



**HAL**  
open science

# Protection du marché agricole et qualité sanitaire en Polynésie française

Florent Venayre

► **To cite this version:**

Florent Venayre. Protection du marché agricole et qualité sanitaire en Polynésie française. Economies et Sociétés. Série AG Systèmes agroalimentaires, 2012, AG, n°34, 10-11/2012, pp.2057-2076. halshs-00785749

**HAL Id: halshs-00785749**

**<https://shs.hal.science/halshs-00785749>**

Submitted on 6 Feb 2013

**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.

# **Protection du marché agricole et qualité sanitaire en Polynésie française**

**Florent Venayre**\*

*(Agricultural protection and sanitary quality in French Polynesia)*

**(Référence de la publication : Venayre F., 2012, « Protection du marché agricole et qualité sanitaire en Polynésie française », *Economies et Sociétés*, Série « Systèmes Agroalimentaires », AG, n° 34, 10-11/2012, pp. 2057-2076.)**

## **Résumé :**

L'agriculture de la Polynésie française affiche une utilisation intensive de pesticides qui nuit à la qualité sanitaire des produits locaux. Améliorer cette qualité impose des incitations favorables au respect de l'environnement, mais la protection agricole constitue un frein à ces incitations. Le fort niveau de protection agricole, justifié par des lobbies actifs, devrait dans ce but être réduit, ce qui impliquerait une nouvelle conception de la politique publique.

## **Abstract :**

Agriculture in French Polynesia shows an intensive use of pesticides that affects the sanitary quality of local products. Quality improvement requires incentives in favor of environmental protection, but agricultural protection hinders these incentives. The high level of agricultural protection, justified by active lobbies, should be reduced for this purpose, which would imply a new conception of public policy.

---

\* Maître de conférences en Sciences économiques, Laboratoire GDI, Université de la Polynésie française et LAMETA, Université Montpellier I.

## **Introduction : objectif affirmé d'un développement endogène outre-mer et ambitions pour l'agriculture**

Dans l'outre-mer français, l'ampleur des manifestations contre la vie chère du début 2009 aux Antilles et à la Réunion avait conduit le chef de l'État à lancer une grande consultation, initialement conçue pour les départements (DOM) puis élargie à l'ensemble des collectivités (COM) : les États-généraux de l'outre-mer (EGOM). Le chef de l'État déclarait alors que : « *le plus important pour l'avenir, [...] c'est de permettre à chaque département d'Outre-mer de trouver des voies de développement qui lui sont propres. C'est de lui donner les moyens de développer ses propres productions et de ne plus dépendre exclusivement des importations* »<sup>1</sup>. L'idée du développement endogène<sup>2</sup> était donc lancée comme base même des EGOM, destinés principalement – du moins à leur origine, les thématiques étant ensuite élargies et spécifiées selon les DOM-COM – à trouver des solutions pour lutter contre le niveau élevé des prix. Rapidement, le débat s'est porté sur les agricultures locales, comme un écho au second discours du Président prononcé le même jour : « *L'avenir de l'agriculture* ». Il y réaffirmait la volonté de soutenir l'agriculture, tout en insistant sur la nécessaire qualité des produits : « *L'Europe ne peut renoncer à défendre son agriculture de production et doit protéger la qualité sanitaire et environnementale de son alimentation* ».

En Polynésie française, cette importance donnée au secteur agricole ne pouvait qu'être bien accueillie. Le Président de la collectivité avait ainsi indiqué, lors de son discours-programme prononcé quelques jours plus tôt : « *l'autonomie alimentaire est un objectif indispensable [...] Cela implique une politique de soutien actif aux secteurs de l'agriculture, de l'élevage, de l'aquaculture et de la pêche* »<sup>3</sup>, évoquant également environnement et santé. L'ambition était donc bien de favoriser le développement par une politique agricole, fondée sur la protection du marché local.

La Polynésie française vient ainsi de se doter, pour la première fois de son histoire, d'une politique agricole [Ministère (2010)]. Toutefois, sa construction se heurte à une méconnaissance des statistiques agricoles, puisque la Polynésie n'a pas fait l'objet d'un recensement général de l'agriculture (RGA) depuis 1995, le prochain étant prévu en 2012. Les informations disponibles – notamment concernant l'utilisation des sols – sont donc largement obsolètes.

---

<sup>1</sup> Discours du Président de la République sur l'outre-mer, 19 février 2009.

<sup>2</sup> Au sens ici de basé principalement sur les ressources disponibles localement (Haverkort *et al.* [2003]).

<sup>3</sup> Discours du Président de la Polynésie française, 11 février 2009.

Dans ce contexte, cet article vise à évaluer les possibilités d'action de la puissance publique polynésienne dans la construction et l'application d'une politique agricole favorable à la qualité sanitaire, particulièrement au regard de l'utilisation des pesticides. Nous ne chercherons cependant pas à déterminer la politique agricole optimale, l'ambition de cet article étant de montrer que l'agriculture polynésienne est fortement consommatrice de pesticides et d'en chercher une explication dans les institutions protectionnistes des marchés agricoles. Notre approche se situe donc à l'interface de l'économie du développement et de l'économie internationale.

Si certaines analyses ont pu mettre en évidence des résidus de pesticides particulièrement élevés pour des produits locaux, nous ne disposons pas d'informations complètes sur l'utilisation des pesticides en Polynésie. Nous tenterons ainsi de la reconstituer, de manière chiffrée, afin d'effectuer des comparaisons avec la métropole, montrant que les enjeux sanitaires sont essentiels (1). Nous verrons ensuite que toute amélioration de la qualité des produits agricoles se heurte à l'organisation du secteur : largement soutenue par les autorités, l'agriculture ne développe pas les efforts nécessaires à son amélioration qualitative (2). Il apparaît donc nécessaire, comme base d'une politique agricole, de réintroduire des incitations favorables à la qualité sanitaire, impliquant la rénovation des institutions des marchés agricoles polynésiens (3).

## **1. Enjeux sanitaires d'une politique agricole polynésienne**

D'une manière générale, les attentes d'une société à l'égard de son agriculture portent sur la qualité, notamment sanitaire, le respect de la biodiversité et la préservation des ressources naturelles. Intégrées dans la Politique agricole commune à partir de 1975, ces attentes ont trouvé une cohérence avec l'Agenda 2000 [Legris (2007), p. 11], la réforme de 1992 s'étant avérée inefficace [Delpla et Wyplosz (2007), p. 167].

Le développement souhaité de l'agriculture polynésienne interroge sur la qualité des produits (sanitaire et non organoleptique). En l'absence de source générale d'information sur l'utilisation des produits chimiques en Polynésie, nous avons tenté dans ce travail de reconstituer les données nécessaires. Or, un indicateur courant consiste à rapporter l'utilisation des produits chimiques à la surface cultivée. On considère alors le tonnage de substances actives des produits, et non leur poids direct qui tiendrait compte d'éléments non-dangereux ajoutés aux préparations. La surface peut être la superficie agricole utilisée (SAU)

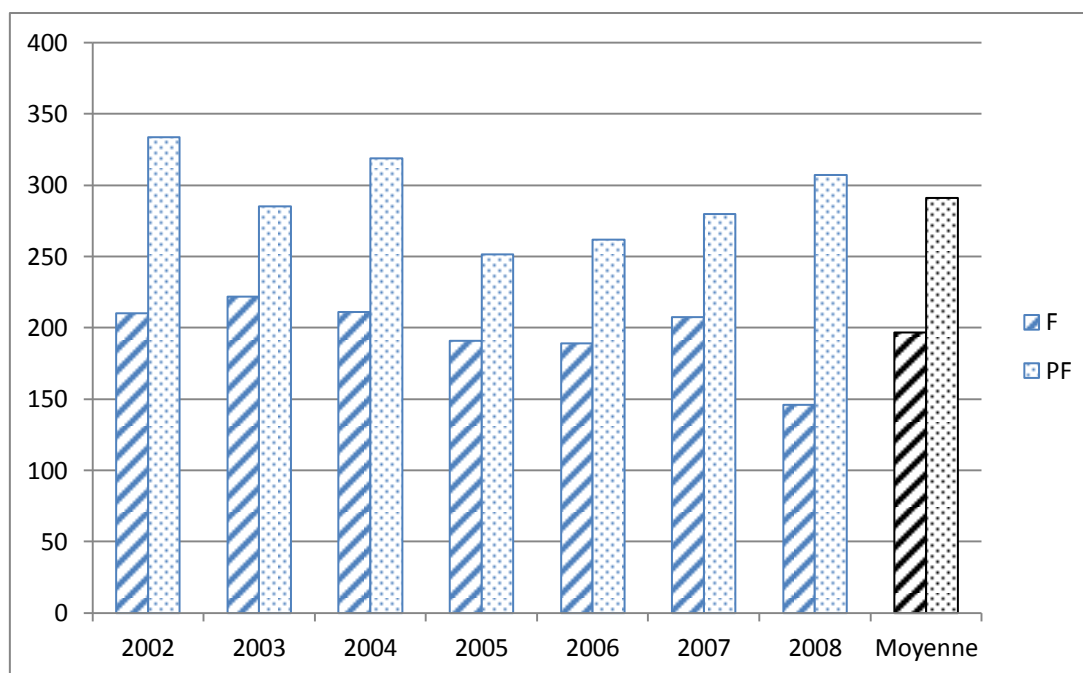
ou les terres arables, c'est-à-dire les « *terres affectées aux cultures temporaires, prairies temporaires à faucher ou à pâturer, jardins maraîchers ou potagers et terres en jachères temporaires* », selon la FAO. Nous avons préféré l'utilisation des terres arables, la SAU incluant également les cultures permanentes et pâturages permanents, ces derniers constituant une proportion très importante de la SAU polynésienne ne nécessitant pas l'emploi de produits chimiques<sup>4</sup>. Malheureusement, la notion de terres arables exclut la culture fruitière, consommatrice d'engrais et pesticides, mais très complexe à reconstituer compte tenu des données disponibles. En dépit de cette limite, la mesure utilisée n'en constitue pas moins un bon indicateur pour évaluer la pression des intrants chimiques sur les sols et, potentiellement, sur la sécurité sanitaire. Si nous disposons d'éléments vérifiant la présence de résidus de pesticides dans les produits agricoles, ce n'est en revanche pas le cas pour la présence de nitrates. Néanmoins, une étude mettant en évidence une pression des engrais sur l'environnement similaire à celle des pesticides (Brugneaux *et al.* [2010]), il nous a semblé utile de traiter également la consommation d'engrais.

La base de données de la FAO permet d'obtenir les quantités d'engrais utilisées par hectare de terres arables pour la France et la Polynésie, au cours de la période 2002-2008 (graphique 1). Les données françaises reprises par la FAO sont celles de l'Union des industries de la fertilisation (UNIFA), tandis que celles de la Polynésie proviennent d'un bilan déclaratif non public qu'il convient donc de recouper. Cependant, comme il n'existe pas de source directe permettant d'obtenir la part des substances actives dans le tonnage des engrais en Polynésie, on utilise les données de l'Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF) concernant le commerce extérieur des engrais. En rapportant le poids des substances actives (FAO) à celui des produits (ISPF), on trouve un ratio moyen de 37,43 % en Polynésie, ce qui signifie que les substances actives représentent moins de 40 % du poids total des engrais<sup>5</sup>. La base de données de l'UNIFA, concernant les livraisons d'engrais en poids des produits, autorise un calcul similaire. Sur la même période, la France affiche un ratio de 36,48 %. Le faible différentiel des ratios permet de conclure à la fiabilité des données déclaratives polynésiennes. Cette précision méthodologique étant effectuée, on constate une utilisation des engrais en Polynésie supérieure en moyenne de 48 % en valeur relative (291,1 kg/ha, contre 196,8 kg/ha pour la France).

---

<sup>4</sup> Les données par communes du RGA de 1995 permettent de reconstituer une surface globale de 11 770 ha de pâturages naturels et de 1 044 ha de pâturages sous cocotiers – surtout aux Marquises – auxquelles s'ajoutent encore d'autres types de pâturages permanents. La SAU était estimée à 18 534 ha.

<sup>5</sup> La part des substances actives variant fortement selon les produits, raisonner en moyenne permet de lisser cette variabilité.



**Graphique 1 : Consommation d'engrais (substances actives) en kg/ha de terres arables**

Un exercice similaire peut être mené pour les pesticides. Les données de l'UNIFA permettent de connaître l'utilisation française de pesticides (substances actives), que l'on rapporte aux terres arables. Selon les chiffres du commerce extérieur (ISPF), le solde annuel moyen des importations polynésiennes de pesticides, entre 2004 et 2009, s'élève à 903 tonnes. Toutefois, toutes ne sont pas destinées à un usage agricole. Sur la période, la part des insecticides est d'ailleurs de 64 %, alors même qu'ils sont souvent utilisés par des entreprises de désinsectisation<sup>6</sup>. Une comparaison avec l'Europe montre d'ailleurs que la proportion d'insecticides est particulièrement importante en Polynésie (tableau 1, d'après Benoît *et al.* [2005]).

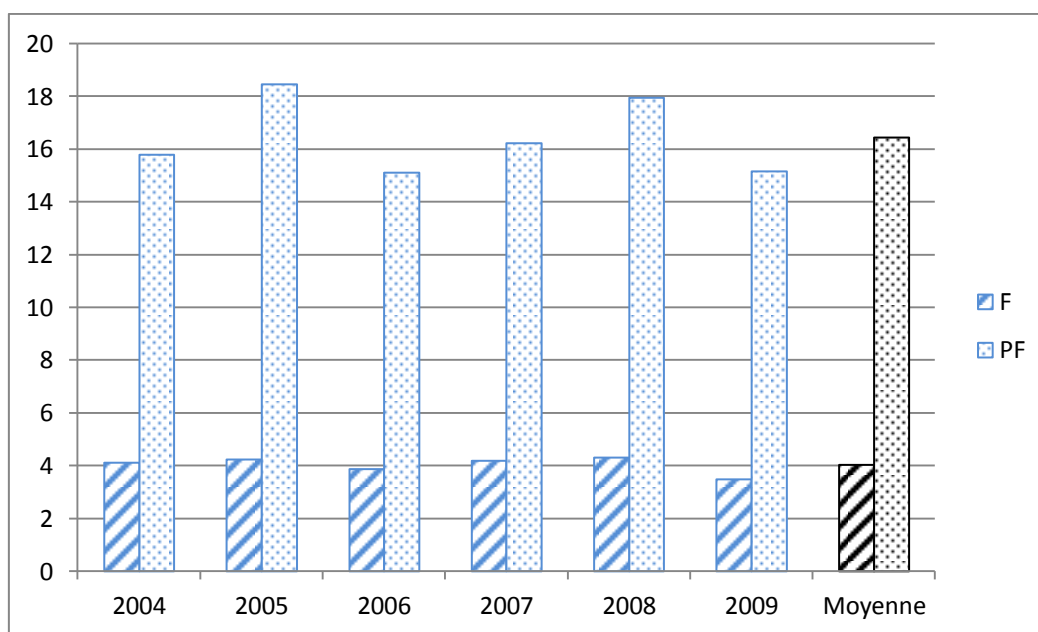
La proportion des pesticides destinée à un usage agricole en Polynésie serait ainsi bien moindre qu'en France : 27 % (Brugneaux *et al.* [2010]) contre 90 % (Gatignol et Étienne [2010]). Durant les années 2000, 249 tonnes de pesticides (en poids des produits) seraient donc destinés à l'agriculture polynésienne. Selon la FAO, le tonnage annuel moyen de substances actives utilisées dans l'agriculture serait de 49 tonnes (pour la période 2004-2009), ce qui représente donc une faible part de substances actives par rapport au poids des produits. La grande disparité des pesticides empêchant d'obtenir des comparaisons avec la métropole, nous retiendrons le chiffre de la FAO, mais la sous-estimation est possible, au regard des remarques précédentes. La consommation polynésienne de pesticides en agriculture apparaît

<sup>6</sup> Cela dit, compte tenu du lessivage régulier des sols par les pluies tropicales, déversées dans le lagon, cela contribue à accroître la pression globale sur l'environnement.

ainsi quatre fois supérieure à celle de la métropole : 16,44 kg/ha contre 4,03 kg/ha en moyenne (graphique 2).

**Tableau 1 : Proportions des différents pesticides utilisés en Europe et en PF (%)**

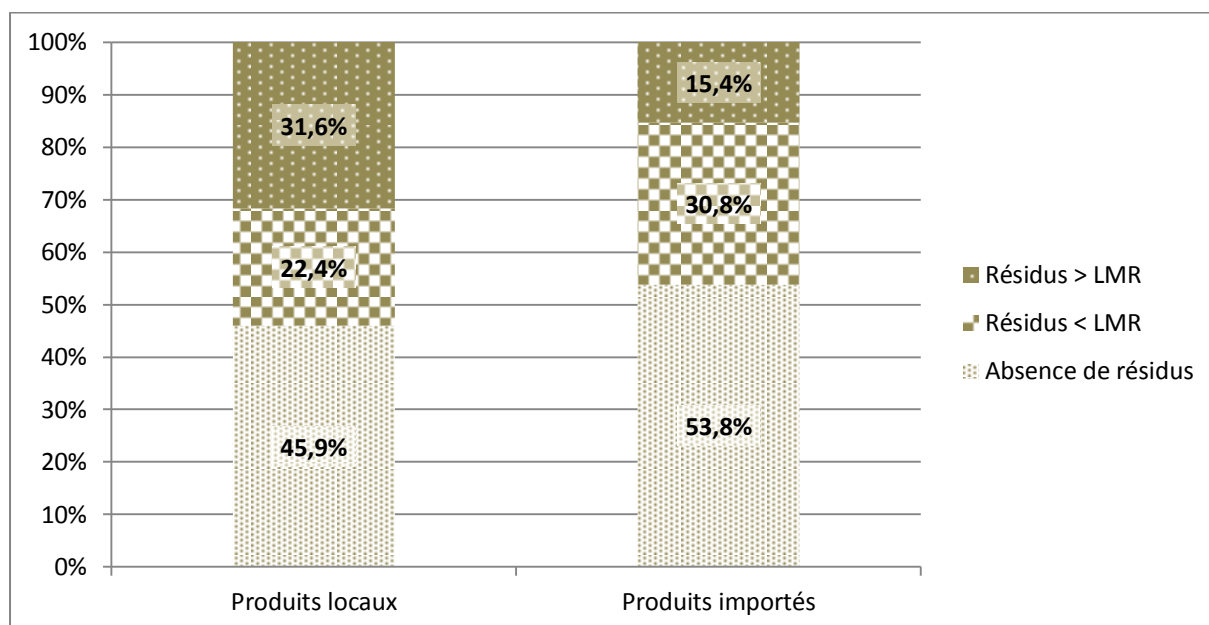
|                            | Insecticides | Herbicides | Fongicides  | Divers      |
|----------------------------|--------------|------------|-------------|-------------|
| <i>Polynésie française</i> | 64           | 11,7       | 3           | 21,3        |
| Espagne                    | 28,4         | 25,4       | 33,7        | 12,5        |
| Grèce                      | 23,7         | 23,9       | 43,7        | 8,7         |
| Italie                     | 21,7         | 18,2       | 51,8        | 8,3         |
| Belgique-Luxembourg        | 11,1         | 46,3       | 31,5        | 11,2        |
| Portugal                   | 10,5         | 25,7       | 56          | 7,7         |
| Irlande                    | 6,3          | 59,6       | 30,7        | 3,4         |
| Royaume-Uni                | 4,2          | 58,6       | 18          | 19,2        |
| Allemagne                  | 3,3          | 50,9       | 32,1        | 13,7        |
| Autriche                   | 3,3          | 46,7       | 38,6        | 11,4        |
| Finlande                   | 2,9          | 78,2       | 13,4        | 5,4         |
| Pays-Bas                   | 2,9          | 27,6       | 46,1        | 23,4        |
| Danemark                   | 2,5          | 73,5       | 19,5        | 4,4         |
| France                     | 2,5          | 32,2       | 54,3        | 10,9        |
| Suède                      | 1,3          | 78,4       | 18,2        | 2,1         |
| <b>Moyenne hors PF</b>     | <b>11</b>    | <b>33</b>  | <b>44,6</b> | <b>11,4</b> |



**Graphique 2 : Pesticides (substances actives) en kg/ha de terres arables**

Ce recours très développé à l'utilisation de pesticides en Polynésie n'est pas sans poser de sérieuses interrogations sur la qualité sanitaire des produits agricoles. L'Institut de la consommation procède d'ailleurs régulièrement à des campagnes de prélèvements pour

détecter les résidus de pesticides dans les produits agricoles locaux et importés. En 2007 et 2008, 19 campagnes ont eu lieu, pour une étude totale de 150 produits, dont 98 locaux. Les mesures effectuées permettent la comparaison avec les normes autorisées en France, c'est-à-dire les limites maximales de résidus de pesticides (LMR)<sup>7</sup>. Près du tiers des produits agricoles locaux ont des traces de pesticides supérieures aux normes françaises, soit le double de la proportion pour les produits importés (graphique 3).



**Graphique 3 : Analyses des résidus de pesticides dans les produits locaux et importés**

Par ailleurs, une étude plus fine des résultats montre que les dépassements par rapport aux normes sont parfois impressionnants. Des exemples montrent des doses de fongicide (chlorothalonil) 1700 fois supérieures à la LMR pour la laitue<sup>8</sup>, ou 630 fois supérieures pour les concombres. De même, pour un insecticide classé très dangereux (méthamidophos), une dose 250 fois plus élevée que la LMR dans la salade<sup>9</sup>. Les produits locaux dépassant les LMR sont donc, en proportion, deux fois plus nombreux que les produits importés, mais ce ratio ne rend pas pleinement compte de l'ampleur du phénomène, puisque les dépassements observés peuvent atteindre des proportions inobservées sur les produits importés. Cela pourrait d'ailleurs contribuer à expliquer que, par rapport à la métropole, deux fois plus de produits

<sup>7</sup> Les campagnes de 2009 et 2010 se réfèrent aux normes polynésiennes adoptées depuis (arrêté n° 231 CM du 6 février 2009) et n'autorisent donc pas une agrégation des résultats. Elles ne sont donc pas intégrées.

<sup>8</sup> Campagne du 12 mars 2008.

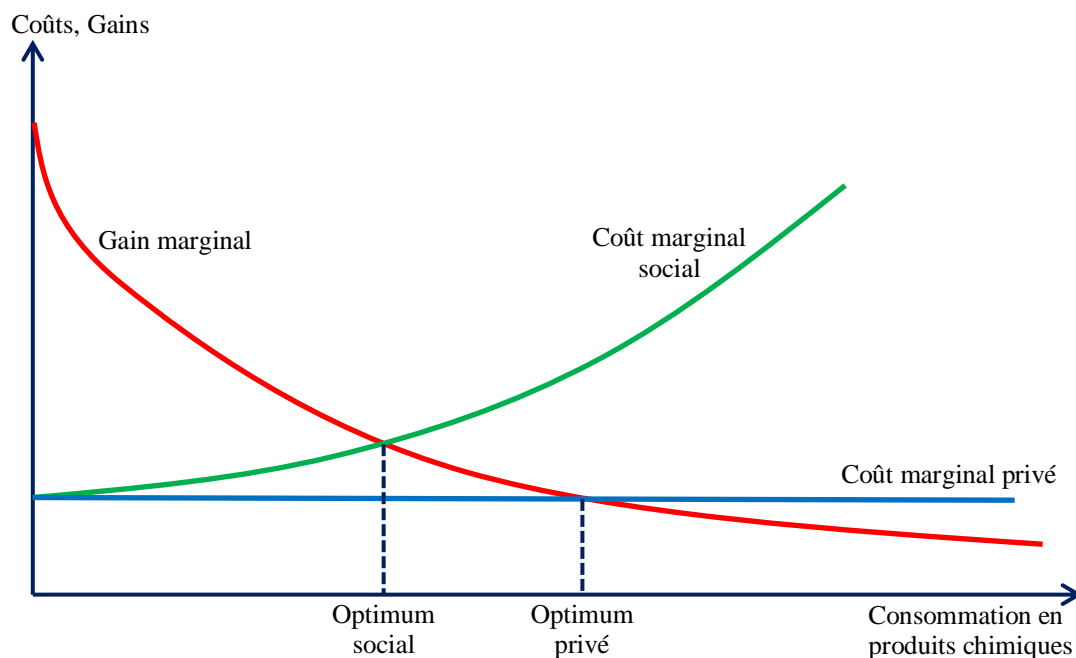
<sup>9</sup> Campagne du 11 décembre 2007 pour les deux exemples précédents.



sont au-dessus des LMR alors que l'utilisation de pesticides est quatre fois supérieure<sup>10</sup>. On pourrait invoquer les difficultés particulières d'une agriculture tropicale pour expliquer cette surconsommation de pesticides, mais cela n'expliquerait pas de telles proportions, d'autant que se développent en parallèle quelques exploitations bio.

## 2. L'impact de la protection de l'agriculture sur la qualité sanitaire

La politique agricole polynésienne consiste essentiellement en la fixation d'objectifs quantifiés de production, basés sur des mesures protectionnistes (Ministère [2010]). Le document affirme d'ailleurs, dès sa première phrase, que son but est d'« inscrire l'action publique en faveur du secteur agricole dans la durée et [de] construire la légitimité des soutiens publics au monde rural ». Elle devrait pourtant intégrer des mesures permettant d'accroître la qualité sanitaire, par une moindre utilisation des produits chimiques. D'autant plus que les attentes des consommateurs sont clairement exprimées dans ce sens depuis l'existence des campagnes de prélèvements. Or, sans politique adéquate, l'utilisation d'intrants chimiques excède l'optimum social, comme l'illustre le graphique 4 [Nordström et Vaughan (1999), p. 17].



**Graphique 4 : L'utilisation excessive de produits chimiques par rapport à l'optimum social**

<sup>10</sup> Cela pourrait également indiquer que les conditions d'application sont mal maîtrisées, en particulier les délais à respecter entre l'application et la récolte.

Cet exemple traduit l'importance des incitations individuelles à l'utilisation d'intrants chimiques et le décalage que ces dernières créent avec le niveau collectivement souhaitable. Pour maximiser son profit, un agriculteur doit équilibrer son gain marginal et son coût marginal (privé). On suppose le gain marginal décroissant, ce qui traduit l'idée que chaque kilo supplémentaire d'intrants entraîne un accroissement plus faible des rendements de la production, tandis que le coût de ces intrants (le coût marginal privé) reste constant, c'est-à-dire que les marchés de produits chimiques sont concurrentiels. Si le coût marginal privé n'intègre pas la totalité des coûts réellement subis par la société, y compris environnementaux et sanitaires, l'équilibre différera de l'optimum social. Il est probable que le coût marginal social sera supérieur au coût marginal privé et qu'il sera croissant, car plus l'utilisation de produits chimiques devient intensive, plus la dégradation environnementale et sanitaire est à craindre.

L'écart horizontal entre l'optimum social et l'optimum privé illustre donc la pression subie par les sols et, pour le cas qui nous intéresse ici, le risque sanitaire potentiel lié à la consommation de fruits ou légumes contenant trop de résidus de pesticides. Or, réduire cet écart implique une modification des incitations de l'agriculteur à utiliser des pesticides. On pourrait pour cela envisager de taxer l'utilisation des produits chimiques dans l'agriculture (Jacquet [2011]), mais l'effet sur la réduction n'est pas garanti et il semblerait que les quotas d'utilisation de pesticides s'avèrent à cet égard plus efficaces (Skevas *et al.* [2012]). Particulièrement si la réglementation en vigueur comme le plan Ecophyto 2018 (Paillotin [2008]) s'accompagne de conseils et formations adaptés pour les agriculteurs (Ugaglia *et al.* [2011]). Un recours à des taxes sur les pesticides semble encore moins susceptible d'avoir les effets escomptés en Polynésie, qui présente toutes les caractéristiques pour que le coût des taxes puisse se répercuter sur les prix, les tarifs étant maîtrisés par les agriculteurs au pouvoir de marché élevé.

L'agriculture polynésienne est en effet très protégée de la concurrence extérieure, comme c'est une caractéristique récurrente des pays développés, alors même que les pays pauvres recourent à des taxes sur les produits agricoles, notamment à l'exportation (Fulginiti et Shogren [1992]). Le développement des pays européens illustre bien cette tendance croissante, bien que non linéaire, à la protection du revenu des agriculteurs (Swinnen [2009]). Cependant, la protection agricole polynésienne ne prend que faiblement la forme de subventions : 86 millions de Fcfp (720 000 euros) de dotation pour le développement de

l'agriculture en 2010<sup>11</sup>. Les systèmes de soutien à la production, comme pour la viande bovine pour laquelle le prix réglementé est compensé, avoisinent les 190 000 euros en 2010<sup>12</sup>. Il existe également des aides à l'investissement ou l'installation des agriculteurs<sup>13</sup>. Cependant, la protection agricole utilise essentiellement des vecteurs indirects, le principe sous-jacent étant celui de l'import-substitution.

Les marchandises importées en Polynésie sont ainsi classées en quatre catégories : suspendues (dont l'importation est interdite), placées sous le régime d'appel d'offres, « *non libérées* » (soumises à contingentements), et « *libérées* »<sup>14</sup>. Ainsi, pour les produits agricoles, des quotas d'importation sont définis, lorsqu'il ne s'agit pas d'une interdiction pure et simple d'importation. Afin de déterminer les quotas d'importation, produit par produit, l'avis d'une commission *ad hoc* est requis.

Cet organe, créé en 1978 sous l'appellation « *conférence consultative* »<sup>15</sup>, a vu sa mission évoluer au cours du temps. À l'origine, il s'agissait pour cette conférence agricole de fixer les prix, au stade de la production, de l'ensemble des produits locaux non transformés issus de l'agriculture, l'élevage ou la pêche. Présidée par le chef du service des affaires économique, la conférence agricole est composée de 14 membres supplémentaires : deux chefs de service (commerce extérieur et économie rurale ou pêche, selon le sujet traité), les présidents des chambres d'agriculture et de commerce, six agriculteurs, deux commerçants et deux représentants des consommateurs<sup>16</sup>. Une décision de 1981 va faire évoluer la mission de cette conférence agricole, puisqu'il est décidé que « *les prix au stade de la production des produits locaux non transformés de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche sont librement déterminés* »<sup>17</sup>, à quelques exceptions près listées dans l'article 3. La conséquence est évidemment que la mission de la conférence agricole devient caduque.

Pour autant, cette dernière ne disparaît pas du champ décisionnel agricole, puisqu'elle est alors en charge de la définition des quotas d'importation. La base réglementaire est celle de l'interdiction des importations pour l'ensemble des fruits frais, mais aussi pour un certain nombre de légumes produits localement, qu'ils soient traditionnels (taro, *uru* – fruit de l'arbre à pain –, igname, patate douce...) ou non (concombre, tomate, courgette, poivron, salade,

---

<sup>11</sup> Dont 29 millions de Fcfp ont été consacrés à la réparation des dégâts du cyclone *Oli* de février 2010.

<sup>12</sup> *Rapport du Président de la Polynésie française à l'Assemblée de la Polynésie française pour l'année civile 2010*.

<sup>13</sup> Notamment prévues par la loi du pays n° 2009-7 du 1<sup>er</sup> avril 2009.

<sup>14</sup> Arrêté n° 861 CM du 22 juin 1999, Article 2.

<sup>15</sup> Décision n° 762 AE du 13 octobre 1978, Article 9.

<sup>16</sup> Décision n° 762 AE, *op. cit.*, Article 10.

<sup>17</sup> Décision n° 1366 AE du 2 avril 1981, Article 1.

carotte...)<sup>18</sup>. La conférence agricole peut déroger à ce principe général d'interdiction pour ouvrir des quotas, en fonction des besoins estimés par rapport aux quantités produites localement. Ainsi, alors qu'à l'origine, la conférence agricole se réunissait « *aussi souvent que la conjoncture l'exige* »<sup>19</sup>, lorsqu'il s'agissait de fixer les prix des denrées agricoles locales, elle devient mensuelle, pour la définition des quotas d'importation des fruits et légumes frais. Les importations interviennent donc en complément des productions locales, assurant l'écoulement de ces dernières, mais ne constituent pas une réelle concurrence aux produits locaux, empêchant le consommateur d'effectuer un choix<sup>20</sup> et provoquant d'inévitables ruptures d'approvisionnement dues aux difficultés de prévisions de l'offre et de la demande. L'évolution de la conférence agricole n'a cependant pas été notifiée dans les textes : c'est sans « *aucun fondement légal* » qu'elle intervient, comme le souligne le ministre de l'agriculture, affirmant immédiatement qu'il est « *convaincu de l'utilité de cette conférence* » et qu'il « *n'est pas question de la supprimer* »<sup>21</sup>.

Cette protection renforcée de l'agriculture favorise donc une surutilisation de pesticides, du fait de l'absence de concurrence sur la qualité, d'autant que l'agriculture polynésienne n'est pas développée à des fins d'exportation mais de recherche de souveraineté alimentaire : elle n'est donc pas pénalisée par un déficit de qualité qui lui fermerait des marchés extérieurs. Il semble donc que la voie d'action pour les autorités publiques ne puisse pas efficacement être une taxation, du moins tant que le contingentement et la conférence agricole perdureront, qui autorisent la répercussion des surcoûts sur le prix final. Une voie plus incitative devrait sans doute être recherchée.

### **3. Rôle des institutions et promotion de la qualité des produits agricoles**

Avant de poursuivre nos réflexions en matière d'action publique, une précision semble utile. Notre approche, dans cet article, ne consiste pas à traiter des débats nombreux et complexes qui existent sur l'influence globale de l'ouverture des échanges sur l'environnement (Copeland et Taylor [2004]), mais à nous cantonner au plan local polynésien.

---

<sup>18</sup> Arrêté n° 1283 CM du 20 octobre 1986.

<sup>19</sup> Décision n° 762 AE, *op. cit.*, Article 9.

<sup>20</sup> L'argument du choix des consommateurs qui dépendrait de la qualité sanitaire des produits peut sembler difficile à généraliser dans le cas, par exemple, des échanges agricoles entre la France et l'Espagne, dans lesquels le prix semble déterminant. Cependant, pour la Polynésie, l'ampleur des résidus de pesticides observés et sa forte médiatisation incitent à croire à un impact plus marqué.

<sup>21</sup> Procès-verbal de l'Assemblée de la Polynésie française des 27 et 28 mai 2010.

Or, les effets environnementaux globaux et locaux peuvent s'opposer et il est possible d'avoir des effets globaux négatifs alors même que, au plan local, l'ouverture du commerce peut être bénéfique (Walkenhorst [2000]). De plus, notre intérêt porte essentiellement sur les pesticides, eux-mêmes vus seulement sous l'angle de la qualité sanitaire, à l'échelle locale. Cet angle est très différent de celui de l'allocation optimale des moyens de production. Selon les contextes retenus, des auteurs ont pu montrer que la libéralisation du commerce mondial en matière agricole conduirait à une ré-allocation de la production des pays développés vers les pays en développement, aux agricultures moins intensives en pesticides (Anderson [1992]). À l'inverse, d'autres soutiennent des effets négatifs en termes de santé publique (Drabo [2011]), ou concluent à l'absence d'effet du degré de libéralisation du commerce sur les résidus de pesticides dans l'alimentation (Dasgupta *et al.* [2002]).

Pour notre étude, l'angle retenu est celui de la qualité sanitaire des produits agricoles polynésiens. Bien qu'elle s'avère faible, comme l'ont montré les résultats précédents, les consommateurs ne peuvent pas se diriger vers les produits importés, leur accès au marché local étant extrêmement restreint. Une suppression des quotas d'importation permettrait ainsi de rétablir un potentiel de choix, si les étiquetages indiquent bien la provenance des fruits et légumes, ce qui créerait des incitations pour les producteurs locaux à utiliser les pesticides avec plus de parcimonie. Il est possible de croire à cet effet auto-disciplinant de l'ouverture, dans le cas polynésien, dès lors que l'information sur les teneurs en pesticides est maintenue. Cependant, les campagnes de prélèvements ayant été suspendues en 2011, il serait donc nécessaire de les réintroduire, voire de les renforcer. Afin d'éviter un choc sur les ventes de produits locaux, il serait possible d'envisager une suppression progressive du système de protection, annoncée préalablement, permettant aux producteurs locaux d'améliorer leurs modes de production avant la réalisation de l'ouverture. En accompagnant cette mesure d'un renforcement des campagnes de prélèvements, et de la communication de leurs résultats, les consommateurs pourraient alors être rassurés sur la qualité sanitaire des produits locaux avant l'ouverture pleinement effective des échanges.

Officiellement, les prix ne sont plus discutés au sein de la conférence agricole, bien que les producteurs puissent s'y retrouver mensuellement pour échanger des informations désagrégées sur les quantités de production. Dans l'hypothèse où cela serait effectivement respecté en pratique, et où il n'y aurait donc aucune entente sur les prix, il n'en reste pas moins que le principe même du contingentement soutient des prix élevés. Or, si toute politique agricole se doit d'intégrer les questions environnementales et sanitaires, la composante prix joue également un rôle particulier en outre-mer, compte tenu du coût de la

vie sensiblement plus élevé qu'en métropole. Ces prix élevés connaissent des déterminants multiples, qui peuvent différer selon les DOM-COM, mais l'on retrouve aussi des justifications communes, dont les importants handicaps de compétitivité subis par l'ensemble des activités économiques des petites économies insulaires (Martins et Winters [2004] ; Venayre [2012]), notamment l'impossibilité de bénéficier d'effets d'échelle qui contraint souvent à la recherche de stratégies de niche. On retrouve également une tendance, en général partagée dans l'outre-mer, au protectionnisme et à l'import-substitution (Salmon [2007]), en dépit même de son inefficacité démontrée dans l'outre-mer français (Poirine [1996], Freyss [1997]).

Au-delà de la question sanitaire (et environnementale, compte tenu des risques de pollution des eaux et de l'impact sur le fragile écosystème lagunaire), une diminution du protectionnisme agricole polynésien aurait également pour conséquence de réduire les prix pour les consommateurs, ce qui est donc important dans le cas ultramarin. En Polynésie, ce point est plus essentiel encore compte tenu des problèmes de santé publique<sup>22</sup>. Le prix élevé des produits frais conduit en effet à la consommation de produits moins sains, notamment les plats préparés riches en graisses. Or, les Polynésiens connaissent des taux de prévalence de l'obésité et du diabète particulièrement inquiétants<sup>23</sup> aux plans sanitaire et économique (le financement des dépenses de santé étant largement remis en question). Certaines campagnes publiques tentent de favoriser la consommation de fruits et de légumes frais, notamment dans les écoles, mais leur effet se heurte au niveau soutenu des prix.

Pourtant, le rôle de la conférence agricole et la réglementation de la production sont réaffirmés [Ministère (2010)], ce qui, compte tenu de l'importance du lobby agricole, est peu surprenant. Il est en effet commun d'expliquer les protections de marchés par l'efficacité accrue de l'influence des lobbies agricoles, observée lorsque les consommateurs peuvent supporter davantage les prix élevés du protectionnisme [Honma (1993), p. 110]. L'étude de données longues vient confirmer ce lien entre décroissance du coefficient budgétaire destiné à l'alimentation et augmentation de la protection des revenus des agriculteurs (Swinnen [2009]). Toutefois, certaines situations concrètes échappent à cette explication en termes de rapport de force. Ainsi, il arrive que l'on assiste à un soutien massif de l'opinion publique à l'égard des politiques agricoles protectionnistes, comme au Japon lors de la récession de

---

<sup>22</sup> Et également compte tenu des risques environnementaux liés à la pollution, qui, dans le cas d'un écosystème lagunaire, prennent une résonance particulière.

<sup>23</sup> Pour l'obésité, en 2002, ce taux est de 40 % pour les femmes et 38 % pour les hommes (contre 11,3 % en France en 2003). Pour le diabète, en 2007, il est de 25 % (contre 14,5 % en France en 2009) [Serra-Mallol (2010), p. 494].

décembre 2008. Deux raisons peuvent alors être invoquées : une forme de sympathie pour les agriculteurs, tout d'abord, et une projection des angoisses des consommateurs quant à leur propre avenir (Naoi et Kume [2011]). Cela dit, les consommateurs japonais semblent parfois pouvoir accepter des mesures difficilement envisageables ailleurs, comme la taxe douanière de 1 000 % sur les importations de riz instaurée fin 1998 [Krugman et Obstfeld (2001), p. 269].

Pour la Polynésie française, on peut se demander lequel des deux effets – efficacité lobbyiste ou soutien de l'opinion – serait le plus susceptible de se produire. Il est possible de croire, compte tenu des résultats des analyses de résidus de pesticides effectuées dans les produits locaux, très largement repris dans la presse locale, que le soutien de la population en serait largement affaibli. En revanche, la puissance lobbyiste des syndicats agricoles ne fait aucun doute. Lors des États-généraux de l'outre-mer, l'Atelier 3, consacré au développement des productions endogènes, a vu la participation active de représentants des agriculteurs et le document de synthèse de cet atelier<sup>24</sup> s'en ressent fortement. Il liste ainsi dans les forces du secteur les importations règlementées par la conférence agricole (p. 11) et indique que « *les mesures de soutien des productions primaires locales [...] ainsi que le développement des dispositifs d'incitation à leur production sont vivement préconisés* » et qu'elles doivent se concrétiser par des limitations ou des interdictions d'importation (p. 70). La politique de protection est donc réaffirmée, avec comme base l'import-substitution : il s'agit de « *permettre une progressive mais nécessaire substitution des produits importés par des produits locaux* » (p. 71). En revanche, le même document n'aborde la question des pesticides qu'une seule fois, pour indiquer immédiatement que « *le produit local est quelquefois boudé par le consommateur par préjugés* », méritant « *pourtant d'être mieux connu par la mise en place d'opérations d'information et de promotion dans le but de rassurer le consommateur* » (p. 73). Pour le moins, la prise de conscience ne semble pas être totale.

## **Conclusion**

L'intervention du gouvernement est donc indispensable pour augmenter la qualité des produits agricoles. Toutefois, l'organisation des marchés agricoles polynésiens conduit à croire qu'une intervention strictement réglementaire, de même que l'introduction d'un

---

<sup>24</sup> Diagnostic de l'Atelier 3, *Le renforcement de la contribution des productions locales au développement économique et la promotion d'un développement endogène au bénéfice des Polynésiens*, Septembre 2009.

système de taxation sur l'emploi des pesticides, ne mèneront pas à une amélioration qualitative sensible. En revanche, les incitations de marché pourraient jouer un rôle intéressant, à la condition qu'elles puissent être réintroduites par le biais de la concurrence des produits importés et accompagnées d'une information sur les risques encourus par les consommateurs. Cependant, une telle volonté politique est absente à l'heure actuelle, la tendance étant au contraire celle d'un soutien renforcé et élargi aux agriculteurs, confortant ainsi la politique d'import-substitution de la Polynésie française, sans considération pour les risques sanitaires supportés par les consommateurs polynésiens, qui semblent ainsi bien loin d'être éradiqués.

Ce mode d'intervention publique, déjà ancien en Polynésie, perdure en dépit de ses effets haussiers sur les prix des produits frais, alors même que de graves problèmes de santé publique – obésité et diabète – devraient inciter les autorités à favoriser des habitudes alimentaires saines, dont la consommation de fruits et légumes frais. La notion de développement endogène, largement utilisée depuis quelques années, vient en quelque sorte servir d'alibi à une politique protectionniste également justifiée par la petite taille de la collectivité. Pourtant, d'autres territoires plus petits encore n'agissent pas nécessairement de la sorte, même si l'import-substitution reste fréquent dans l'outre-mer. Les Îles Falkland, par exemple, n'utilisent ni barrières non tarifaires – exceptées les restrictions temporaires visant à protéger la collectivité des germes extérieurs –, ni barrières tarifaires autres que pour le tabac et l'alcool [Salmon (2007), p. 108].

Assurer une promotion efficace de la qualité sanitaire des produits agricoles polynésiens impose de réduire la puissance des lobbies agricoles, ce qui passe par la cessation des activités de la conférence agricole et la diminution des barrières aux importations. Comme nous l'avons vu, cette ouverture pourrait être progressive tout en portant ses fruits, dès lors qu'elle serait annoncée puis réalisée. L'action des autorités pourrait alors utilement se recentrer, non vers l'organisation du secteur elle-même, mais vers un soutien indirect. Ce soutien pourrait par exemple porter sur la recherche de labellisation de certains produits locaux, qui s'inscrit particulièrement bien dans les stratégies de niche porteuses pour les petites économies. Les labels constituant de plus des signaux de qualité (Pacciani *et al.* [2001]), ils accompagneraient une évolution vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement. On sait enfin qu'ils ont des effets de réputation favorables et permettent par conséquent un meilleur accès aux débouchés (Bramley *et al.* [2009]), ce qui présenterait au moins l'avantage de coïncider avec l'affichage d'un développement endogène. La formation des agriculteurs à l'emploi des pesticides et des engrais, et l'information sur les risques



sanitaires encourus par les agriculteurs eux-mêmes, trop souvent méconnus, pourraient également être des pistes à explorer pour renforcer les effets incitatifs exposés.

## **Bibliographie**

- ANDERSON K. [1992], « The Standard Welfare Economics of Policies Affecting Trade and the Environment », in ANDERSON K. et BLACKHURST R. (eds), *The greening of world trade issues*, Harvester Wheatsheaf, New York, p. 25-48.
- BENOÎT M., BONICELLI B., GUICHARD L., DELORME R., FALOYA V. et RUELLE B. [2005], « Connaissance de l'utilisation des pesticides », in SABBAGH L. et DE MENTHIERE N. (eds.), *Pesticides, agriculture et environnement : réduire l'utilisation des pesticides et en limiter les impacts environnementaux*, Expertise scientifique collective INRA et CEMAGREF.
- BRAMLEY C., BIÉNABE E. et KIRSTEN J.F. [2009], « The Economics of Geographical Indications : Towards a Conceptual Framework for Geographical Indication Research in Developing Countries », in WIPO (eds), *The economics of intellectual property : suggestions for further research in developing countries and countries with economies in transition*, Genève, p. 109-141.
- BRUGNEAUX S., LAGOUY E., ALLONCLE N. et GABRIE C. [2010], *Analyse éco-régionale marine de Polynésie française*, CRISP, novembre.
- COPELAND B.R. et TAYLOR M.S. [2004], « Trade, Growth, and the Environment », *Journal of Economic Literature*, Vol. 42, n° 1, p. 7-71.
- DASGUPTA S., MEISNER C., WHEELER D. et JIN Y. [2002], « Agricultural Trade, Development and Toxic Risk », *World Development*, Vol. 30, n° 8, p. 1401-1412.
- DELPLA J. et WYPLOSZ C. [2007], *La fin des privilèges : payer pour réformer*, Hachette Littératures, Paris.
- DRABO A. [2011], « Agricultural Primary Commodity Export and Environmental Degradation : What Consequences for Population's Health ? », Document de travail, n° E 2011.10, CERDI.
- FREYSS J. [1997], « L'éternel recours : les impasses de l'économie assistée en Nouvelle-Calédonie », *Tiers Monde*, Vol. 38, n° 149, p. 99-119.
- FULGINITI L.E. and SHOGREN J.F. [1992], « Agricultural Protection in Developing Countries », *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 74, n° 3, p. 795-801.

- GATIGNOL C. et ÉTIENNE J.-C. [2010], *Pesticides et Santé*, Rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 29 avril 2010.
- HAVERKORT B., HOEOFT K. et HIEMSTRA W. (eds) [2003], *Ancient Roots, New Shoots : Endogeneous Development in Practice*, Zed Books, Compas.
- HONMA M. [1993], « Japan's Agricultural Policy and Protection Growth » in ITO T. et KRUEGER A.O. (eds), *Trade and protectionism*, University of Chicago Press, Chicago, p. 95-111.
- JACQUET F., BUTAULT J.-P. et GUICHARD L. [2011], « An Economic Analysis of the Possibility of Reducing Pesticides in French Field Crops », *Ecological Economics*, Vol. 70, n° 9, p. 1638-1648.
- KRUGMAN P.R. et OBSTFELD M. [2001], *Économie Internationale*, Éditions De Boeck Université, Bruxelles, 3<sup>ème</sup> édition.
- LEGRIS B. [2007], « L'agriculture, de nouveaux défis », in INSEE, *L'agriculture, nouveaux défis*, p. 9-13.
- MARTINS P.M.G. and WINTERS A.L. [2004] « When Comparative Advantage Is Not Enough : Business Costs in Small Remote Economies », *World Trade Review*, Vol. 3, n° 3, p. 347-383.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE RURALE [2010], *Politique agricole pour la Polynésie française 2011-2020*.
- NAOI M. and KUME I. [2010], « Explaining Mass Support for Agricultural Protectionism : Evidence From a Survey Experiment During the Global Recession », *International Organization*, Vol. 65, n° 4, p. 771-795.
- NORDSTRÖM H. et VAUGHAN S., 1999, *Commerce et environnement*, Dossiers spéciaux n° 4, Publications de l'OMC.
- PACCIANI A., BELLETTI G., MARESCOTTI A. and SCARAMUZZI S. [2001], « The Role of Typical Products in Fostering Rural Development and the Effects of Regulation EEC 2081/92 », 73<sup>rd</sup> EAAE Seminar, Ancona, 28-30 June 2001.
- PAILLOTIN G. [2008], *Rapport final du Président du comité opérationnel 'Ecophyto 2018', Chantier 15 'Agriculture écologique et productive'*, 22 mai 2008.
- POIRINE B. [1996], « La contribution de la substitution d'importation à la croissance dans les DOM-TOM (1971-1989) », *Revue Française d'Économie*, Vol. 11, n° 4, p. 167-192.
- SALMON J.-M. [2007], *Étude d'impact de l'intégration régionale des PTOM*, Rapport pour l'Union européenne, juillet.

- SERRA-MALLOL C. [2007], *Nourritures, abondance et identité – Une socio-anthropologie de l'alimentation à Tahiti*, Éditions Au vent des îles, Tahiti.
- SKEVAS T., STEFANO S.E. and LANSINK A.O. [2012], « Can Economic Incentives Encourage Actual Reductions in Pesticide Use and Environmental Spillovers ? », *Agricultural Economics*, Vol. 43, n° 3, p. 267-276.
- SWINNEN J.F.M. [2009], « The Growth of Agricultural Protection in Europe in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries », *World Economy*, Vol. 32, n° 11, p. 1499-1537.
- UGAGLIA A., DEL'HOMME B. and FILIPPI M. [2011], « Overcoming Grape Growers' Pesticides Lock-in », *Cahiers du GREThA*, n° 2011-12.
- VENAYRE F. [2012], « Interventionnisme public et handicaps de compétitivité : analyse du cas polynésien », Document de travail, n° 121, Agence française de développement, Département de la recherche, Mars.
- WALKENHORST P. [2000], « Domestic and International Environmental Impacts of Agricultural Trade Liberalisation », Directorate for food, agriculture and fisheries, Environment directorate, n° COM/AGR/ENV(2000)75/FINAL, OCDE.