAL (direction générale de l'Alimentation) qui est une direction du Ministère de l'Agriculture. Le BEPT donne les instructions aux DRAAF et aux DD(CS)PP en matière de certification et assure la mise à jour des données relatives aux conditions sanitaires et phytosanitaires à l'exportation contenues dans la base de données EXP@DON. Il faut mentionner à la SDASEI, un second bureau, le Bureau des négociations européennes et multilatérales (BNEM), en charge des négociations multilatérales, qui assure la coordination avec la Commission européenne, il est également le point de contact pour l'accord SPS de l'OMC (notifications des projets de réglementation). La Sous-direction de la Qualité et de la Protection des Végétaux (SDQPV) apporte à la SDASEI son expertise technique sur les réglementations et exigences sanitaires nationales, européennes et des pays tiers. Elle reçoit les missions d'audit des pays importateurs. Elle donne les instructions aux DRAAF et aux DD(CS)PP en ce qui concerne l'agrément et le contrôle officiel des établissements exportateurs. D'autres structures de la DGAL apportent également leur concours au cas par cas selon les thématiques (laboratoires, contaminants...).

En Italie, la négociation des protocoles est du ressort du Ministère de l'Agriculture (MIPAAFT) et plus précisément du « bureau phytosanitaire ». La préparation des dossiers techniques est effectuée par Assomela et le CSO en collaboration avec les bureaux phytosanitaires régionaux ou provinciaux et avec le soutien technique et scientifique des différents instituts de recherche (notamment la Fondation Edmund Mach et Laimburg). La négociation se produit au niveau du Bureau Phytosanitaire Central à Rome, qui s'occupe entre autres de la transmission des listes des vergers et des stations approuvées par les services phytosanitaires territoriaux. Ces sont enfin ces derniers qui effectuent concrètement les contrôles sur le territoire et qui octroient les certificats phytosanitaires.

## Les relais des autorités publiques dans les pays importateurs pour la négociation des protocoles

Au Chili, des moyens importants ont été déployés pour négocier et entretenir les relations avec les pays importateurs. Avec les Etats Unis tout d'abord, en acceptant que les Etats Unis viennent expérimenter les solutions pour lutter contre certains organismes nuisibles (*Brevipalpus Chilensis* d'abord puis Mouche méditerranéenne en ce qui concerne la pomme). La coopération se développant, en acceptant le processus de pre-clearance en finançant les centres d'inspection dirigés par l'USDA avec la participation d'inspecteurs du SAG. Cette politique de développement de moyens importants a concerné également la Chine, autre marché de grande envergure. Le Chili a notamment installé en 2003 une ferme expérimentale de 24 ha avec des plantations des principales espèces fruitières intéressant le consommateur chinois. Il l'a fait en particulier dans une zone très touristique, ce qui permet d'avoir de nombreuses visites. Au début, l'objectif était de se rapprocher des chinois, de leur apprendre à produire et consommer les fruits que le Chili leur exportait. Aujourd'hui, il ne reste qu'un ingénieur agronome. Les plantations se sont réduites à trois fruits, les myrtilles, les cerises et les prunes, le reste a été transformé en hôtel "5 étoiles". A noter que d'autres pays exportateurs ont fait de même et en particulier l'Australie et la Nouvelle Zélande. Il faut enfin noter que le Chili a des attachés agricoles dans onze ambassades à l'étranger (Union Européenne, USA, Chine, Inde, Corée, Indonésie entre autres pays). Ils sont chargés d'appuyer les processus d'ouverture de marchés et de contrôler les problèmes SPS qui pourraient entraver les exportations chiliennes.

La France a une politique plus timide en la matière. La France a ses relais dans les ambassades avec les conseillers agricoles et pour certaines ambassades avec des adjoints pour les affaires SPS. Le BEPT travaille au quotidien avec ces agents, rattachés au Ministère de l'Agriculture et dont le nombre a été récemment renforcé passant en 3 ans de 13 à 20. Pour la pomme, les adjoints pour les affaires SPS sont basés en Chine (pour la Chine, Taiwan notamment), à Singapour pour l'Asie du Sud (et depuis 2016 également à Ha Noi), aux USA pour la zone NAFTA, au Brésil pour une partie de l'Amérique du Sud. Au regret des responsables des filières végétales, ces adjoints sont malheureusement dans leur très grande majorité, issus des écoles vétérinaires et n'accordent toujours pas en conséquence l'attention qui se devrait aux filières végétales. Pour les pays sans conseiller agricole, la DGAL travaille avec les services économiques des ambassades. LE BEPT a mis récemment en place des fiches sur les interceptions aux frontières pour avoir une meilleure information sur les raisons de telles interceptions et mettre en place des solutions plus rapides pour gérer ces interceptions. Des séminaires et conférences à destination des filières professionnelles sont organisés en France avec les conseillers agricoles et chargés des questions SPS à l'occasion notamment du Salon de l'Agriculture. Ils permettent de présenter les marchés des pays tiers et les perspectives d'exportation françaises, et de faire un point sur les négociations menées par la DGAL (avec l'appui de FranceAgriMer) pour obtenir la levée des barrières SPS pour accéder à ces marchés.

L'Italie a une politique encore plus timide que la France sur les marchés lointains à contraintes phytosanitaires, si l'on excepte le marché Etatsunien où l'Italie a devancé la France d'une année pour la reprise des exportations. Sur les autres marchés à contraintes phytosanitaires, l'Italie semble moins bien équipée que la France. L'Italie a montré avec le kiwi qu'elle pouvait être très efficace pour ouvrir les marchés asiatiques. Le retard sur la pomme n'est donc pas a priori un problème de compétence des négociateurs mais plutôt soit un problème de moyens humains,

soit une volonté politique moins affirmée compte tenu de l'importance des marchés européens. On peut enfin observer que les produits animaux sont mieux lotis que les produits végétaux. Il y aurait davantage de personnel dans les représentations à l'étranger pour la négociation. Il est à noter que ces moyens humains dépendent d'un autre ministère, celui de la Santé.

On notera enfin que les contacts avec les ONPV des pays tiers peuvent se faire à l'occasion de réunions internationales. Par exemple à l'occasion de la réunion que la FAO organise annuellement avec les ONPV de tous les pays. Les ONPV des pays exportateurs sont alors souvent très mobilisées pour entretenir le réseau de relations, initier de nouvelles démarches ou débloquent des situations de crise sanitaire. L'action de lobbying dans cette réunion annuelle se fait également au niveau des réunions de clôture lorsque viennent les ambassadeurs ou leurs représentants ; cela permet d'ouvrir des discussions sur d'autres sujets dans l'agroalimentaire; l'intérêt est réciproque car souvent le pays tiers cherche à débloquent ses marchés à l'importation en France

### Les associations d'exportateurs et les partenaires privés

Au Chili, les exportateurs de pommes sont généralement multi-produits et adhèrent à ASOEX, l'Association des Exportateurs de Fruits qui réunit plusieurs centaines d'exportateurs de fruits et dont les objectifs sont l'ouverture et la consolidation des marchés extérieurs et notamment la participation à la mise en place et au maintien des accords phytosanitaires bilatéraux. ASOEX représentant tous les fruits frais, l'arbitrage des priorités des dossiers phytosanitaires à négocier se fait au sein d'ASOEX, entre les différents comités produits. ASOEX travaille en étroite coopération depuis déjà une vingtaine d'années avec FEDEFruta, l'Association Nationale des Producteurs de Fruits dont certains sont également exportateurs mais généralement de plus petite taille. Auparavant, les relations entre ces deux associations étaient plus tendues : une douzaine de grands exportateurs se partageaient la moitié des exportations totales et le nombre des exportateurs était réduit (une soixantaine). Depuis avec l'ouverture des marchés et la diversification des produits d'exportation, le nombre des exportateurs a considérablement augmenté (plus de 300 exportateurs aujourd'hui) faisant place notamment à des producteurs exportateurs, la structure du marché est moins concentrée (20 exportateurs se partagent désormais la moitié des exportations) et surtout les relations entre producteurs et exportateurs sont plus partenariales grâce au développement des contrats écrits, grâce à une plus grande transparence des prix de liquidation permettant de se comparer aux autres et grâce à une coopération plus étroite entre les deux associations dans les différents domaines dont celui des contraintes phytosanitaires. Mentionnons à cet égard que le directeur général actuel de Fedefruta, Juan Carlos Sepulveda fut avant de prendre son poste à Fedefruta en 1990, directeur régional du SAG. On signalera également l'expertise technique apportée aux entreprises d'exportation dans le domaine phytosanitaire avec d'une part les programmes de recherche de FDF, une Fondation pour le Développement Fruticole étroitement associée à ASOEX et d'autre part les recherches et l'expertise des Universitaires travaillant le plus souvent comme conseillers des grands exportateurs pour élaborer les programmes phytosanitaires permettant d'être conformes aux différentes contraintes des pays clients de l'entreprise.

En France, les exportateurs de pommes sont relativement spécialisés sur la pomme qui il est vrai est de loin le fruit le plus exporté. Ils sont représentés par l'ANPP, l'Association Nationale de Producteurs et d'Exportateurs de Pommes et de Poires. Les plus grands exportateurs et en particulier ceux qui pratiquent les marchés lointains ont formé un club appelé CRUNCH qui a

pour principal objectif de promouvoir la qualité des pommes françaises. Lors de son adhésion, le nouvel exportateur doit présenter son plan de contrôle interne, tracer les stations avec qui il travaille, signer une licence d'utilisation de la marque puis en respecter le cahier des charges. Le CRUNCH est également le « coordinateur » du programme de pre-clearance, il garantit la sécurité de paiement des inspections Aphis. Le CRUNCH prend en charge certains frais collectifs (frais de réunion avec APHIS, frais de gestion de APHIS) mais refacture les coûts directs de contrôle des expéditions aux membres qui ont exporté.

En Italie, les exportateurs de pommes sont également fortement spécialisés sur la pomme. ASSOMELA les représente. Elle est un consortium composé de 12 membres dont un seul privé (Rivoira dans le Piémont). Tous les autres sont des coopératives ou des consortiums de coopératives. Les trois plus grosses (Marlène, Val Venosta, Melinda) sont dans la région du Trentin et du Haut Adige. ASSOMELA représente 75% de la production italienne. ASSOMELA a notamment comme fonction de promouvoir et soutenir l'ouverture de nouveaux marchés et de faire un suivi de tous les problèmes liés à l'export. Elle est équipée pour promouvoir la qualité des pommes italiennes, de juristes et d'experts phytos, notamment de centres de recherche de la région Trentino-Alto Adige qui accroissent son efficacité dans la préparation des dossiers de protocoles. Généralement Assomela s'active lorsque le problème est collectif (touchant à la grande majorité de ses membres). Un exemple, dans le cas des exportations vers Israël, Assomela a collaboré avec les autorités italiennes (ministère à Rome, voir siège diplomatique en Israël) afin de comprendre la raison qui bloquait les exportations vers ce pays. Cette mission, ainsi que le fonctionnement général d'Assomela, n'est financée ni par l'Italie ni par l'UE mais par ses membres. Pour les problèmes phyto, un appui est donné dans le Trentin Haut Adige, par les « extension services » qui sont le Beratusring et le FEM (San Michele) qui font du consulting « objectif ».

### Les dispositifs d'interface avec les exportateurs

Au Chili, la prise en compte des besoins des professionnels se fait au sein d'ASOEX, dans les comités produits et en commission générale ASOEX, puis dans le cadre d'une coopération étroite avec le SAG. Cette coopération SAG/ASOEX a été notamment un succès dans le partenariat avec APHIS (USDA) pour le programme de "pre-clearance qui été signé en 1982. Elle se poursuit et est toujours nécessaire et souhaitable pour accompagner les efforts publics en matière phytosanitaire comme le souligne la Présidente du gouvernement, Michèle Bachelet qui annonce en 2008 devant la Convention Nationale des Producteurs de Fruits une augmentation sans précédent du budget du SAG pour faire face aux nouveaux défis des marchés internationaux et être conforme aux nouvelles normes.

En France, le lien entre la DGAL et les professionnels se fait grâce à **FranceAgriMer**, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, qui est un établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État. C'est un lieu d'échanges et d'arbitrage entre les filières françaises de l'agriculture et de la pêche. Le Service d'Appui aux exportateurs (SAEXP), disposant de personnes ressources spécialement affectées par filière, est à l'interface entre les organismes professionnels (ou les individus) et la DGAL en ce qui concerne l'exportation vers les pays tiers. Ainsi un professionnel souhaitant l'ouverture d'un marché jusque là fermé pour des raisons SPS prend contact avec la fédération ou le syndicat national(e) de son secteur, qui saisit FAM/SAEXP. Il apporte également les informations qu'il a pu collecter. Le service d'appui aux

exportateurs SAEXP a des fonctions administrative (montage des dossiers), de veille et de mise à jour des contraintes phytosanitaires, d'organisation des missions d'audit des inspecteurs des pays tiers et de mobilisation des différents acteurs (Opérateurs des filières, Instituts Techniques et Universités) pour construire les propositions.

Ces propositions sont discutées deux fois par an dans les comités export SPS mis en place en 2012 par la DGAL et animées par FAM. Participent à ces comités France Agrimer, la DGAL ONPV Phyto, la DGAL SDASEI, la DG Trésor (notamment en charge des négociations des barrières tarifaires). Sont regroupés dans le comité export pour les végétaux, les fruits et légumes, les pommes de terre et les céréales. Les fruits et légumes occupent l'essentiel de l'activité et au sein des FL, les pommes et les poires (ANPP). Les autres fruits et légumes (kiwis notamment) sont représentés par Interfel. Le Comité Export a pour objectif de discuter des priorités et de définir une feuille de route pour les produits priorisés. Avec la feuille de route, FAM analyse les conclusions des comités et consulte les conseillers agricoles ou leurs adjoints SPS. Entrent en jeu pour la définition des priorités, l'intérêt économique, argumenté par les opérateurs et la faisabilité de la négociation précisée par le BEPT et éventuellement les services économiques. La faisabilité tient compte en particulier du manque de moyens humains dans les ONPV des pays tiers qui se refusent souvent à traiter en même temps deux demandes présentées par un pays exportateur.

*Exemple d'un bilan de comité SPS faisant état des négociations en cours pour le secteur des fruits et légumes rapporté au congrès de l'ANEEFEL en mars 2016)*

Jean Christophe Naudin (FAM) a fait l'état des négociations en cours pour le secteur des fruits et légumes.

- 3 nouveaux marchés ont été récemment ouverts (ou réouverts) : le Vietnam pour la pomme (70 containers expédiés en 6 mois), l'Afrique du Sud pour les échalotes, et l'Inde pour les pommes depuis le mois de janvier dernier.
- 2016 va être l'année de la deuxième campagne d'expédition des pommes et des poires françaises pour les Etats-Unis et la troisième pour le kiwi vers la Corée du Sud.
- Enfin, des marchés sont désormais matures et procèdent à l'agrément de nouvelles structures (vergers et/ou stations de conditionnement). C'est le cas de la Chine pour le kiwi et de Taïwan pour la pomme.
- Le Comité export fruits et légumes de FranceAgriMer, composé de professionnels, a décidé, le 26 novembre 2015, de lancer les négociations pour l'ouverture de nouveaux marchés : l'Afrique du Sud et l'Australie pour les pommes ; le Vietnam et le Japon pour les kiwis ; les Etats-Unis, la Chine et Taïwan pour les baby kiwis ; le Brésil, l'Australie et la Chine pour les échalotes. Les dossiers échalotes/Brésil et kiwis/Vietnam pourraient être débloqués dans les prochains mois. L'ensemble de ces contacts et négociations se traduit par des échanges entre la France et les pays concernés.
- Ainsi, en 2015 la France a accueilli 33 délégations étrangères

Les professionnels, notamment ceux d'INTERFEL et de l'ANPP, ont mené quelques actions concertées très réussies avec les pouvoirs publics ayant débouché sur des résultats tout à fait tangibles : levée de l'embargo USA et réouverture du marché américain aux pommes et aux poires françaises en 2015, séminaire technique en 2014 à Taiwan présentant le savoir-faire et la

qualité sanitaire et phytosanitaire de l'agroalimentaire français et ayant permis l'agrément de plus de 1000 ha de vergers de pommes de différentes variétés. Malgré ces quelques succès ponctuels, ils ne sont pas dans l'ensemble, totalement satisfaits de la coopération avec les autorités publiques et souhaiteraient travailler plus étroitement avec ces derniers, comme cela se fait selon eux dans des pays européens comme les Pays Bas ou la Belgique. Ils attirent l'attention en particulier sur l'insuffisante information communiquée par les pouvoirs publics et le manque de moyens au niveau des instances publiques pour la négociation des protocoles. Pour rendre plus efficace le comité export SPS et mieux s'informer sur les protocoles existants, notamment ceux signés par leurs concurrents (Chili, Nouvelle Zélande, Afrique du Sud, Argentine pour la pomme), ils ont mis en place en 2015, une commission spécialisée professionnelle animée par INTERFEL.

En Italie, le CSO (Centre de Services Fruits et Légumes) est un lieu de rencontre pour tous les opérateurs de la filière fruits et légumes dans les domaines de la production, du conditionnement, de la logistique, de la conservation. Fondé en 1998, le CSO est une coopérative qui a plus de 65 membres dont l'ASSOMELA. Il a pour objectif de développer des synergies entre tous ses membres pour gagner en compétitivité, notamment pour l'ouverture de nouveaux marchés et la levée des barrières sanitaires et phytosanitaires. Il est financé par les cotisations de ses membres et des fonds européens (ces derniers exclusivement pour financer les campagnes de promotion). Contrairement à FAM, le CSO n'est pas un établissement public. C'est une structure privée donc moins dépendante des autorités publiques, qui est par ailleurs spécialisée sur les FL (FAM traite également les céréales, les produits animaux...) et fait participer tous les opérateurs de la filière (et pas seulement les producteurs/exportateurs). Tous les opérateurs du CSO reconnaissent qu'il manque de personnel au niveau des autorités publiques en charge de négocier les protocoles et qu'il va être nécessaire, maintenant que l'Italie se tourne davantage vers les pays à contraintes phytosanitaires, de développer avec ces autorités de meilleures relations diplomatiques et techniques pour être plus efficace dans l'instruction des dossiers et la signature des protocoles. Nos interlocuteurs nous ont dit avoir l'impression que la collaboration entre les autorités publiques et les professionnels était meilleure en France (ce qui peut s'expliquer partiellement par le plus grand nombre de marchés ouverts).

Les arbitrages entre les dossiers proposés pour la négociation des protocoles sont le fait des autorités publiques. Comme pour la France et le Chili, il faut d'abord compter avec la limitation du personnel des ONPV des pays tiers. Cela oblige souvent les pays exportateurs à classer leurs priorités pour un même pays importateur. Ainsi l'Italie qui avait fait une demande à la Chine pour la pomme et la poire a dû déclarer sa priorité pour la poire. Avec le Vietnam, qui lui aussi ne voulait traiter qu'un dossier à la fois, l'Italie a dû se résoudre à abandonner pour l'instant le kiwi et la poire pour mettre la pomme en priorité.

Le CSO qui représente la production nationale de fruits et légumes et, à travers Assomela, la pomme, influence de façon significative l'arbitrage des dossiers, étant donné le poids économique de ces spéculations. Les opportunités de marché jouent également un rôle important. C'est ainsi que la filière du kiwi italien qui occupe une place de leader sur le marché européen a réussi à se faire ouvrir de nombreux marchés à contraintes phytosanitaires (USA, NZ, Australie, Canada, Chine, Taiwan, Inde, Corée du Sud...), ce qui n'a pas été le cas pour la filière pomme dont les seuls protocoles phytosanitaires signés aujourd'hui sont ceux des Etats Unis. Il faut enfin compter avec les déterminants d'ordre politique qui obligent à respecter les équilibres

régionaux. C'est ainsi que le raisin de table est passé devant la pomme dans un souci d'équilibre entre le Nord et le Sud de l'Italie. On remarquera enfin que formellement il n'y a pas d'interférence, dans l'établissement des priorités, entre les fruits et légumes et les autres grands produits exportés (jambon de Parme, gran padano, vin Italien...) dans la mesure où ces derniers relèvent du Ministère de la Santé et non pas du Ministère de l'Agriculture comme c'est le cas pour les fruits et légumes. Dans la réalité, les fruits et légumes semblent être moins prioritaires sur l'agenda politique que les autres produits cités, compte tenu de leur importance économique.

### La préparation et la négociation du dossier avec le pays importateur

L'initiation d'un dossier est généralement le fait du pays exportateur. Ce sont les intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire les exportateurs ou les producteurs exportateurs, qui expriment une demande auprès de l'association des exportateurs de leur pays qui transmet ensuite aux autorités publiques (ONPV) lesquelles s'adressent au pays importateur.

C'est le pays importateur qui fixe les règles pour protéger son territoire. Pour évaluer le risque d'introduire un ON, il demande au pays candidat à l'exportation un dossier technique pour le produit à exporter en vue de la réalisation d'une analyse de risque phytosanitaire. Dans le cas de la pomme par exemple, le dossier décrit la production de pommes, la gestion en vergers, les traitements réalisés, la récolte, la conservation dans les stations de conditionnement et les organismes nuisibles que l'on peut trouver dans le pays exportateur. Sur la base de ces informations, le pays importateur réalise une analyse de risque phytosanitaire (risque d'introduction d'un ON) selon la norme internationale (critères à suivre, recommandations) et une identification des différentes façons de gérer ce risque. Si celui-ci n'est pas gérable, il interdira l'importation.

En France, le BEPT (SDASEI/DGAL) est l'acteur principal de la préparation du dossier une fois les priorités établies par le comité export SPS piloté par France Agrimer. Il expertise le niveau de reconnaissance du système sanitaire français par les pays tiers et les étapes de la négociation à prévoir : réponse à un questionnaire, élaboration d'une analyse de risque phytosanitaire, organisation d'une mission d'audit et / ou d'inspection par le pays tiers, définition du dispositif d'agrément des établissements, élaboration d'un modèle de certificat sanitaire. Les sous-directions « métiers » de la DGAL participent à l'analyse des exigences des pays tiers et à l'élaboration des argumentaires nécessaires à la négociation. Dans certains cas, l'avis de l'ANSES peut être demandé. Les professionnels ont également un rôle à jouer dans cette démarche et sont sollicités par l'intermédiaire de FranceAgriMer, qui adresse à la DGAL tout élément technique (voire économique) susceptible de l'aider dans ses négociations. En particulier, l'élaboration du dossier technique en vue de l'analyse de risque phytosanitaire est faite conjointement par l'administration et les professionnels demandeurs. Le dossier est validé par la DGAL avant sa transmission au pays tiers.

Le pays importateur réalise à son tour son analyse de risque phytosanitaire et transmet lorsque le climat est coopératif, les conclusions de son analyse, ce qui permet un échange de points de vue, un éventuel ajustement des solutions de gestion du risque. Comme la plupart des pays exportateurs, la France a sa propre liste d'Organismes Nuisibles. Si elle introduit un ON dans une liste, elle doit le faire "vivre", en mobilisant des moyens supplémentaires. Les moyens étant de plus en plus limités, elle ne met dans un premier temps, sur la liste destinée au pays importateur,

que les organismes considérés comme majeurs. Si le pays importateur demande des informations sur d'autres organismes nuisibles, elle répond bien sûr à leurs questions. Quand il y a une nouvelle contrainte, le département des Ressources Humaines est consulté pour voir si c'est faisable. La France a constitué plusieurs dossiers techniques produit par produit, ce qui fait que lorsqu'une filière fait une demande d'exportation vers un nouveau pays, elle a déjà une base, des éléments à envoyer à ce pays ; il reste bien sûr à répondre à leurs questions.

L'étape suivante est éventuellement celle des missions d'audit de l'ONPV étrangère. Ces missions sont effectuées au début de l'instruction du dossier mais peuvent être renouvelées chaque année après la signature du protocole. Elles sont assez chronophages et coûteuses (compter 15/20k€ par mission d'audit, une mission d'audit durant le plus souvent deux ou trois jours). Elles mobilisent le service export de France Agrimer, les experts les plus pointus de la SDQPV et des interprètes, l'objectif étant de convaincre les hôtes étrangers du bon fonctionnement du système de gestion du risque. Les missions sont également une excellente occasion pour expliquer les nouvelles techniques de gestion du risque (exemple, intérêt des phéromones). On notera que certains pays (Japon, USA) refusent de se faire prendre en charge pour éviter le soupçon de corruption et viennent avec leur propre budget.

En Italie, la préparation du dossier se fait en trois temps, d'abord au niveau de la filière intéressée (par exemple ASSOMELA pour la pomme), puis au niveau du CSO dont fait partie ASSOMELA, qui établit les priorités pour l'ensemble des fruits et légumes et consolide les dossiers en collaboration avec les bureaux de veille phytosanitaire des principales régions productrices du produit visé et enfin au niveau du Ministère de l'Agriculture, avec le bureau ONPV. Au niveau de la filière (par exemple la pomme), le processus de préparation est déclenché lorsque ASSOMELA est saisie par quelques uns de ses membres pour instruire le dossier. ASSOMELA étudie alors la faisabilité sur la base de documents et compare avec les contraintes imposées aux pays exportateurs concurrents. Le dossier est construit avec les éléments suivants : surfaces concernées, description du mode de production intégré, de la gestion du produit dans les stations, du packaging et de la conservation, maladies et solutions de traitement des produits. La partie technique du dossier est établie par la FEM, le centre de recherche du Laimburg et le bureau phytosanitaire créé afin de promouvoir l'ouverture de nouveaux marchés.

C'est à ce niveau du CSO que les priorités instruites séparément par filière sont confrontées. Pour les dossiers retenus en priorité 1 (produit x pays), le CSO mandate pour chacun d'entre eux une personne qui va consolider le dossier dans le pays de destination. Pour la pomme, le CSO et ASSOMELA consolident également les dossiers avec les inputs des membres et avec les bureaux phytosanitaires régionaux concernés. Le CSO transmet ensuite ces dossiers prioritaires consolidés au bureau phyto du Ministère de l'Agriculture. Pour avoir un dialogue direct avec ce bureau du Ministère, une structure coopérative avec un salarié a été créée il y a deux ans. Elle est appelée bureau phytosanitaire et intègre quelques entités principales du secteur des fruits et légumes, le CSO mais aussi ASSOMELA, APOT, la Confédération des Coopératives et Fruitimprese (l'Association Nationale des entreprises horto-fruticoles). D'autres canaux institutionnels permettent de faire pression sur le bureau du Ministère, la Confédération des Coopératives Italiennes, les syndicats agricoles, les tables ministérielles par exemple, celle qui fonctionne pour les produits phyto.

Enfin c'est au niveau du Ministère de l'Agriculture que se fait la dernière consolidation du dossier

puis l'interaction avec le pays importateur. Ce processus est perçu comme très long par les filières qui jugent les moyens humains insuffisants. A noter que le Ministère de l'Agriculture traite uniquement les dossiers des produits végétaux, le Ministère de la Santé traitant les produits animaux.

Au Chili, c'est l'Association des Exportateurs (ASOEX) qui fait le travail préalable de préparation des dossiers. Elle le fait en coopération étroite avec le SAG avec qui elle "travaille au quotidien". Lorsque Chili veut ouvrir un marché, les premières visites sont le plus souvent seulement le fait du SAG puis rapidement elles se font en binôme, avec les représentants au plus haut niveau des deux institutions (ASOEX et SAG). La présence de ASOEX dans les négociations permet de mettre plus de pression sur la négociation et de faire avancer les choses plus rapidement : l'aboutissement d'un protocole prend souvent beaucoup de temps, la présence d'Asoex permet de raccourcir ces délais. Elle permet également d'éviter d'accepter des mesures inapplicables et d'avoir une vision plus commerciale. Avec certains pays, des rencontres sont organisées sur une base régulière. Avec la Chine par exemple, ces rencontres ont lieu deux fois par an et réunissent les responsables des ONPV accompagnés des dirigeants de ASOEX. Des missions d'audit (4 ou 5 chinois pendant une semaine) ont lieu par ailleurs chaque année pour inspecter les vergers, les packings, vérifier l'application des mesures phytosanitaires, les emballages, les certificats type Global Gap, BRC...

## V. Résumé/Conclusion

Nos interrogations sont parties de l'observation d'un contraste important entre le Chili, la France et l'Italie pour le positionnement de marché sur les pays à contraintes phytosanitaires. Pour ces trois pays exportateurs de pommes qui comptent parmi les plus compétitifs au niveau mondial, nous avons d'un côté le Chili avec plus des deux tiers de ses exportations vers des pays à contraintes phytosanitaires alors que la France et surtout l'Italie avaient moins de 5 à 10 % vers ces pays. Le même contraste pouvait être observé au niveau des dates d'ouverture de ces marchés avec le Chili ayant plus de 50 ans d'histoire sur ces marchés tandis que la France et l'Italie avaient, à une exception près (la France avec la Chine), moins de 5 à 6 ans.

Nous avons voulu expliquer ce contraste qui concerne à la fois les volumes exportés de pommes et l'ancienneté du positionnement par deux types d'arguments : des arguments de type macro-économique ou institutionnel et des arguments de type plus méso-institutionnel et notamment les caractéristiques des dispositifs publics-privés qui permettent de préparer et de négocier les contraintes phytosanitaires.

Nous avons au préalable donné des éléments de cadrage posant tout d'abord la question des différences naturelles et biologiques entre les trois pays : les organismes que les pays importateurs retiennent comme organismes de quarantaine sont-ils les mêmes pour les trois pays ? Notre conclusion est que les contraintes naturelles/biologiques expliquent relativement peu le contraste de positionnement de marché. Les principaux organismes qualifiés de quarantaine qui préoccupent nos trois pays exportateurs de pommes sont quasiment les mêmes (carpocapse, cochenille farineuse, pou de San José). A deux exceptions près toutefois : la mouche méditerranéenne qui n'est plus présente au Chili (exception faite de quelques réintroductions très ponctuelles par des voyageurs) et l'acarien *Brevipalpus Chilensis* qui lui est spécifique du Chili mais absent en France et en Italie.

Nous avons ensuite donné des éléments de cadrage permettant d'identifier les différents types de contraintes imposées par les pays importateurs : avec plus ou moins de contraintes, contraintes négociées vs non négociées, avec ou sans permis d'importation, uniquement relatives à l'inspection du produit vs également relatives au processus de production. Nous avons également examiné les différences au niveau du contenu imposé par les pays importateurs : organismes de quarantaine figurant sur la liste, taux d'échantillonnage pour le contrôle, autres acteurs que les ONPV intervenant dans le contrôle, type de traitement autorisé, system approach....

Nous avons enfin donné des éléments de cadrage soulignant quelques caractéristiques importantes des contraintes phytosanitaires des pays importateurs :

- La tendance actuelle à installer ou renforcer les contraintes phytosanitaires; plusieurs pays (Brésil, Vietnam...) se sont mis à réviser leurs protocoles en faisant une analyse de risque; ils ont le plus souvent commencé par les nouveaux produits. Certains ont voulu geler les importations le temps de la révision mais les pays les plus fidèles ont réussi la plupart du temps à garder le bénéfice des anciennes conditions pendant la période de transition.
- La limitation des moyens humains dans les ONPV des pays importateurs qui freinent l'examen des dossiers, les pays importateurs refusant souvent d'examiner plus d'un dossier à la fois et obligeant ainsi les pays exportateurs à établir des priorités de passage (cas de la Chine notamment).
- La compétence acquise et l'adversité au risque d'introduction de parasites de quarantaine qui vont généralement de pair, et qui varient beaucoup entre les ONPV des pays tiers; cette adversité est propre à l'ONPV locale et dépend peu du pays fournisseur. Elle se remarque notamment par la longueur des organismes de quarantaine inclus dans la contrainte, certains pays (la Chine ou Taiwan par exemple) se limitant aux organismes les plus importants tandis que d'autres (la Corée par exemple) incluent par précaution, à peu près tout ce qu'ils peuvent trouver comme organismes de quarantaine, même si ce n'est pas pertinent pour le pays exportateur. A noter que l'adversité au risque régresse pour les fournisseurs de longue date avec lesquels la confiance s'installe, ce qui a pour conséquence de relâcher les contraintes (exemple du Chili avec les USA).
- La complexité et/ou la sévérité de certains protocoles (le Mexique ou le Japon par exemple) et la tendance au développement et au durcissement des contraintes : les pays refont leurs analyses de risque, révisent leurs protocoles et remettent parfois en question les accords déjà négociés.

Pour expliquer le contraste nous avons distingué les arguments de type macro-économiques ou institutionnels et ceux de type méso-institutionnel. Parmi les arguments du premier type, il y a les facteurs que nous venons de voir et qui sont spécifiques aux pays importateurs et ne dépendent pas ou peu des pays exportateurs, à savoir la limitation des moyens humains et financiers, la compétence acquise et l'adversité au risque phytosanitaire, le degré de complexité des contraintes imposées et la volonté de développer ou de réviser les contraintes existantes. Il faut inclure également parmi les arguments macro-institutionnels, les facteurs institutionnels qui dépendent à la fois des pays importateurs et des pays exportateurs. Ce sont les facteurs de proximité culturelle et politique (la France avec le Vietnam) et/ou d'ancienneté et d'accumulation d'expérience (le Chili avec les USA) qui facilitent le dialogue et la négociation et l'exécution des accords phytosanitaires, les facteurs de type politique et économique qui

interdisent certains commerces (la Corée avec les pommes du Chili, Taiwan avec la pomme de Chine, etc.) ou qui conditionnent l'accord phytosanitaire pour la pomme à d'autres accords (l'Indonésie avec la France qui a pratiqué la négociation liée pour la pomme et l'huile de palme). Nous avons vu à cet égard, le rôle que peuvent jouer les ambassadeurs (dans les réunions FAO/ONPV) et les services économiques des ambassades sous la responsabilité du Ministère du Budget.

Il faut rajouter à cette liste de déterminants macro-institutionnels, les déterminants plus économiques, spécifiques de la filière pomme et qui permettent d'expliquer les priorités des trois pays sur les marchés à contraintes phytosanitaires. Il y a tout d'abord la taille du marché national qui pour les pays à marché exigu, explique la priorité accordée aux exportations. Il y a aussi la proximité géographique des marchés pouvant accueillir les exportations de nos trois pays. Dans le cas de la France et de l'Italie, l'importance des marchés européens permet d'expliquer les exportations tardives vers les marchés à contraintes phytosanitaires qui sont dans l'ensemble des marchés lointains.

Si l'on considère maintenant les arguments de type méso-institutionnel, nous sommes renvoyés à l'analyse des dispositifs institutionnels pour la préparation et la négociation des contraintes phytosanitaires. Cette analyse souligne un certain nombre de différences qui peuvent en partie expliquer le contraste entre les trois pays. Du côté des acteurs publics, on pointera le niveau des compétences qui est notamment fonction des expériences déjà effectuées et des possibilités d'apprentissage avec des pays plus expérimentés (le Chili avec les USA), du partage des moyens entre les filières animales et végétales (la France serait un exemple de ce déséquilibre au profit des filières animales) et de l'allocation des moyens dans les pays importateurs (existence d'agents dédiés SPS dans certaines ambassades de France et du Chili à l'étranger, ce qui n'est pas le cas pour l'Italie, investissements du Chili dans une ferme vitrine en Chine...). Bien entendu, ces ressources et moyens humains dédiés sont fonction de la taille des marchés ; elles résultent aussi de choix stratégiques). On soulignera enfin le rôle joué par l'Union Européenne dans la négociation des protocoles (aujourd'hui avec les USA, demain avec l'Asie ?) et l'on s'interrogera sur la volonté de ses membres de se soumettre à cette discipline de négociation collective et sur les avantages/inconvénients d'une telle démarche collective.

Du côté des acteurs privés, on retrouve l'influence que peut exercer la filière pomme dans les discussions de préparation et de négociation et qui est notamment liée au poids de cette filière dans l'ensemble des fruits et légumes. Une grande différence entre la France et l'Italie est le fait que la France a mis ses principaux efforts sur la pomme qui était le leader de ses exportations tandis que l'Italie a beaucoup plus misé sur le kiwi, un fruit pour lequel elle était leader dans l'hémisphère nord. Une autre différence qui oppose cette fois-ci le Chili à la France et l'Italie est le fait que les exportateurs chiliens sont généralement multi-produits alors que les exportateurs français et italiens sont plutôt mono-produits. Les associations qui les représentent dans les arbitrages et dans la préparation des dossiers ne sont donc pas les mêmes : l'ASOEX au Chili porte des intérêts plus larges tandis que l'ANPP pour la France et ASSOMELA pour l'Italie sont fortement centrés sur la pomme. L'analyse avantages/inconvénients met en balance les économies d'échelle ou d'envergure (le cas de ASOEX) avec le bénéfice d'un meilleur ciblage des priorités. Dans le cas du Chili, l'inconvénient d'un ciblage actuel moins prioritaire pour la pomme est compensé par le fait que le Chili est déjà solidement positionné sur les grands marchés à contraintes phytosanitaires de la pomme. Il faut enfin rajouter les arguments de type stratégique

pour les choix effectués par les trois pays. Lorsque les grands marchés à contraintes phytosanitaires sont déjà très investis par certains grands exportateurs, le choix d'une ouverture de marché peut se faire en direction de marchés plus confidentiels et donc moins concurrentiels. La question peut se poser aussi pour les marchés dits "complexes" comme le Mexique qui impose des contraintes sévères et parfois imprévisibles et dont la rentabilité peut être problématique. La France et l'Italie semblent reculer devant cet investissement tandis que le Chili considère que, bien que coûteux et chronophage, le Mexique peut un jour s'ouvrir davantage et qu'il convient d'être présent sur ce marché malgré les faibles volumes actuellement importés. Rappelons toutefois que le Chili est d'autant plus porté à adopter une telle stratégie que contrairement à la France et l'Italie, il exporte à contre-saison et n'a pas de grand marché solvable à proximité.

A l'interface des acteurs publics et privés, il faut mettre en avant l'importance d'une bonne circulation de l'information et d'une bonne coopération entre les deux catégories d'acteurs tout au long de processus de préparation, de sélection et de négociation des dossiers. Pour la France et l'Italie, ces deux conditions ne sont pas réunies pour l'instant dans la filière pomme, si l'on excepte pour la France quelques actions concertées très réussies (pour la réouverture du marché des USA et pour l'extension du marché Taiwanais). La France et l'Italie perçoivent que ces conditions favorables existent ailleurs dans l'Union Européenne (en Belgique ou aux Pays Bas par exemple) et appellent de leurs vœux une concertation plus étroite avec les autorités publiques. Au Chili, l'action du SAG est perçue comme très positive par les entreprises et un climat de confiance est installé notamment pour les contrôles et l'émission du certificat phytosanitaire. Ce climat de confiance rejaillit sur la définition des contraintes, les pays importateurs acceptant plus facilement les délégations de pouvoir pour le contrôle des mesures phytosanitaires. Un troisième facteur méso-institutionnel semble différencier les trois pays. Il s'agit de la nature même du dispositif d'interface. Dans le cas de la France, c'est un dispositif public (France Agrimer) sous contrôle de l'ONPV française alors que dans le cas de l'Italie, c'est un dispositif privé, de type coopératif, qui est limité aux seuls fruits et légumes (ce qui n'est pas le cas en France) et inclut en revanche l'ensemble des acteurs qui font fonctionner la filière (production bien sûr mais aussi logistique, industrie des équipements de station, industrie de la conservation...). Le problème se pose en revanche d'une meilleure communication avec les autorités publiques de négociation. Dans le cas du Chili, le dispositif d'interface est le binôme SAG/ASOEX sans qu'il y ait besoin d'un intermédiaire comme pour la France et l'Italie. L'ASOEX représente en effet l'ensemble des fruits et légumes et a réussi à installer une coopération efficace avec le SAG.

Enfin, reste posée la question de l'implication des autorités publiques dans la Convention Internationale de la Protection des Plantes qui peut permettre de promouvoir certaines normes décisives pour la gestion du risque phytosanitaire (exemple de la norme de traitement au froid qui a fait l'objet d'une recherche spécifique dans le projet Sustain'Apple<sup>19</sup>). Il faut rappeler en effet que contrairement aux contraintes de résidus de pesticides (contraintes sanitaires) qui font déjà depuis plusieurs années, l'objet d'une forte harmonisation entre pays et qui ne peuvent s'appliquer de façon discriminatoire entre pays fournisseurs, les contraintes phytosanitaires sont

---

<sup>19</sup> Lubello P., Mathieu-Hurtiger V., Codron J.M. (2018). Les exportations françaises de pommes et le traitement au froid contre la mouche méditerranéenne : est-il possible de s'affranchir de la norme de l'USDA sur laquelle s'adosent tous les protocoles internationaux ? In. *Gérer durablement les risques sanitaires et phytosanitaires dans la filière pomme. Synthèse des résultats du projet Sustain'Apple*. Montpellier (FRA): INRA, 20-21.

pour la plupart des contraintes spécifiques, non universelles qui sont dictées par le pays importateur, ou non en concertation avec le pays importateur. La Convention Internationale de la Protection des Plantes (dont le fonctionnement a été étudié dans une autre activité de Sustain'Apple<sup>20</sup>) fournit bien sûr toute une série de normes qui aident à une certaine convergence des contraintes mais celles-ci demeurent fondamentalement des contraintes bilatérales (voire unilatérales), compte tenu de la complexité du problème et du grand nombre de facteurs qui influencent la mise en place et le contenu d'un accord.

---

<sup>20</sup> Lan Dinh T., Marie Vivien D. (2018). La Convention Internationale pour la protection des végétaux: son fonctionnement et ses limites pour l'élaboration des normes phytosanitaires. In. *Gérer durablement les risques sanitaires et phytosanitaires dans la filière pomme. Synthèse des résultats du projet Sustain'Apple*. Montpellier (FRA): INRA, 24-25.