



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n°16025

Organisation et fonctionnement du dispositif phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie

**Mission d'expertise et de conseil
auprès du gouvernement de la Nouvelle Calédonie**

Établi par

Jean-Pierre CHOMIENNE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Novembre 2016

SOMMAIRE

RESUME	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	6
1. INTRODUCTION : PRESENTATION DE LA METHODE, PRECISION DE LA COMMANDE	7
1.1. Nature de la mission	7
1.2. Déroulement de la mission	7
1.3. Quelle politique phytosanitaire pour la Nouvelle Calédonie ?	8
2. LE DIAGNOSTIC	9
2.1. Retour sur trois séries d'événements récents	9
2.1.1. Le bunchy top du bananier (BBTV) : la difficulté de prescrire et de conduire des luttes collectives	10
2.1.2. Les crises récentes en culture pomme de terre	11
2.1.3. Les contentieux relatifs aux homologations de Produits Phytopharmaceutiques à Usage Agricole (PPUA)	12
2.2. Le cadre pour l'action publique	13
2.3. Les moyens des services	13
2.4. Aux frontières, des objectifs de biosécurité sans commune mesure avec la réalité d'un monde où la Nouvelle Calédonie est de moins en moins isolée des grands flux d'échanges	14
2.5. Un outil de maîtrise de l'état phytosanitaire du territoire dispersé au regard des compétences techniques effectivement présentes sur le territoire	15
2.6. Un dispositif d'homologation trop complexe au regard des enjeux et des moyens des services	16
2.7. Une gouvernance à rationaliser	17
3. LES RECOMMANDATIONS	19
3.1. Vers un pilotage renforcé par le gouvernement de la Nouvelle Calédonie	19
3.2. Prendre en compte le besoin évident de compétences spécifiques	20
3.3. Investir sur la maîtrise phytosanitaire du territoire en renforçant les effectifs dédiés à cette mission	20
3.4. Se doter d'une capacité d'analyse officielle	21
3.5. Adosser l'homologation des produits phytopharmaceutiques sur le dispositif communautaire d'Autorisation de Mise en Marché (AMM)	22
4. LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS, LES MOYENS A MOBILISER	23
4.1. Une expertise phytosanitaire à conforter de manière volontariste... ..	23
4.2. ...Pour piloter plus efficacement la politique phytosanitaire... ..	24
4.3. ...Et pour construire le « projet phytosanitaire néo-calédonien »	25
4.4. Coût des actions proposées	25
CONCLUSION VERS UNE APPROCHE INTEGREE DES QUESTIONS PHYTOSANITAIRES	27

ANNEXES.....	29
Annexe 1 : lettre de mission.....	31
Annexe 2 : élément de la convention valant cadrage	36
Annexe 3 : liste des personnes rencontrées	38
Annexe 4 : liste des sigles utilisés.....	40
Annexe 5 : liste des textes de référence	41
Annexe 6 : bibliographie	42
Annexe 7 : moyens publics consacrés au phytosanitaire : estimation approximative du nombre d'inter-venants bénéficiant de financement public (ETP).....	44
Annexe 8 : organisation du SIVAP, moyens consacrés au phytosanitaire.....	45
Annexe 9 : évaluation du coût des mesures proposées	46

RESUME

Constatant que ses services phytosanitaires confrontés à des crises récentes, n'ont pas été en mesure de les gérer de manière satisfaisante, le gouvernement de la Nouvelle Calédonie a fait appel au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) pour qu'il conduise en la matière une mission de conseil, à caractère évaluatif.

Il ressort de cette mission :

- que l'affichage de la politique phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie n'est pas suffisamment explicite et que le pilotage des actions relevant de cette politique reste très partiel ;
- que les services évalués souffrent surtout d'un manque de compétences spécifiques, ce qui conduit en particulier à une maîtrise insuffisante de l'action phytosanitaire territorialisée ;
- que le dispositif d'homologation des produits phytopharmaceutiques est inadapté en raison de l'étroitesse du marché, et qu'il serait raisonnable d'adosser strictement le dispositif néo calédonien sur celui de l'Union Européenne (UE).

Sur la base de ces constats, le missionnaire propose, et évalue le coût, de la mise en place d'un projet phytosanitaire pour la Nouvelle Calédonie fondé sur la montée en compétence technique des équipes en charge de cette politique.

Il propose enfin une méthode de mise en œuvre de ce projet, fondée sur le partenariat avec d'autres services phytosanitaires.

Mots clés : Phytosanitaire, Nouvelle Calédonie

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Constatant que la gestion des questions phytosanitaires est de la seule compétence juridique de la Nouvelle Calédonie, le missionnaire recommande au gouvernement de la Nouvelle Calédonie de renforcer le pilotage technique et financier de l'ensemble du dispositif.

Pour cela il propose de rénover le comité consultatif de la protection des végétaux qui, sous la présidence du gouvernement, a vocation, à piloter, techniquement et financièrement, l'ensemble des mesures phytosanitaires.

Il propose également de mieux formaliser les conditions juridiques d'exercice des missions « régaliennes » relevant de la compétence des services phytosanitaires de la Nouvelle Calédonie.

- R2.** Le missionnaire recommande de renforcer les compétences et capacités techniques de la DAVAR en matière phytosanitaire. Il rappelle qu'une expertise renforcée contribuera à une meilleure hiérarchisation des risques et permettra de mieux proportionner les mesures destinées à les gérer.
- R3.** Le missionnaire recommande de rééquilibrer progressivement les moyens humains du SIVAP consacrés à la surveillance aux frontières et ceux contribuant à la connaissance épidémiologique du territoire et à la lutte contre les ennemis des cultures. Il souligne qu'une attention particulière devra être accordée au choix d'agents ayant acquis dans leurs parcours des compétences en protection des cultures.
- R4.** Le missionnaire souligne l'urgence de la mise en place d'un laboratoire pouvant fournir en routine des analyses officielles sur les ravageurs et maladies des cultures. Il recommande que ce laboratoire (ou cette section de laboratoire) soit placé sous la responsabilité d'un scientifique dont la compétence en terme de protection des cultures soit reconnue. Ceci suppose une gestion de compétences scientifiques spécifiques et rares sur le territoire.
- R5.** Le missionnaire recommande un adossement strict du dispositif d'homologation des produits phytopharmaceutiques sur le système de l'Union Européenne. Un outil de contrôle permettant une maîtrise raisonnable de l'utilisation de ces produits contribuera à la crédibilité de l'ensemble du dispositif. Il insiste sur l'importance de la qualité de la forme juridique de la procédure conduisant à de telles décisions.
- R6.** Le missionnaire recommande au gouvernement de la Nouvelle Calédonie d'envisager dès 2017 la construction d'un «projet phytosanitaire pour la Nouvelle Calédonie» et souligne qu'un tel projet pourrait être accompagné dans le cadre d'une convention de partenariat (jumelage) avec d'autres services phytosanitaires. Un tel partenariat a vocation à porter simultanément sur la conception et la mise en œuvre des actions.

1. INTRODUCTION : PRESENTATION DE LA METHODE, PRECISION DE LA COMMANDE

Par un courrier en date du 29 octobre 2015, Monsieur Philippe Germain, président du gouvernement, demandait qu'un membre du CGAAER procède à une mission d'évaluation de l'organisation phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie. Le directeur du Cabinet a saisi le vice-président du CGAAER pour qu'il désigne un missionnaire le 2 février 2016¹.

Le bureau du CGAAER réuni le 16 février 2016 a désigné Jean-Pierre Chomienne, Ingénieur général des ponts des eaux et forêts, pour conduire cette mission.

1.1. Nature de la mission

Les termes de référence initiaux visaient une évaluation des services phytosanitaires de la Nouvelle Calédonie, la durée retenue pour la mission (une quinzaine de jours sur place) ne permettait pas une réelle évaluation car une telle démarche suppose une association des parties prenantes formalisée pour la période d'évaluation ainsi que la conduite d'enquêtes auprès des bénéficiaires (bonnes pratiques de l'évaluation des politiques publiques).

L'attente du demandeur correspondait d'avantage à une mission de conseil, à caractère évaluatif, auprès du gouvernement de la Nouvelle Calédonie portant en particulier sur ses services phytosanitaires.

1.2. Déroulement de la mission

Dès sa désignation, le missionnaire s'est appuyé sur les services de la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (DAVAR) du gouvernement de la Nouvelle Calédonie, en particulier sur son Service d'Inspection Vétérinaire, Alimentaire et Phytosanitaire (SIVAP) pour documenter les questions phytosanitaires et préparer le déplacement sur place.

Cette phase a permis au missionnaire d'appréhender :

- le contexte agricole et phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie,
- les textes encadrants la gestion des questions phytosanitaires en Nouvelle Calédonie,
- l'organisation et les moyens des services,
- et, sur la base de comptes rendus de réunions et de divers documents techniques, le rôle des divers acteurs.

A l'issue de cette phase, qui a permis d'élaborer une liste de personnes à rencontrer, une convention (valant note de cadrage) a été établie avec l'Agence de Prévention et d'Indemnisation des Calamités Agricoles et Naturelles (APICAN) qui prend en charge les frais occasionnés.

¹ CGAAER n°16025

Au cours d'un déplacement en Nouvelle Calédonie (du 6 au 24 octobre 2016), le missionnaire a rencontré les principaux acteurs de la politique phytosanitaire pour :

- mesurer leur implication et leur compréhension des questions phytosanitaires,
- apprécier leurs attentes vis-à-vis de la collectivité en charge de cette politique,
- vérifier quelques hypothèses établies sur base documentaire.

À l'issue de cette mission, le missionnaire a présenté ses premières conclusions et recommandations à Monsieur le président du gouvernement qui les a partagé et a demandé au missionnaire de préciser les modalités pratiques de mise en œuvre de ces recommandations et d'appui qui pourrait être apportées par le ministère aux services de la DAVAR.

1.3. Quelle politique phytosanitaire pour la Nouvelle Calédonie ?

Le texte fondant les actions publiques en matière phytosanitaire en Nouvelle Calédonie (délibération 334 du 11/08/1992) est sans ambiguïté : l'ensemble de cette politique relève de la stricte compétence de la Nouvelle Calédonie, même si celle-ci peut « solliciter la collaboration des services techniques provinciaux ».

Cette politique qui mobilise des moyens publics conséquents² n'est pas affichée en tant que telle par les acteurs politiques du territoire. Au cours des entretiens le missionnaire a cherché à faire expliciter les objectifs et ambitions de cette politique.

² CGAAER n°16025

2. LE DIAGNOSTIC

Afin d'établir le diagnostic de fonctionnement des services phytosanitaires, le missionnaire a procédé à l'examen :

- des crises phytosanitaires des dernières années selon la méthode du retour d'expériences (RETEX),
- du cadre institutionnel de l'action en matière phytosanitaire,
- des moyens dont disposent les services,
- des conditions de réalisation des trois grandes missions dévolues aux services phytosanitaires³, à savoir :
 1. assurer la protection du territoire contre l'introduction d'organismes nuisibles aux cultures (et plus généralement menaçant la végétation) ;
 2. détecter précocement les maladies et ravageurs et prendre des mesures de gestion (d'éradication) pertinentes ;
 3. rendre disponibles les moyens de lutte pertinents de manière sécurisée ;
- enfin des modalités de gouvernance du dispositif.

2.1. Retour sur trois séries d'événements récents

Ce sont les crises phytosanitaires mal maîtrisées qui ont conduit le président du gouvernement de la Nouvelle Calédonie à diligenter une mission en la matière. Il est donc apparu pertinent de procéder à un retour d'expérience sur les plus marquantes d'entre elles. Le missionnaire a retenu :

- le Bunchy top sur bananier (*Banana Bunchy Top Virus* ou *BBTV*), transmis par les insectes piqueurs suceurs en particulier le puceron du bananier (*Pentalonia nigronervosa*). Ce virus s'attaque aux bananiers qui sont à la fois une culture commerciale et traditionnelle avec de nombreuses variétés locales chargées d'une valeur symbolique et coutumière forte ;
- les récentes crises sur la pomme de terre qu'il s'agisse du mildiou (*Phytophthora infestans*) ou de la pourriture brune (*Ralstonia solanacearum*), montrent les limites d'un système d'approvisionnement en semence sous monopole public qui a construit sa sécurité phytosanitaire sur la seule surveillance aux frontières. Par ailleurs l'oubli de certains principes de l'agronomie, comme la rotation des cultures annuelles et l'absence d'un dispositif territorial réactif n'ont pas permis de corriger efficacement les difficultés liées aux imperfections prévisibles du contrôle aux frontières ;
- les contentieux multiples relatifs aux homologations (autorisation de mise en marché) de produits phytopharmaceutiques qui face à de nouvelles demandes sociales, montrent l'insuffisante articulation entre actions techniques et production de réglementation.

³ Le missionnaire estime que la reconnaissance de la qualité phytosanitaire des produits à l'export ne peut être que la conséquence d'une maîtrise suffisante des trois missions dévolues aux services phytosanitaires.

2.1.1. Le bunchy top du bananier (BBTV) : la difficulté de prescrire et de conduire des luttes collectives

Avant juin 1999, la Nouvelle Calédonie était indemne de cette maladie, sa découverte s'accompagne d'une tentative d'éradication qui échoue et débouche sur la mise en place d'une lutte obligatoire limitée aux zones indemnes.

Un arrêté de lutte obligatoire en date du 18 septembre 2003 définit la stratégie de confinement d'une maladie déjà bien installée. Pour cela il définit :

- les zones infectées ou aucune action d'éradication ne sera entreprise par les services officiels ; la lutte est transférée aux populations de ces zones, notamment aux populations traditionnelles qui sont peu sensibilisées aux questions phytosanitaires et à l'intérêt d'une lutte collective ;
- des zones tampons où un contrôle aura lieu et où des mesures d'éradication seront prises si des plants infectés venaient à apparaître, ces mesures sont, à l'examen du texte, peu contraignantes ;
- les principes de surveillance des zones réputées saines ;
- l'interdiction de transport de bananier des zones infectées vers des zones saines.

Cet arrêté recommande également de replanter des plants indexés et certifiés sains.

Dans les faits, on observe une lutte collective organisée autour d'une association Abofruits. Nous retiendrons de cette lutte :

- qu'aucune mesure réelle de police n'a été prescrite à l'encontre des acteurs récalcitrants, ce qui n'est pas étonnant au regard des compétences administratives et juridiques de la structure pilotant la lutte ;
- une faible réactivité liée aux difficultés pour faire évoluer les modalités de cette lutte avec l'évolution de l'état sanitaire du territoire et pour prendre en compte certains enjeux stratégiques comme la préservation de certaines variétés de bananiers traditionnels ;
- une incapacité à faire appliquer des mesures de « police phytosanitaire » chez les producteurs non professionnels et coutumiers ;
- qu'elle laisse apparaître quelques faiblesses dans sa conception technique, on peut par exemple s'étonner de ne pas voir explicitement apparaître des mesures de lutte contre les vecteurs du virus et principalement le puceron du bananier (*Pentalonia nigronervosa*) ;
- le lien peu explicite, ou pour le moins juridiquement fragile entre une bonne mise en œuvre des luttes et processus d'indemnisation. En effet le gouvernement indemnisait les producteurs sur la base d'attestations produites par un technicien des services d'Arbofruit sans s'assurer de la bonne application des mesures de lutte (destruction rapide et totale notamment).

2.1.2. Les crises récentes en culture pomme de terre

En Nouvelle Calédonie, le secteur de la pomme de terre est très administré : un établissement public industriel et commercial sous tutelle du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie détient en effet le monopole de l'entreposage et de la commercialisation des pommes de terre. Cet Office de Commercialisation et d'Entreposage Frigorifique (OCEF) doit par son action, favoriser la production locale.

Ainsi, l'OCEF a attribué à une trentaine de producteurs locaux des « quotas de semences » et chaque année procède à des appels d'offre pour se fournir auprès de semenciers, essentiellement en Union Européenne (UE), Australie et Nouvelle Zélande.

Considérant que la pomme de terre est une culture « stratégique » et la configuration insulaire du territoire, les importations de semences sont l'objet d'une attention particulière, et tous les lots de semences, certifiés par les services officiels, auraient du avoir des profils phytosanitaires irréprochables. C'est cependant l'introduction probable par des lots de pommes de terre de semence d'un parasite supposé absent du territoire qui est à l'origine de deux crises successives : le mildiou (*Phytophthora infestans*) en 2013 et la pourriture brune (*Ralstonia solanacearum*) en 2015.

L'étude de la documentation accessible ainsi que les éléments factuels recueillis lors de interviews ont fait ressortir les points suivants :

- qu'il s'agisse du mildiou ou de la pourriture brune, les acteurs de la protection des cultures, avant la découverte de la maladie, ne disposaient pas d'une vision très claire de statut du territoire au regard de l'organisme nuisible considéré ;
- dans les deux cas, la lutte s'est fondée sur un dispositif d'indemnisation des producteurs touchés ;
- la crise qu'il s'agisse ou non d'un parasite de quarantaine, est gérée sans mesure d'ordre public à caractère contraignant ;
- dans chacune des crises, un traitement différencié des souches d'un même agent pathogène était mis en œuvre, sans disposer sur le territoire, de moyens officiels d'identification rapide du type de souche rencontré.

L'analyse de la chaîne de maîtrise des maladies mise en place met en évidence :

- un contrôle documentaire qui doit permettre d'avoir une assurance raisonnable de qualité des semences introduites. Ce serait, dans le cas de la pourriture brune les services certificateurs (australien) qui n'auraient pas remplis correctement leurs obligations. Au vu d'informations transmises par certaines personnes rencontrées, une hypothèse est que certains lots de semences aient bénéficié, en raison de difficultés conjoncturelles d'approvisionnement, de dérogations et soient entrés sur le territoire en l'absence de certificats ;
- une détection qui laisse à désirer en raison du maillage trop lâche du territoire agricole ;
- des délais trop longs liées aux analyses qui, en retardant la prise de décision, ont favorisé l'installation de la maladie ;

- des actes d'ordre public pour le moins incertains : des «recommandations» qui au plan technique ressemblent à des mesures de lutte collective obligatoires, ont été émises sans fondement juridique ;
- une mise en oeuvre hétérogène sur le territoire avec une forte implication de services techniques de la province sud qui vérifient l'application des mesures de lutte recommandées.

En conclusion, des stratégies de lutte qui apparaissent peu convaincantes pour les raisons suivantes :

- au-delà des épisodes étudiés il est regrettable que pour une culture annuelle comme la pomme de terre, soit oublié un des principes de base de l'agronomie : celui de la rotation des cultures. Ne pas revenir systématiquement sur les mêmes parcelles aurait, sans doute, limité le développement des maladies et réduit les dégâts occasionnés ;
- certaines recommandations techniques sont apparues hasardeuses. Nous citerons, pour exemple, la période de vide phytosanitaire sur les parcelles infestées par *Ralstonia solanacearum* limitée à deux ans et sans commune mesure avec ce qui est communément recommandé (à titre d'exemple l'Organisation Européenne et Méditerranéenne pour la Protection des Plantes (OEPP) recommande dans de telles situations un vide phytosanitaire d'une durée de 5 à 7 ans) ;
- les dispositifs d'indemnisation sont, au regard des objectifs phytosanitaires, utilisés de manière peu pertinente. Le missionnaire estime que le conditionnement des indemnisations à la mise en place de mesures de prophylaxie n'est pas suffisamment explicite.

2.1.3. Les contentieux relatifs aux homologations de Produits Phytopharmaceutiques à Usage Agricole (PPUA)

Depuis 2009, 31 recours contre des décisions du gouvernement de la Nouvelle Calédonie ont été déposés devant les juridictions administratives, pour la plupart du fait de l'association « Ensemble Pour La Planète » (EPLP) et d'associations de consommateurs.

Parmi ces recours, 21 ont été jugés en la défaveur du gouvernement, provoquant de fait l'annulation de l'homologation de certains PPUA alors que ces produits étaient stockés chez les importateurs ou les exploitations agricoles. Cette instabilité juridique peut être très pénalisante pour certains opérateurs.

Nous noterons également que la gestion d'une telle masse de contentieux est très coûteuse en temps de travail pour le SIVAP qui ne dispose pas de juristes en son sein. Or c'est l'articulation entre travail juridique et technique qui permet la meilleure gestion de ce type de contentieux.

2.2. Le cadre pour l'action publique

Les textes fondant l'action phytosanitaire en Nouvelle Calédonie sont sans ambiguïté : cette politique relève de la compétence exclusive du gouvernement de la Nouvelle Calédonie.

La conception du cadre législatif et réglementaire ainsi que ses évolutions sont fondées sur une « stratégie de l'île » et cherchent surtout à protéger un territoire isolé contre l'introduction d'organismes nuisibles.

Cette stratégie qui peut sembler cohérente en première approche, se heurte à la réalité du développement des échanges et paraît ambitieuse à l'aulne des moyens des services.

Par ailleurs les instabilités réglementaires et la faible prévisibilité des décisions administratives et réglementaires handicapent l'ensemble des acteurs économiques et sont un frein au développement de productions végétales autochtones.

Enfin la montée en puissance des sensibilités environnementales et consuméristes rend particulièrement sensible les polémiques sur les risques liées au PPUA en Nouvelle Calédonie.

2.3. Les moyens des services

Le missionnaire a rapidement examiné les moyens dont disposent les services phytosanitaires pour la réalisation de leurs missions, il en ressort que :

- **en ce qui concerne le cadre législatif et réglementaire** : les pouvoirs confiés aux services du gouvernement sont vastes et largement suffisants pour mettre en œuvre cette politique publique. Toutefois un manque de formalisation du cadre de l'exercice de ces pouvoirs (habilitation individuelle, assermentation...) peut rendre leur mise en œuvre hasardeuse comme le montre les difficultés de mise en place de mesure visant à éradiquer un organisme nuisible du territoire ;
- **en ce qui concerne les compétences techniques** : la connaissance des maladies, des ravageurs et des modes d'action des produits phytosanitaires sont la base sur laquelle se fonde l'action publique phytosanitaire, peu présente d'une manière générale sur le territoire, ces compétences sont trop peu développées et valorisées dans les services du gouvernement ;
- **en ce qui concerne l'organisation** : d'une manière générale les services de la DAVAR sont organisés de manière rationnelle et la plupart des agents connaissent leurs rôles. Toutefois la mission stratégique de pilotage opérationnel de la politique phytosanitaire n'est pas perçue comme un objectif central au sein des équipes ;
- **en ce qui concerne les analyses officielles** : l'absence d'un laboratoire capable de fournir des analyses officielles pour les ravageurs et maladies des cultures a une double conséquence :
 - la faible réactivité du dispositif alors même que cette réactivité est la condition de l'efficacité de mesure sanitaire à mettre en place dans l'urgence ;
 - l'absence de crédibilité de mesures de police administrative indispensables pour assurer la protection du territoire ou pour mettre en place des luttes obligatoires.

2.4. Aux frontières, des objectifs de biosécurité sans commune mesure avec la réalité d'un monde où la Nouvelle Calédonie est de moins en moins isolée des grands flux d'échanges

Assurer la protection du territoire contre l'introduction d'organismes nuisibles aux cultures ou menaçant la végétation, est logiquement, dans un contexte d'archipel isolé, un pilier important de stratégie phytosanitaire.

En ce qui concerne les flux d'entrée de produits végétaux sur le territoire, l'arrêté n°2014-333 relatif aux conditions d'importations des produits à risque sanitaire :

- classe les « produits à risque phytosanitaire » (annexe 2) et prévoit les conditions de mise en œuvre des analyses de risque (à la demande des importateurs) ;
- précise les conditions d'importation des produits en particulier ceux qui présentent un risque phytosanitaire ;
- liste une série d'organismes nuisibles aux végétaux dont l'introduction est interdite et prévoit des modalités pour bloquer l'introduction « en urgence » d'un organisme dont l'introduction aurait des conséquences délétères sur les cultures ou la végétation endémique.

Le missionnaire considère que cette « stratégie de l'île » est pertinente pour les principaux points d'entrée car ceux-ci sont correctement maîtrisés. Il est par ailleurs peu raisonnable d'imaginer pouvoir maîtriser d'autres points d'entrée. Enfin, force est de constater que de telles stratégies ne permettront jamais de maîtriser toutes les introductions d'organismes nuisibles dans un contexte d'accroissement permanent des flux d'échanges.

L'ambition d'une maîtrise totale affichée dans les textes se traduit en pratique par d'importants moyens humains consacrés à cette mission. Nous retiendrons que :

- des efforts de sensibilisation ont été déployés afin de responsabiliser les voyageurs vis à vis des enjeux phytosanitaires ;
- la gestion administrative de flux entrants fondée sur l'arrêté n°2014-333 est particulièrement rigoureuse ;
- les analyses de risque se heurtent au manque de compétences techniques spécifiques. Ce déficit a pour conséquence une incapacité à juger qu'un risque est techniquement raisonnable (cas des importations de maïs) ou au contraire qu'il devrait être exclu (importation de plantes ornementales en provenance de Thaïlande). Le missionnaire considère que le renforcement de maîtrise technique fondée sur la phytopathologie et la connaissance scientifique des ravageurs permettra une plus grande fluidité des échanges tout en assurant un niveau raisonnable de sécurité du territoire ;
- l'absence de dispositif de quarantaine, mais surtout d'un laboratoire permettant un diagnostic officiel rapide, limite considérablement les capacités de gestion technique des flux d'importation au profit d'une gestion plus administrative ;

- le coût administratif est élevé pour la certification de produits végétaux destinés à l'exportation au regard des volumes et des chiffres d'affaires concernés. Au-delà de l'effet d'échelle défavorable, ceci révèle une connaissance insuffisante de l'état phytosanitaire du territoire : c'est en effet sur cette connaissance que se construit un dispositif de certification en imposant aux exportateurs des cahiers des charges qui tiennent compte de la connaissance de l'état phytosanitaire du territoire.

2.5. Un outil de maîtrise de l'état phytosanitaire du territoire dispersé au regard des compétences techniques effectivement présentes sur le territoire

La maîtrise de l'état phytosanitaire du territoire repose sur deux piliers :

- la bonne connaissance de l'état des cultures (plus généralement de l'état sanitaire de la végétation),
- la capacité à réagir efficacement quand un risque avéré nécessite des mesures d'ordre publique pour conduire la lutte.

En Nouvelle Calédonie la surveillance de l'état phytosanitaire du territoire bénéficie de l'intervention d'un nombre important d'acteurs techniques des productions végétales. La concertation entre ces acteurs s'est construite autour du Groupement de Défense Sanitaire des Végétaux (GDSV), service de la chambre d'agriculture de la Nouvelle Calédonie qui ne bénéficie pas de prérogatives de police phytosanitaire analogues à celles dont disposent les groupements de défense contre les organismes nuisibles et leurs fédérations.

Cette organisation ne permet pas aux services du gouvernement, qui ont vocation à piloter la mise en œuvre de la politique phytosanitaire, d'assumer la place qui devrait leur échoir dans le dispositif en effet :

- aucun lieu de gouvernance financière des dispositifs de surveillance du territoire n'a été organisé. Le rapport d'activité du GDSV et la convention de financement le liant à l'APICAN donne quelques fondements sur ce que pourrait être une gouvernance globale, toutefois le rôle de pilote du gouvernement de la Nouvelle Calédonie n'y apparaît pas clairement ;
- les mesures d'ordre publique, indispensables en cas de crise, relèvent de la responsabilité exclusive du gouvernement de la Nouvelle Calédonie et ne sont ni anticipées ni organisées. Les périodes de « flottement » et l'incapacité à prescrire des mesures fermes observées au début de chacune des crises étudiées illustrent cette difficulté ;
- l'intégration des techniciens des provinces ou des associations professionnelles au dispositif de surveillance n'est ni formalisée ni encadrée par les services du gouvernement (ou, par délégation, par le GDSV), alors qu'ils bénéficient tous de fonds publics pour l'exercice de ces missions ;
- l'absence de « diagnostic officiel » disponible dans des délais raisonnables est à l'origine d'atermoiements dans la prise de décision, en particulier quand celles-ci sont sensibles et urgentes.

Enfin, en terme de conception du dispositif de surveillance du territoire, le missionnaire constate que :

- la concertation sur la densité pertinente de couverture du territoire ne semble pas avoir été menée (ou l'a-t-elle été de façon trop informelle?) ;
- les zones isolées à statut phytosanitaire plus favorable, les îles en particulier, méritent d'être mieux intégrées dans le dispositif de surveillance de l'état phytosanitaire du territoire. Elles pourraient alors, le cas échéant, contribuer à la production de matériel végétal sain d'intérêt local.

Le missionnaire souligne que des objectifs de «statut phytosanitaire» pour le territoire n'ont que peu d'intérêt car c'est la bonne connaissance de la situation phytosanitaire de ce territoire, par nature fluctuante, qui permettra, de construire une politique phytosanitaire pragmatique et pertinente.

2.6. Un dispositif d'homologation trop complexe au regard des enjeux et des moyens des services

En préalable, le missionnaire rappelle que tous les dispositifs crédibles d'autorisation de mise en marché de produits phytopharmaceutiques reposent sur la séparation claire de l'évaluation de nature purement scientifique et de la décision qui est un acte de nature politique et peut, le cas échéant, faire l'objet de concertation avec les acteurs économiques et sociaux.

Par ailleurs, les coûts afférents aux dispositifs d'autorisation des produits phytopharmaceutiques, notamment ceux relatifs à l'évaluation sont en général mis à la charge des entreprises qui intègrent cet investissement dans le prix des produits qu'elles commercialisent.

Ne disposant pas d'une capacité scientifique d'évaluation, le gouvernement de la Nouvelle Calédonie s'est doté d'un dispositif d'homologation reposant sur un pilier central : le comité consultatif de produits phytopharmaceutiques (usages agricoles et jardin) qui est un lieu de consultation associant les acteurs. Il a vocation à «évaluer» les dossiers de demande d'homologation déposés par les importateurs. Ces dossiers sont constitués des fiches techniques et de risque des produits, ils ne comportent pas les données permettant une réelle évaluation. Ceci a pour conséquence de substituer à une évaluation scientifique, une concertation. Hélas en raison des positions par trop divergentes des acteurs, elle n'aboutit que rarement à un consensus ni même à compromis, de nature politique, acceptable par tous.

Ce qui précède, montre la grande fragilité technique du dispositif d'homologation des PPUA, l'analyse des nombreux contentieux trop souvent jugés en défaveur du gouvernement de la Nouvelle Calédonie montre également sa fragilité juridique.

Cette double fragilité expose considérablement le gouvernement de la Nouvelle Calédonie et s'avère coûteuse en temps de travail pour ses services.

Le missionnaire estime toutefois qu'une meilleure articulation entre intervenants techniques et juristes au sein des services du gouvernement doit conduire à une réduction de la masse de contentieux et à une gestion plus fluide de ceux-ci.

Enfin, le marché particulièrement étroit de la Nouvelle Calédonie ne permettra jamais de développer, à des coûts raisonnables (acceptables par les entreprises), un système d'évaluation crédible des PPUA spécifique à ce territoire.

2.7. Une gouvernance à rationaliser

Les textes donnent au gouvernement de la Nouvelle Calédonie une forte légitimité pour piloter l'ensemble de la politique phytosanitaire. Un tel pilotage technique et financier devrait viser à mieux coordonner les initiatives, par trop foisonnantes qui dépendent de financements publics.

Le missionnaire remarque que :

1. La faiblesse du pilotage global du dispositif a conduit au développement d'une pratique de concertation entre acteurs de la politique phytosanitaire :
 - cette concertation, un peu formalisée autour des actions du GDSV, doit servir de base au pilotage futur de l'ensemble des actions phytosanitaires du territoire ;
 - toutefois, cette gouvernance reste peu efficace car au-delà de la concertation certains points n'ont pas été traités. Il s'agit en particulier :
 - de fixer une fois pour toute le rôle et la place de chacun des acteurs ;
 - de rechercher les synergies permettant la meilleure valorisation de compétences rares sur le territoire (élimination des redondances et mesures visant à combler les manques les plus criants) ;
 - de rendre plus cohérente l'action de chacun des contributeurs publics au financement des actions phytosanitaires.
2. Faute de considérer l'action phytosanitaire comme une prérogative régaliennne de la Nouvelle Calédonie, les services ont insuffisamment formalisé leurs délégations de responsabilités ainsi que les outils juridiques indispensables à une conduite efficiente de la politique de sécurité phytosanitaire. A titre d'exemple nous avons noté que :
 - aucune délégation de responsabilité pourtant utile pour la bonne conduite de la surveillance du territoire et de l'éradication d'organisme nuisible n'a été formalisé alors même que des associations (par exemple : Arbofruit pour le Bunchy Top ou le GDSV en ce qui concerne la surveillance du territoire) conduisaient, ou étaient supposées conduire des actions relevant de prérogatives régaliennes ;
 - dans les cas des lutttes obligatoires (ou «quasi obligatoires») le continuum détection - mesure de lutte - indemnisation aurait mérité d'être mieux formalisé afin d'inciter, et le cas échéant de contraindre l'ensemble des acteurs à des mesures d'intérêt général.
3. Les tentatives de développement de signe de qualité visant à valoriser un usage raisonnable de la lutte chimique se multiplient, alors que des volumes de production modeste devraient inciter à en limiter strictement le nombre ne serait-ce que pour des raisons de crédibilité.

3. LES RECOMMANDATIONS

Le missionnaire considère que c'est à l'autorité politique compétente de fixer le niveau d'ambition de la politique phytosanitaire. Il propose au gouvernement de la Nouvelle Calédonie une série de recommandations et, pour la mise en œuvre de celles-ci trois niveaux de « curseurs » allant de la simple optimisation des moyens existants à des mesures visant à imposer la Nouvelle Calédonie comme une référence phytosanitaire pour la zone pacifique.

Les recommandations et les éléments de mise en œuvre qui suivent tiennent compte des points suivants :

- dans un contexte où les objectifs des politiques de développement des productions végétales mettent en priorité la recherche d'une plus grande autosuffisance alimentaire, le statut phytosanitaire du territoire de la Nouvelle Calédonie n'est pas une fin en soi. La portée commerciale de ce statut concerne pour l'essentiel l'exportation de produits et denrées végétales. Toutefois il ne faut pas négliger l'opportunité que constitue l'absence de maladie et ravageur pour le développement de certaines productions, voire pour la préservation de la biodiversité cultivée (sauvegarde de variétés « coutumières » de bananiers par exemple) ;
- la configuration du territoire qui présente des ruptures entre zones cultivées est défavorable à la propagation rapide d'un organisme nuisible, c'est donc un atout pour la gestion phytosanitaire du territoire ;
- une politique phytosanitaire plus ciblée, tenant compte du niveau d'intérêt économique des différentes productions agricoles et de la réalité des pratiques agronomiques, permettra de proportionner les mesures à la réalité des enjeux.

3.1. Vers un pilotage renforcé par le gouvernement de la Nouvelle Calédonie

Le missionnaire considère qu'après concertation, des choix en termes de pilotage global du dispositif phytosanitaire doivent être rapidement explicités.

R1. Constatant que la gestion des questions phytosanitaires est de la seule compétence juridique de la Nouvelle Calédonie, le missionnaire recommande au gouvernement de la Nouvelle Calédonie de renforcer le pilotage technique et financier de l'ensemble du dispositif.

Pour cela, il propose de rénover le comité consultatif de la protection des végétaux qui, sous la présidence du gouvernement, a vocation à piloter, techniquement et financièrement, l'ensemble des mesures phytosanitaires.

Il propose également de mieux formaliser les conditions juridiques d'exercice des missions « régaliennes » relevant de la compétence des services phytosanitaires de la Nouvelle Calédonie.

Le missionnaire, considérant la particulière sensibilité des concertations spécifiques mises en place autour de l'homologation des produits phytopharmaceutiques, ne recommande pas l'intégration du comité consultatif de produits phytopharmaceutiques au sein du comité consultatif de la protection des végétaux rénové.

Par ailleurs, les établissements publics qui contribuent à la politique phytosanitaire ont vocation à être membre de ce comité. Cette intégration devrait permettre à chacun des acteurs publics de rendre ses modalités d'intervention plus cohérentes avec celles des autres acteurs et avec les priorités fixées par le comité.

Enfin le pilotage efficace d'une politique doit reposer sur des équipes dont la légitimité est sans ambiguïté du point de vue juridique. A ce titre, les conditions d'exercice des missions les plus régaliennes des agents du SIVAP, en particulier les moyens dont ils disposent pour prescrire des mesures de lutte collectives ou obligatoires doivent être expertisées et adaptées à la spécificité du droit Calédonien. Il semble enfin de bonne pratique, que tous les agents opérationnels bénéficient d'habilitations individuelles et formalisées pour l'exercice quotidien de leurs missions.

3.2. Prendre en compte le besoin évident de compétences spécifiques

Le missionnaire a été frappé par le faible nombre d'acteurs techniques (qu'il s'agisse des services du gouvernement de la Nouvelle Calédonie ou de ses partenaires) disposant de compétences techniques attestées en matière de protection des cultures. Ceci est particulièrement critique pour la DAVAR (SIVAP) qui a vocation à concevoir et à piloter techniquement la politique phytosanitaire.

R2. Le missionnaire recommande de renforcer les compétences et capacités techniques de la DAVAR en matière phytosanitaire. Il rappelle qu'une expertise renforcée contribuera à une meilleure hiérarchisation des risques et permettra de mieux proportionner les mesures destinées à les gérer.

Ce renforcement devrait notamment permettre, à un terme raisonnable, d'accroître la pertinence technique des analyses de risques à l'importation. Ceci devrait se traduire par une révision de l'arrêté n° 2014-333, relatif aux conditions d'importation de produit à risque sanitaire, en retirant de ses annexes (parties relatives aux végétaux) les éléments peu utiles et coûteux pour les agents publics et les opérateurs économiques.

3.3. Investir sur la maîtrise phytosanitaire du territoire en renforçant les effectifs dédiés à cette mission

Les moyens que consacre le SIVAP à la maîtrise phytosanitaire du territoire sont extrêmement modestes (environ 2,5 équivalents temps plein (ETP), dont moins de 0,5 de niveau cadre), au regard des moyens consacrés à la surveillance des importations de végétaux et produits végétaux (estimés en première approche à près de 15 ETP).⁴

Ces moyens sont tout à fait insuffisants pour permettre de mettre d'organiser une surveillance déléguée, même si la présence de techniciens motivés, notamment au sein du GDSV, est un atout sur lequel il conviendra de s'appuyer.

⁴ Annexe 8

- R3.** Le missionnaire recommande de rééquilibrer progressivement les moyens humains du SIVAP consacrés à la surveillance aux frontières et ceux contribuant à la connaissance épidémiologique du territoire et à la lutte contre les ennemis des cultures. Il souligne qu'une attention particulière devra être accordée au choix d'agents ayant acquis dans leurs parcours des compétences en protection des cultures.

La maîtrise phytosanitaire du territoire sera le résultat d'une chaîne d'action : détection d'un problème phytosanitaire - identification officielle de la cause - prescription de mesures (éventuellement contraignantes) - contrôle de leur exécution - indemnisation éventuelle.

S'il est logique que les services du gouvernement de la Nouvelle Calédonie s'appuient sur les réseaux de surveillance du territoire existants bénéficiant de financement public, le missionnaire estime que des conventions devront être établies avec chacun d'entre eux pour assurer un fonctionnement fluide et transparent du dispositif.

En effet dans la chaîne de maîtrise, chacun des acteurs doit parfaitement connaître son rôle et les limites de celui-ci ; un conventionnement des actions sous la responsabilité de la DAVAR permettra, outre l'optimisation de l'utilisation des moyens publics, de renforcer la capacité de coordination technique et d'anticipation.

3.4. Se doter d'une capacité d'analyse officielle

L'absence de capacité d'analyse spécifiques aux maladies et ravageurs des cultures des services de la DAVAR les conduit à faire appel à des laboratoires souvent très éloignés, ceci a une double conséquence :

- d'une part les analyses peuvent perdre de leur fiabilité en raison des risques de dégradation des échantillons dans les transports ;
- d'autre part des délais de réponse qui peuvent être considérablement accrus car le laboratoire prestataire n'est pas toujours conscient du degré d'urgence pesant sur son commanditaire.

Par ailleurs, le laboratoire de la Nouvelle Calédonie, service de la DAVAR dispose de moyens d'analyse importants, mais son histoire, pour l'essentiel vétérinaire, ne l'a pas amené à développer le domaine des ravageurs et maladies des cultures.

- R4.** Le missionnaire souligne l'urgence de la mise en place d'un laboratoire pouvant fournir en routine des analyses officielles sur les ravageurs et maladies des cultures. Il recommande que ce laboratoire (ou cette section de laboratoire) soit placé sous la responsabilité d'un scientifique dont la compétence en termes de protection des cultures soit reconnue. Ceci suppose une gestion de compétences scientifiques spécifiques et rares sur le territoire.

Si l'on considère que le laboratoire de la Nouvelle Calédonie, dans ses futurs locaux, a vocation à accueillir cet outil ; il faudra être attentif à la mise en place des ressources humaines dédiées à cette mission. A ce titre :

- la phytopathologiste récemment recrutée par le SIVAP (dans le cadre d'une bourse) pourrait devenir la référente technique végétal du laboratoire. Ces fonctions représentant potentiellement un temps plein, il est souhaitable dès à présent d'étudier les modalités d'affectation d'un spécialiste « protection des culture » au SIVAP ;
- un technicien de laboratoire au moins, deux dans l'idéal, doivent par ailleurs être affectés à cette mission, il est important de les y avoir préparés par un plan de formation spécifique.

3.5. Adosser l'homologation des produits phytopharmaceutiques sur le dispositif communautaire d'Autorisation de Mise en Marché (AMM)

Au regard des constats précédents (2.6) il paraît raisonnable de fonder les homologations de produits phytopharmaceutiques, de manière mécanique, sur la reconnaissance d'évaluation réalisée par d'autre pays et d'organiser un contrôle minimum mais crédible, des distributeurs et utilisateurs de ces produits.

R5. Le missionnaire recommande un adossement strict du dispositif d'homologation des produits phytopharmaceutiques sur le système de l'Union Européenne. Un outil de contrôle permettant une maîtrise raisonnable de l'utilisation de ces produits, contribuera à la crédibilité de l'ensemble du dispositif. Il insiste sur l'importance de la qualité de la forme juridique de la procédure conduisant à de telles décisions.

La bonne gestion publique des produits phytopharmaceutiques suppose une bonne connaissance de leur utilisation (en nature et quantité) et des pratiques phytosanitaires des agriculteurs. Le réseau de surveillance du territoire aura vocation à participer à la construction de cette connaissance indispensable à l'action publique.

Au plan pratique l'équipe du SIVAP manque de compétence juridique pour mettre en œuvre des procédures génératrices d'un lourd contentieux ; il serait pertinent de mettre en place un appui à la section protection des végétaux par un juriste des services du gouvernement.

Enfin dans un contexte de fort antagonisme entre les acteurs, le missionnaire estime peu pertinent le développement de signes de qualité qui s'adosseraient au dispositif d'homologation.

4. LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS, LES MOYENS A MOBILISER

Le missionnaire propose au gouvernement de la Nouvelle Calédonie, des niveaux de mise en œuvre cohérents au regard de ses recommandations. Il s'agira pour le gouvernement de choisir le niveau d'exigence qu'il ambitionne ; le missionnaire précise qu'il ne serait pas pertinent de choisir d'appliquer des recommandations correspondant à des niveaux trop hétérogènes.

Le missionnaire propose trois niveaux d'ambition pour la politique phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie :

- le 1^{er} niveau se propose de corriger ; à coût minimal les lacunes les plus criantes qu'il a pu observer ;
- le 2nd niveau se propose, à dire d'expert, de consolider les faiblesses qui à moyen terme font peser un risque sur la sécurité phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie ;
- le 3^{ème} niveau vise à faire de la Nouvelle Calédonie une référence régionale en matière phytosanitaire ;

Quelque soit le niveau d'ambition du gouvernement, le missionnaire estime que, pour mettre en place un pilotage efficient de la politique phytosanitaire il sera important de renforcer l'expertise des équipes chargées de ces missions, et d'afficher à un niveau politique, un projet phytosanitaire pour le territoire.

4.1. Une expertise phytosanitaire à conforter de manière volontariste...

Le missionnaire considère que le renforcement de l'expertise phytosanitaire des équipes de la DAVAR (en nombre comme en qualité) est la condition essentielle à tout progrès en la matière.

- **Le 1^{er} niveau consistera à préparer dès à présent les ressources humaines pour que le Laboratoire Officiel, Vétérinaire, Agroalimentaire et Phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie puisse effectivement revendiquer des compétences phytosanitaires.**

Pour cela il est proposé que l'ingénieur phytopathologue du SIVAP soit rapidement affecté au laboratoire comme «chef de section phytosanitaire» ; il est indispensable d'accompagner ce transfert du recrutement d'un ingénieur expert en protection des cultures, à affecter à la section «protection des végétaux» et d'un technicien de laboratoire ayant une bonne connaissance des productions végétales.

Il faudra également s'assurer que les installations dont disposera le futur laboratoire de la Nouvelle Calédonie prévoient bien les équipements opérants pour un fonctionnement efficace d'une section «santé des végétaux» en son sein. Le cas échéant il s'agira de prévoir les investissements ad oc, notamment pour assurer, le cas échéant, un niveau pertinent de confinement.

- **Le 2nd niveau visera à rééquilibrer progressivement les moyens humains du SIVAP entre ceux affectés à la protection aux frontières et ceux en charge de la maîtrise phytosanitaire du territoire.**

Il s'agira de transférer des moyens humains en renforçant des missions exigeantes en termes d'expertise : pour cela il faudra dégager l'équivalent de 0,5 ETP d'un bon niveau de compétence phytosanitaire pour accompagner le changement, et organiser les formations d'accompagnement.

- **Le 3^{ème} niveau sera la mise en place d'un plan de formation volontariste pour les agents du SIVAP impliqués dans les questions phytosanitaires.**

Il s'agit de concevoir un plan de formation de l'ensemble des équipes techniques aux thématiques phytosanitaires ; 3 mois de formation pour 4 agents chaque année, permettraient sous 5 ans, un meilleur partage de ces compétences. Cette formation pourrait se mettre en place dans le cadre d'un « jumelage » avec d'autres services phytosanitaires.

4.2. ...Pour piloter plus efficacement la politique phytosanitaire...

Le pilotage de la politique phytosanitaire dépend d'abord, de la capacité des services du gouvernement à faire appliquer (souvent dans l'urgence), les mesures d'ordre public indispensables pour limiter le développement d'une maladie ou d'un ravageur. C'est sur cette base régalienne que les services du gouvernement pourront organiser un véritable pilotage de la politique phytosanitaire dont la première étape consistera à clarifier, par convention, ce qui est délégué aux différents contributeurs à la maîtrise phytosanitaire du territoire de la nouvelle Calédonie.

- **Le 1^{er} niveau consistera à clarifier les compétences juridiques et administratives des agents du gouvernement.**

Il s'agira avec l'appui des services juridiques du gouvernement de préciser, et surtout de formaliser les pouvoirs de « police phytosanitaire » puis de commissionner les agents qui les exerceront. La mise en œuvre de cette action qui n'a pas encore, semble-t-il, fait l'objet de réflexion en Nouvelle Calédonie mériterait d'être accompagnée d'une expertise extérieure.

- **Le 2nd niveau consistera à mettre en place des conventions techniques et financières avec l'ensemble des opérateurs du phytosanitaire.**

Il s'agira d'établir des conventions de délégation avec tous les acteurs bénéficiant de financements publics indépendamment de la nature de ces financements (budget du gouvernement ou établissements publics à ressources propres).

- **Le 3^{ème} niveau sera la mise en place d'un pilotage technique et financier dans un cadre concerté.**

Il est proposé d'instituer un comité de pilotage unique sous présidence du gouvernement de la Nouvelle Calédonie, dont la fonction serait de répartir les moyens publics et d'affecter les missions entre les différents acteurs. Ce comité qui assurerait la supervision de l'ensemble des acteurs aura vocation à organiser le recueil de quelques éléments statistiques factuels indispensables à un bon pilotage (consommation de produits phytopharmaceutiques en particulier).

4.3. ...Et pour construire le « projet phytosanitaire néo-calédonien »

Les questions phytosanitaires ne sont pas, en Nouvelle Calédonie, mises en avant comme un élément important des politiques agricoles et de santé publique, elles ne sont donc pas affichées comme une politique publique si ce n'est dans le volet « protection du territoire contre les importations de maladies et de ravageurs ».

Le missionnaire considère qu'un affichage plus clair de cette politique permettra la consolidation dans le temps de l'action publique.

- **Le 1^{er} niveau consistera à afficher plus clairement les objectifs d'une politique phytosanitaire.**

Cela pourrait prendre la forme d'une déclaration formelle de la présidence du gouvernement à l'occasion d'un événement agricole du territoire, ou d'un colloque (à organiser).

- **Le 2nd niveau sera un effort de communication sur l'intérêt des produits de santé des plantes et sur les risques qui leurs sont liés.**

Le sujet particulièrement sensible des risques liés à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, mériterait que soit développée une communication officielle. Cette communication ne doit pas aller jusqu'à la mise en avant du cadre réglementaire comme garant de produits de qualité, mais au contraire encourager les opérateurs économiques pour qu'ils s'imposent un cadre plus rigoureux.

- **Le 3^{ème} niveau sera l'élaboration d'un plan «Nouvelle Calédonie phyto».**

Sur le modèle imposé par la directive 2009/128/CE de l'union européenne instaurant « un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable », la Nouvelle Calédonie pourrait envisager un projet phytosanitaire pour son territoire. Un tel plan, qui permettrait une approche mieux intégrée des questions phytosanitaires suppose que les principaux freins au bon fonctionnement des services phytosanitaires aient été levés, il pourrait nécessiter un accompagnement spécifique.

4.4. Coût des actions proposées

Le chiffrage en première approche du coût de mise en œuvre des recommandations du missionnaire⁵ montre que c'est l'investissement en formation qui représente l'essentiel de ces coûts.

Ceci s'explique par un trop grand isolement du territoire et de ses équipes phytosanitaires qui doivent à la fois concevoir et mettre en œuvre les actions. Les services du gouvernement doivent donc regrouper des compétences extrêmement variées au sein d'équipes relativement réduites et qui souffrent d'un manque d'expertise phytosanitaire.

Le missionnaire estime que la mise à niveau minimum des services phytosanitaires demande en urgence (dès 2017) une dépense publique supplémentaire située entre 11 et 14 millions de francs CFP. Cette mise à niveau réalisée, il sera possible en fonction des ambitions du gouvernement en la matière, de mettre en place une approche plus intégrée des questions phytosanitaires. Une telle approche dans sa version la plus achevée ne devrait pas dépasser une dépense totale de 35 millions de francs CFP sur 5 ans.

⁵ Annexe 9

CONCLUSION

VERS UNE APPROCHE INTEGREE DES QUESTIONS PHYTOSANITAIRES

Considérant que :

1. le gouvernement de la Nouvelle Calédonie souhaite mieux maîtriser les moyens qu'il consacre à la politique phytosanitaire ;
2. le gouvernement souhaite afficher plus clairement les objectifs qu'il assigne à cette politique ;
3. les équipes de ses services en charge des questions phytosanitaires souffrent d'un manque d'expertise notamment lié à leur isolement ;
4. ces services ont besoin d'être appuyés sur de nombreuses thématiques (aspect technique, conduite de mesure de police, conception de réglementation...).

R6. Le missionnaire recommande au gouvernement de la Nouvelle Calédonie d'envisager dès 2017 la construction d'un «projet phytosanitaire pour la Nouvelle Calédonie» et souligne qu'un tel projet pourrait être accompagné dans le cadre d'une convention de partenariat (jumelage) avec d'autres services phytosanitaires. Un tel partenariat a vocation à porter simultanément sur la conception et la mise en œuvre des actions.

Il reviendra au gouvernement de la Nouvelle Calédonie de fixer le rythme du changement. Le missionnaire souligne que le CGAAER possède une réelle expérience de ce type d'action et que son positionnement particulier lui permettrait, si la demande lui en était faite, d'assurer la coordination d'une telle opération.

Signature de l'auteur

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'A' followed by a long, sweeping curve that ends in a small hook.

Annexe 4 : liste des sigles utilisés

ADECAL	Agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie
APICAN	Agence de prévention et d'indemnisation des calamités agricoles et naturelles
AMM	Autorisation de mise en marché
BBTV	Banana Bunchy top virus
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
DAVAR	Direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
ERPA	Etablissement de Régulation des Prix Agricoles
ETP	Equivalent temps plein
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FN3PT	Fédération nationale des producteurs de plans de pomme de terre
GDSV	Groupeement de défense sanitaire des végétaux (service de la chambre d'agriculture de Nouvelle Calédonie)
IAC	Institut agronomique calédonien.
IRD	Institut de recherche pour le développement.
OCEF	Office de commercialisation et d'entrepasage frigorifique.
OEPP	Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes.
PPUA	Produit phytopharmaceutiques à usage agricole.
RETEX	Retour d'expérience (méthode).
UE	Union Européenne.

Annexe 5 : liste des textes de référence

1. Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.
2. Délibération n°334 du 11 août 1992 portant protection des végétaux.
3. Déclaration de politique générale de M. Philippe GERMAIN, président du gouvernement de la Nouvelle Calédonie (13 avril 2015).
4. Délibération du congrès n°238 du 15 décembre 2006, relative à la biosécurité aux frontières de la Nouvelle Calédonie.
5. Délibération n°217 du 14 août 2012 relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytosanitaires à usage agricole.
6. Délibération du congrès n°355 du 24 avril 2014 modifiant la délibération n°217 du 14 août 2012 relative aux conditions d'autorisation, d'importation, de détention, de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytosanitaires à usage agricole.
7. Arrêté n°2012-4141/GNC du 18 décembre 2012 portant organisation et fixant les attributions de la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales.
8. Arrêté n°2014-1985/GNC du 5 août 2014 modifiant l'arrêté n°2012-4141/GNC du 18 décembre 2012 portant organisation et fixant les attributions de la direction des affaires vétérinaires, alimentaires et rurales.
9. Délibération n°113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles dans certains produits d'origine végétale.
10. Délibération n°218 du 14 août 2012 portant modification de la délibération n°113/CP du 18 octobre 1996 relative aux teneurs maximales en résidus de pesticides admissibles dans certains produits d'origine végétale.
11. Arrêté n°2013-0001/GNC du 3 janvier 2013 relatif à la constitution des dossiers de demande d'agrément de substances actives et d'homologation de produits phytosanitaires à usage agricole.
12. Arrêté n°2013-0003/GNC du 3 janvier 2013 portant liste initiale des substance actives agréées substances actives et des produits phytosanitaires à usage agricole homologués en Nouvelle Calédonie.
13. Arrêté n°2014-333/GNC du 13 février 2014 relatif aux conditions d'importation des produits à risque sanitaire.

Annexe 6 : bibliographie

1. Rapport d'évaluation Nouvelle Calédonie - Dr Martial PETITCLERC, Dr Daniel BOURZAT -OIE- Décembre 2014.
2. Rapport d'activité 2014 -Biocalédonia- Mai 2015.
3. Bilan d'activité 2015 -REPAIR- 2016.
4. Document de présentation du projet de loi du pays relative aux conditions d'importation, de mise sur le marché et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques à usage agricole et à usage « jardin » -DAVAR- 26 février 2016.
5. Guide de reconnaissance des principaux ravageurs et maladies de la pomme de terre - GDSV- avril 2016.
6. Etude de faisabilité administrative de la mise en place d'un dispositif technique d'inspection phyto et zoo sanitaire des voies aériennes et maritimes intérieures - DAVAR/SIVAP- janvier 2015.
7. Rapport de mission ADECAL/FN3PT en Nouvelle Calédonie- Anne Ponce de LEON - FN3PT- 1^{er} février 2016.
8. Rapport détaillé des activités du SIVAP en 2014 – SIVAP 2015.
9. Bulletin de santé des végétaux de la Nouvelle Calédonie - GDSV (en ligne).
10. ARBOFRUIT 24 ans d'expérience -ARBOFRUIT- 22 janvier 2015.
11. Mission d'expertise et d'appui technique pour la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation sur les produits phytosanitaires à usage agricole en nouvelle Calédonie- Gilbert GRIVAULT -CGAAER- avril 2013.
12. Institut Agronomique Néo-Calédonien (IAC) : programmation 2017-2021 : contrat d'objectif (projet).
13. Mémentos agricoles de données (2014 et 2015) – DAVAR (service des statistiques et des affaires rurales).
14. Etude d'impact d'une évolution réglementaire associée aux LMR sur l'importation de fruits et légumes – Néo Calédonienne de conseil pour le SIVAP – 17 juillet 2015.
15. GDSV rapport technique 2015 – Sophie TRON – 6 février 2016.
16. GDSV rapport d'activité 2015 – GDSV – 2016.
17. Un monde de valeurs : l'agriculture, l'aquaculture et la pêche en Nouvelle Calédonie – ERPA – 2013.
18. Analyse des dispositifs de biosécurité du pacifique sud- cas particulier du dispositif néo-calédonien ; aptitude à appréhender les espèces envahissantes – Marc DELOS et Andy SHEPPARD – IRD – 2006.

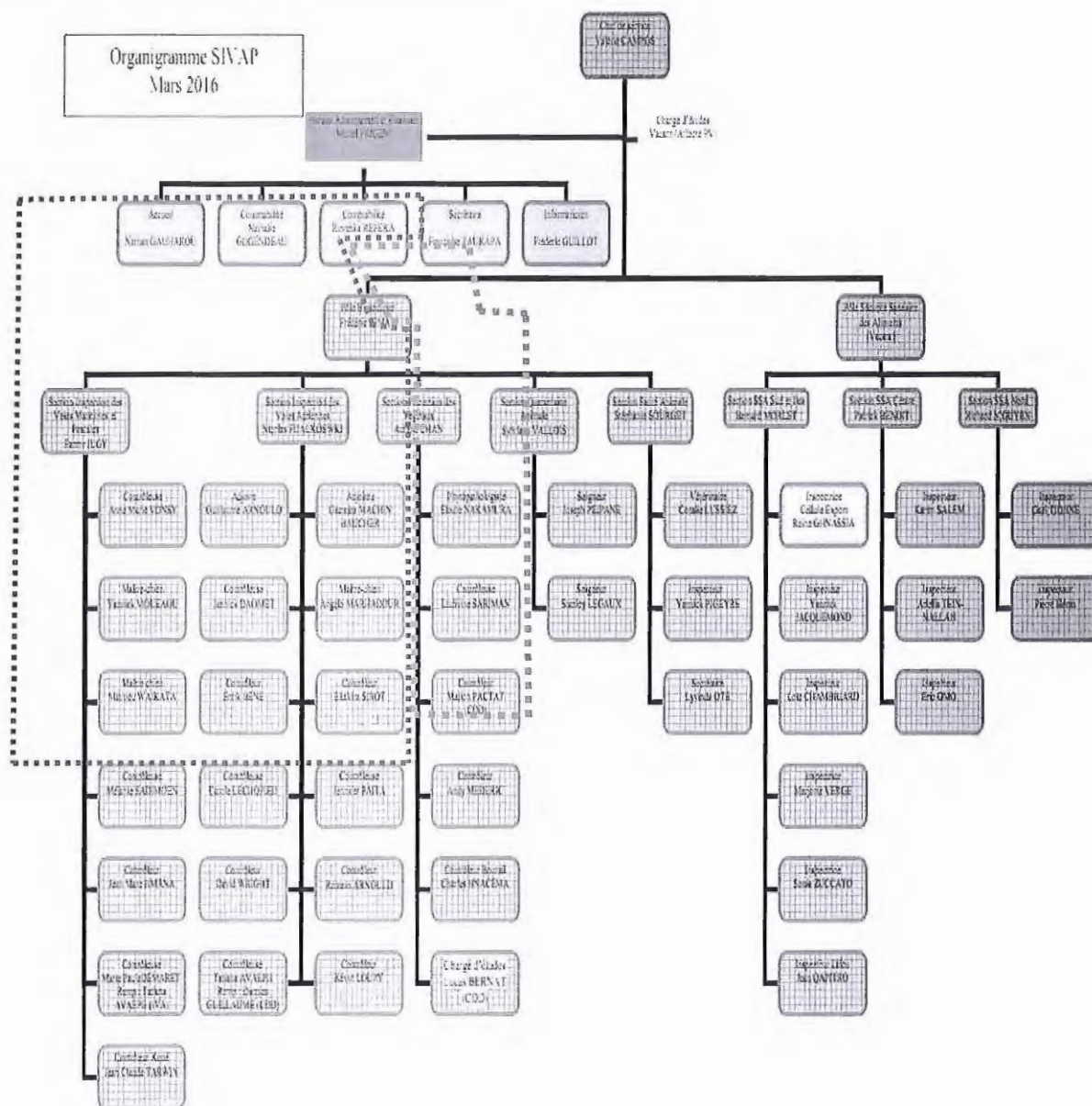
19. La biosécurité en Nouvelle Calédonie : les GEDON un outil au service du contrôle des invasions biologique de la province sud – Lionnel BRINON – mémoire de master – université de la Nouvelle Calédonie – novembre 2006.
20. analyse socioculturelle de l'opération d'éradication du Bunchy top du bananier en province sud – Lionnel BRINON –mémoire de Master 1 – université de Nouvelle Calédonie (novembre 2005).
21. Etude sur l'analyse du risque phytosanitaire des productions végétales en Nouvelle-Calédonie - Chambre d'agriculture – avril 2013.
22. L'agriculture en tribu : poids et fonctions des activités agricoles et de prélèvement – enquête IAC – 2011.
23. Fiche informative sur les organismes de quarantaine : *Ralstonia solanacearum* – OEPP.

**Annexe 7 : moyens publics consacrés au phytosanitaire :
estimation approximative du nombre d'intervenants bénéficiant de financement public (ETP)**

Structure	Intitulé	Effectifs concernés
SIVAP	Personnel biosécurité aux frontières 0,7 x 21	14,7
	Personnel PV et Phyto	6
	Export	1
GDSV	Personnel	8
	Province nord (labovert)	1
Autres services de la chambre d'agriculture		1
Agent développement de la province sud		2
Agent développement de la province nord	6 agents x 30 %	2
Agent développement des Iles Loyauté	Pour le phyto tout est "délégué"	0
Recherche		4
Arbofruit		1,5
Biocalédonia		0
Producteurs de squash conseil technique	Un expert NZ (2 missions par an/20 ans)	0,2
TOTAL		41,4

Annexe 8 : organisation du SIVAP, moyens consacrés au phytosanitaire

Personnels travaillant exclusivement sur des sujets phytosanitaires ■ ■ ■ ■ ■
Personnels largement concernés par les sujets phytosanitaires ■ ■ ■ ■ ■



Annexe 9 : évaluation du coût des mesures proposées

Estimation du coût de mise en œuvre des recommandations

Nous limiterons le chiffrage à trois familles de scénarios, car les autres scénarios ne sont pas cohérents en terme de priorité d'affectation de moyens.

1. Trois scénarios à chiffrer :

Scénarios « se doter d'une compétence technique pour résoudre les questions urgentes ».

Ce scénario, en rouge dans le tableau ci-dessous, pourra en fonction des choix d'affectation de moyens aller jusqu'au rééquilibrage des moyens au sein du SIVAP.

	Monter en compétences	Pour assurer un pilotage efficace	Et afficher plus clairement les priorités
Niveau 1	Mobiliser la compétence pour un laboratoire officiel phytosanitaire.	Clarifier les compétences juridiques et administratives des agents du gouvernement	Afficher plus clairement les objectifs
Niveau 2	Rééquilibrer les moyens humains entre les missions du SIVAP en poursuivant le renforcement des compétences.	Mettre en place des conventions techniques et financières avec l'ensemble des opérateurs	Communication sur l'intérêt des produits de santé des plantes et sur les risques qui leurs sont liés
Niveau 3	Mettre en place une gestion des compétences sur le moyen terme	Mettre en place un pilotage technique et financier	Élaboration d'un plan « Nouvelle Calédonie phyto »

Scénario « poser les bases d'un véritable pilotage de la politique phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie ».

Ce scénario, en vert dans le tableau, vise à inscrire le pilotage de la politique phytosanitaire, par le gouvernement de la Nouvelle Calédonie, dans la durée.

	Monter en compétences	Pour assurer un pilotage efficace	Et afficher plus clairement les priorités
Niveau 1	Mobiliser la compétence pour un laboratoire officiel phytosanitaire.	Clarifier les compétences juridiques et administratives des agents du gouvernement	Afficher plus clairement les objectifs
Niveau 2	Rééquilibrer les moyens humains entre les missions du SIVAP en poursuivant le renforcement des compétences.	Mettre en place des conventions techniques et financières avec l'ensemble des opérateurs	Communication sur l'intérêt des produits de santé des plantes et sur les risques qui leurs sont liés
Niveau 3	Mettre en place une gestion des compétences sur le moyen terme	Mettre en place un pilotage technique et financier	Élaboration d'un plan « Nouvelle Calédonie phyto »

Scénario «vers l'élaboration d'un plan phytosanitaire pour la Nouvelle Calédonie » :

Ce scénario, en bleu sur le tableau, est le plus achevé, il demandera pour être mis en œuvre un appui méthodologique.

	Monter en compétences	Pour assurer un pilotage efficace	Et afficher plus clairement les priorités
Niveau 1	Mobiliser la compétence pour un laboratoire officiel phytosanitaire.	Clarifier les compétences juridiques et administratives des agents du gouvernement	Afficher plus clairement les objectifs
Niveau 2	Rééquilibrer les moyens humains entre les missions du SIVAP en poursuivant le renforcement des compétences.	Mettre en place des conventions techniques et financières avec l'ensemble des opérateurs	Communication sur l'intérêt des produits de santé des plantes et sur les risques qui leurs sont liés
Niveau 3	Mettre en place une gestion des compétences sur le moyen terme	Mettre en place un pilotage technique et financier	Élaboration d'un plan « Nouvelle Calédonie phyto »

2. Précision sur le mode de calcul :

Pour l'approche des coûts salariaux le missionnaire s'est appuyé sur le document de l'observatoire de l'emploi, des qualifications, des salaires et de la formation « les salaires par métiers en 2013 »⁶ et sur les indications du site des organismes de sécurité sociale :

- il a considéré que les «ingénieurs phytopathologues» étant une compétence rare sur le territoire leur salaire dépasserait de 5 % environ le salaire moyen pour ce niveau de compétence en agriculture (coût annuel estimé à 5,2 MFCFP) ;
- pour les techniciens il a basé son calcul sur le salaire médian pour ce niveau en agriculture (coût annuel estimé à 4,1 MFCFP).

⁶ Cf. bibliographie

3. Premières estimations des coûts engendrés par les scénarios :

Scénario : « se doter d'une compétence technique pour résoudre les questions urgentes ».

	Elément d'estimation des coûts	Echéance	Remarques
Mobiliser la compétence pour un laboratoire officiel phytosanitaire.	1 ETP niveau ingénieur et un technicien à recruter. (5,2 MFCFP+4,1MFCFP) Coût d'équipements spécifiques pour compléter l'équipement du laboratoire officiel (pm).*	2017	Préalable à toute amélioration du dispositif
Rééquilibrer les moyens humains entre les missions du SIVAP en poursuivant le renforcement des compétences.	0,5 ETP de niveau ingénieur (2,6 MFCFP)	2017-2018	
Clarifier les compétences juridiques et administratives des agents du gouvernement	Un juriste à mi-temps pendant 6 mois (1 MFCFP) Appui méthodologique (1MFCFP)	2017	Le juriste accompagne les services, l'appui méthodologique consistera à coacher les responsables du dossier phytosanitaire du SIVAP
Afficher plus clairement les objectifs	Préparer une « déclaration de politique phytosanitaire » (coût financier négligeable) Eventuellement : organiser une manifestation (colloque) pour servir de support à la déclaration. (1 MFCFP maxi)	2017 (fin d'année)	

* Les informations dont dispose le missionnaire laissent penser que le laboratoire en construction disposera de l'ensemble des équipements nécessaires pour réaliser les analyses phytosanitaires et que son budget de fonctionnement intégrera bien les consommables correspondants. Toutefois il remarque que sa conception reposant sur une logique « santé animale et hygiène alimentaire » pourrait avoir pour conséquence quelques insuffisances en termes de capacité concernant certaines analyses critiques quand il s'agit de santé des végétaux (insectes, acariens, maladie fongiques...).

Le coût de mise en œuvre de ce scénario se situe entre 11,3 et 14,9 MFCFP, ce sont des moyens à engager rapidement (pour l'essentiel, dès 2017).

Scénario : « poser les bases d'un véritable pilotage de la politique phytosanitaire de la Nouvelle Calédonie »

	Elément d'estimation des coûts	Echéances	Remarques
Rééquilibrer les moyens humains entre les missions du SIVAP en poursuivant le renforcement des compétences.	0,5 ETP de niveau ingénieur (2,6 MFCFP) (si non mise en œuvre à la phase précédente)	2017-2018	
Mettre en place une gestion des compétences sur le moyen terme	Formation de 4 agents pendant 3 mois, pendant 5 ans. Remplacement d'une ETP (4,1 MFCFP par an) Coût des déplacements et des formations (2,5 MFCFP par an) Soit 6,6 MFCFP par an ou encore 33 MFCFP pour la période de 5 ans.	2017-2022	Cette action indispensable pourrait être mise en place de façon plus progressive, toutefois le missionnaire recommande une certaine intensité, gage du maintien de la motivation des équipes.
Mettre en place des conventions techniques et financières avec l'ensemble des opérateurs	Le coût financier de cette mesure est négligeable	2017-2020	Cette mesure devra être gérée en tenant compte des pratiques habituelles.
Communication sur l'intérêt des produits de santé des plantes et sur les risques qui leurs sont liés	0,5 MFCFP pourraient être consacrés annuellement à cette communication (sur 3 ans) soit au total 1,5 MFCFP.	2017-2020	

Le coût de mise en œuvre de ce scénario se situe, pour 5 ans, entre 7 pour quelques formations continues à 34,5 MFCFP si un plan ambitieux mais nécessaire était mis en œuvre, montant auquel il conviendra d'ajouter aux 13,9 à 14,9 MFCFP correspondant à la phase précédente.

Soit une dépense totale prévisible pouvant avoisiner les 50 MFCFP.

Le principal coût lié à ce scénario est celui de l'investissement formation : ce coût peut s'étaler dans le temps si le gouvernement de la Nouvelle Calédonie le décidait. Le missionnaire estime toutefois qu'une telle mesure pourrait provoquer une forme de démotivation des équipes concernées, il recommande une action rapide au regard des enjeux sanitaires.

Scénario : «vers l'élaboration d'un plan phytosanitaire pour la Nouvelle Calédonie »

	Elément d'estimation des coûts	Echéances	remarques
Mettre en place une gestion des compétences sur le moyen terme	Formation de 4 agents pendant 3 mois, pendant 5 ans. Remplacement d'une ETP (4,1 MFCFP par an) Coût des déplacements et des formations (2,5 MFCFP par an) Soit 6,6 MFCFP par an ou encore 33 MFCFP pour la période de 5 ans.	2017-2022	Cette action indispensable pourrait être mise en place de façon plus progressive, toutefois le missionnaire recommande une certaine intensité gage du maintien de la motivation des équipes.
Mettre en place un pilotage technique et financier	Formalisation y compris dans les textes réglementaires, du pilotage de la politique par le gouvernement. Le coût financier de cette mesure est négligeable.	En fonction de la montée en compétence des équipes du SIVAP.	Cette mesure à pour préalable incontournable une montée significative de la compétence technique des équipes du SIVAP.
Communication sur l'intérêt des produits de santé des plantes et sur les risques qui leurs sont liés	0,5 MFCFP pourraient être consacré annuellement à cette communication (sur 3 ans) soit au total 1,5 MFCFP.	2017-2020	
Élaboration d'un plan « Nouvelle Calédonie phyto »	Désignation d'un chef de projet dans le cadre d'une gouvernance partagé. Coût négligeable pour le gouvernement si ses équipes sont opérantes.	Aux alentours de 2020	Choix politique fort

Si le scénario précédent était développé dans sa totalité (de l'ordre de 50 MFCFP sur 5 ans) le coût supplémentaire du développement d'un scénario plus ambitieux en terme d'affichage politique serait très modeste.

Secrétariat général du gouvernement

Direction des affaires vétérinaires,
alimentaires et rurales

Service administratif et financier

209, rue A. Bénébig – Haut-Magenta
BP M2 - 98851 NOUMEA CEDEX
Tél. n° (687) 25.51.52 - Fax n° (687) 25.51.29
Mél : davar.saf-rh@gouv.nc

N° CH7-3305 

Nouméa, le

11 AOUT 2017

CONVOCATION

Vous êtes invités à participer à la réunion du comité technique paritaire de la D.A.V.A.R

le jeudi 24 août 2017 à 8 h 30, dans la salle de réunion de la DAVAR à Magenta.

L'ordre du jour :

- 1) Rappel du dernier compte-rendu du CTP du 22/06/2017,
- 2) Point sur le projet CPZP,
- 3) Point sur le budget,
- 4) Questions diverses.

Destinataires :

Membres titulaires de l'administration et du personnel au C.T.P. :

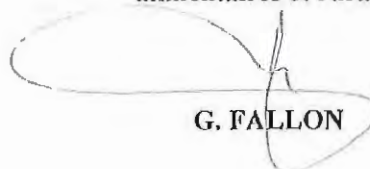
- | | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| - M. Gérard FALLON, président | - Mme Danitza QALUE |
| - Mme Sylvie ROGE | - Mme Fabiola POUIHAMBOUTTE |
| - Mme Valérie CAMPOS | - Mme Marjorie VERGÉ |
| - M. Geoffroy WOTLING | - M. David WRIGHT |

Invité : Mylène OUSTRIC

Secrétaire : Nathalie MONNIER

En cas d'absence ou d'empêchement, je vous saurais gré de bien vouloir en informer votre suppléant pour participation.

Le directeur des affaires vétérinaires,
alimentaires et rurales



G. FALLON

Copie pour information aux suppléants et chefs de service :

- Frantz DOUYERE - Rémi COUARRAZE - Mathieu WAIKATA - Angélo MARHADOUR -
Jacqueline HORVATH - Fanny JUGY - Fabien Escot - Denise DESOUTTER