



Bruxelles, le 6.5.2013
COM(2013) 264 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

Des animaux et des végétaux plus sains et une filière agroalimentaire plus sûre

Un cadre juridique modernisé pour une Union européenne plus compétitive

SOMMAIRE

1.	Contexte actuel.....	4
1.1.	Santé animale	4
1.2.	Santé des végétaux	4
1.3.	Matériel de reproduction des végétaux	5
1.4.	Contrôles officiels	5
1.5.	Gestion des dépenses.....	6
2.	Nécessité de moderniser le cadre juridique de l'UE pour les animaux, les végétaux et la filière agroalimentaire	9
2.1.	Santé animale	7
2.2.	Santé des végétaux	7
2.3.	Matériel de reproduction des végétaux	8
2.4.	Contrôles officiels	8
2.5.	Gestion des dépenses.....	9
3.	Le paquet «révision»	9
4.	Contenu du paquet «révision».....	10
4.1.	Règlement sur la santé des animaux	10
4.1.1.	Principales modifications	10
4.2.	Règlement sur la santé des végétaux.....	11
4.2.1.	Principales modifications	12
4.3.	Règlement sur le matériel de reproduction des végétaux.....	13
4.3.1.	Principales modifications	13
4.4.	Règlement sur les contrôles officiels	15
4.4.1.	Principales modifications	15
4.5.	Gestion des dépenses.....	17
5.	Conclusion.....	18

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Des animaux et des végétaux plus sains et une filière agroalimentaire plus sûre

Un cadre juridique modernisé pour une Union européenne plus compétitive

Introduction

La garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine, animale et végétale est un objectif de l'UE inscrit dans les traités. Au fil du temps, l'Union européenne (UE) a produit une législation complète destinée à prévenir ou maîtriser les risques pour la santé animale et végétale et à garantir une chaîne de production des denrées alimentaires sûre à l'échelon européen et national. L'application de cette législation est garantie par un ensemble de règles communes relatives aux contrôles officiels que les autorités compétentes doivent effectuer dans les États membres.

Le cadre juridique que l'UE a mis en place s'est révélé jusqu'à présent globalement efficace pour prévenir les risques et les contrecarrer. Cependant, le marché mondialisé actuel expose de plus en plus l'UE à de nouveaux risques et appelle constamment davantage d'innovation et de compétitivité. Il faut dès lors, comme le montre aussi l'expérience acquise avec la réglementation européenne en la matière, simplifier et mettre à jour les instruments existants, et poursuivre, dans les différents domaines de la législation, l'intégration de la démarche adoptée.

La Commission a donc engagé une révision de l'actuel cadre juridique régissant la santé animale, la santé des végétaux, le matériel de reproduction des végétaux et les contrôles officiels, qui vise principalement à améliorer l'efficacité, la cohérence et la clarté juridique dans ces domaines. Ce faisant, elle cherche à stimuler la productivité, à améliorer le fonctionnement et l'accessibilité du marché intérieur et à renforcer la compétitivité de l'UE à l'échelle mondiale. Ainsi, la révision contribuera au final à une croissance intelligente, durable et inclusive, conformément aux objectifs de la stratégie «Europe 2020».

La présente communication traite des quatre propositions législatives qui en sont issues dans les quatre domaines de la santé animale, de la santé des végétaux, du matériel de reproduction des végétaux et des contrôles officiels (le paquet «révision») et explique, pour chacune d'entre elles, le contexte actuel, les raisons de la révision et les principales améliorations introduites.

Le paquet «révision» comprend aussi une cinquième proposition établissant un programme pluriannuel pour le financement par l'UE d'actions visant à garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine, animale et végétale dans la filière agroalimentaire et dans des domaines connexes, tout en permettant aux entreprises de fonctionner dans un cadre favorisant la compétitivité et la création d'emplois.

La production et la consommation d'aliments, avec leurs répercussions économiques, sociales et souvent environnementales, sont au cœur de toute société. L'agroalimentaire est le deuxième secteur par ordre d'importance de l'industrie de l'UE. Sa production totale est d'environ 750 milliards d'EUR par an. De la production agricole à la vente au détail ou à la

restauration, il emploie plus de 48 millions de personnes. Dans l'UE, le secteur primaire compte environ 14 millions d'exploitants, et l'ensemble de la filière agroalimentaire 25 millions d'entreprises.

1. CONTEXTE ACTUEL

Pour offrir aux citoyens un niveau élevé de protection de la santé humaine, animale et végétale tout en soutenant le bon fonctionnement du marché intérieur, le droit européen établit un corps de règles harmonisées visant à prévenir, éliminer ou réduire les risques sanitaires qui peuvent apparaître, pour l'être humain, dans la filière agroalimentaire et les deux domaines les plus étroitement liés à celle-ci, à savoir le secteur de la santé des animaux et celui de la santé des végétaux. La réglementation de l'UE traite en général des risques sanitaires au sens strict – contamination chimique ou microbienne, maladies ou organismes nuisibles menaçant l'intégrité des personnes, des animaux et des végétaux –, mais elle peut aussi comprendre des mesures assurant la productivité et la diversité de la production de végétaux (à des fins de sécurité alimentaire) ou réglementant des méthodes de production spécifiques (par exemple, pour le bien-être des animaux ou les indications géographiques).

1.1. Santé animale

La santé animale est une préoccupation de tous. Actuellement, l'intervention de l'UE est centrée sur la prévention et la lutte contre les maladies transmissibles susceptibles d'avoir des répercussions sanitaires et économiques notables. L'apparition d'un foyer de maladie animale peut s'accompagner de conséquences très variables, mais elle représente en général un risque direct pour la santé animale et souvent pour la santé publique, en partie par le biais des denrées alimentaires d'origine animale. Elle peut cependant avoir d'autres effets négatifs indirects, éventuellement économiques ou sociaux, dont les coûts liés à la lutte contre les maladies et aux perturbations de l'activité supportés par les éleveurs et les entreprises connexes, les coûts d'éradication et de surveillance de ces maladies pour le secteur public, et les changements induits dans les habitudes de consommation. Par ailleurs, l'apparition de tels foyers a souvent des retombées non négligeables sur le commerce international d'animaux et de produits animaux.

L'agriculture représente, dans l'ensemble de l'UE, le premier secteur utilisateur d'animaux, à raison de plus de 2 milliards de volailles (poulets, poules pondeuses, dindes, etc.) et 334 millions de mammifères (porcins, ovins, caprins, bovins, animaux à fourrure, etc.). L'UE compte 13,7 millions d'élevages. Leur production pèse 156 milliards d'EUR par an.

1.2. Santé des végétaux

La pérennité et la compétitivité de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture dépendent de la santé des végétaux. Les végétaux fournissent une grande partie des denrées que nous consommons et de la nourriture des animaux producteurs d'aliments. Le premier objectif de la réglementation phytosanitaire est de protéger les végétaux vivants (c'est-à-dire les arbres, les arbustes et les plantes) de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture de l'UE, les espaces verts et les jardins privés (par exemple les arbres bordant les rues, les plantes des jardins publics

ou privés) et l'environnement, en empêchant l'entrée et la dissémination d'organismes nuisibles non autochtones. La réglementation phytosanitaire garantit la sûreté des échanges commerciaux en imposant des exigences à l'importation et des conditions à la circulation de végétaux et de produits végétaux dans l'UE. Le premier objectif est d'éradiquer les foyers des organismes soumis à réglementation ou, si ce n'est pas possible, d'enrayer leur dissémination pour protéger le reste du territoire de l'UE. L'autre objectif est de garantir la qualité du matériel végétal utilisé au début de la chaîne de production de végétaux, en veillant à ce que les semences et les plants ne disséminent pas d'organismes nuisibles.

La valeur des produits cultivés dans l'UE s'élève à 205 milliards d'EUR par an. L'absence de règles phytosanitaires pour les protéger entraînerait de graves répercussions économiques pour l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture de l'UE: des cultures comme le blé (dont les exportations représentent 9 milliards d'EUR), les pommes de terre (la valeur de la production s'élève à 9 milliards d'EUR) et les tomates (la valeur de la production oscille entre 9 et 12 milliards d'EUR) sont menacées par quantité d'organismes réglementés au niveau international.

1.3. Matériel de reproduction des végétaux

La production agricole, horticole et sylvicole dépend du matériel de reproduction des végétaux, premier maillon dans la filière agroalimentaire, qui décide de la diversité, de la santé et de la qualité des végétaux et des denrées alimentaires. Le contrôle du matériel de reproduction des végétaux en garantit l'identité, la santé et la qualité pour ses utilisateurs, agriculteurs, horticulteurs ou sylviculteurs. La réglementation de l'UE sur le matériel de reproduction des végétaux a pour objectif d'améliorer la productivité de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture, d'assurer le bon fonctionnement du marché de l'UE pour les produits de ces secteurs et de soutenir leur compétitivité au niveau mondial.

Aujourd'hui, le marché des semences commerciales de l'UE représente environ 6,8 milliards d'EUR et plus de 20 % des ventes mondiales. L'UE est exportatrice nette de semences.

L'UE est d'ailleurs la première exportatrice mondiale, avec des exportations estimées à 4,4 milliards d'EUR, soit à peu près 60 % des exportations mondiales de semences (7,7 milliards), ce qui démontre la grande compétitivité du secteur.

1.4. Contrôles officiels

Un niveau élevé de protection de la santé dans la filière agroalimentaire dépend de l'application cohérente, efficace et rapide des normes de l'UE par les États membres. Il faut assurer, dans toute l'UE, la bonne application des règles concernant la filière agroalimentaire, la santé et le bien-être des animaux la santé des végétaux le matériel de reproduction des végétaux et les produits phytopharmaceutiques pour que ces règles bénéficient à la santé humaine, animale et végétale et permettent au marché intérieur de fonctionner sans heurts et de prospérer. Pour ce faire, les autorités compétentes des États membres doivent disposer d'un cadre juridique clair, fiable et cohérent, leur permettant de faire un usage efficace et efficient des instruments de contrôle de l'application de la législation et, en particulier, des contrôles officiels.

Elles ont aussi besoin de ressources appropriées pour garantir la continuité et la cohérence de leur action au regard des objectifs en la matière.

Plus de 100 000 personnes sont affectées à temps plein dans l'UE à l'exécution des contrôles officiels (inspections et autres activités connexes). Ainsi, pour donner un ordre d'idées, les 270 laboratoires agréés analysent chaque année en moyenne quelque 70 000 échantillons pour y traquer les résidus de pesticides. Au cours de la seule année 2010, 736 806 échantillons ont été prélevés dans le cadre de la recherche de résidus de médicaments vétérinaires. Pour la seule lutte contre l'influenza aviaire, environ 320 000 échantillons ont été prélevés sur des volailles domestiques et des oiseaux sauvages, puis analysés en 2011.

L'efficacité d'un système de contrôles officiels à l'échelle de l'UE est d'une importance capitale pour les exportations comme pour les importations. La capacité de l'UE à exporter vers des pays tiers repose sur la valeur ajoutée attestée de ses marchandises par rapport à celles produites par ses concurrents. Cette valeur ajoutée ne peut être obtenue qu'à l'aide d'un système de contrôle efficace, garantissant l'application cohérente de normes élevées de sécurité et de qualité, et la satisfaction des attentes des partenaires commerciaux en la matière. À l'inverse, l'UE est la première importatrice mondiale de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux et d'animaux vivants. Les contrôles effectués par les autorités compétentes des États membres sur les produits en provenance de pays tiers assurent la conformité de ces derniers avec les normes de l'UE ou des normes présentant un niveau de protection équivalent.

En 2010, les importations de produits alimentaires et de boissons dans l'UE s'élevaient à 78 milliards d'EUR, et les exportations à 73 milliards. L'UE a importé 79,3 millions de tonnes de denrées alimentaires et d'animaux vivants et 3,4 millions de tonnes de boissons en 2010, avec un déficit commercial de 14 millions de tonnes pour les denrées alimentaires et les animaux vivants, et un excédent de 6 millions de tonnes pour les boissons.

1.5. Gestion des dépenses

La base juridique actuellement utilisée pour le financement de l'UE est constituée de la décision 2009/470/CE du Conseil (pour les programmes d'éradication et interventions d'urgence dans le domaine vétérinaire), de la directive 2000/29/CE du Conseil (pour les dispositions phytosanitaires) et du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil (pour les mesures de financement des laboratoires de référence de l'UE, de l'initiative «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» (BTSF) et des autres mesures prises pour appliquer les règles en matière de contrôles officiels).

En 2011, 314,6 millions d'EUR ont été alloués, principalement à des programmes d'éradication des maladies animales, 9 % de cette somme ont été affectés aux dépenses relatives aux laboratoires, à l'initiative BTSF et à d'autres mesures, 7 %, aux mesures phytosanitaires opérationnelles et 3 %, au Fonds d'urgence vétérinaire ainsi que pour d'autres contaminations animales.

2. NECESSITE DE MODERNISER LE CADRE JURIDIQUE DE L'UE POUR LES ANIMAUX, LES VEGETAUX ET LA FILIERE AGROALIMENTAIRE

2.1. Santé animale

L'actuel cadre législatif de l'UE dans le domaine de la santé animale comporte une cinquantaine de directives et règlements de base, remontant pour certains au début des années soixante. Depuis lors, un arsenal de plus de 400 actes vétérinaires, la plupart élaborés entre 1988 et 1995 pour une Communauté ne comptant que douze États membres, a été constitué. Or, de nouveaux défis se sont fait jour. Des maladies encore inconnues il y a dix ans ont fait leur apparition, tandis que d'autres, telles la fièvre aphteuse, la fièvre catarrhale du mouton ou la grippe aviaire, ont récemment ressurgi, nous rappelant ainsi qu'elles représentaient de graves menaces. Les transactions commerciales se sont elles aussi radicalement modifiées, avec une forte augmentation du volume des échanges de produits d'origine animale, tant au sein de l'UE que dans le monde.

En 2004, la Commission a entamé une évaluation indépendante visant à mesurer les performances de la politique communautaire en matière de santé animale (PCSA) au cours de la décennie écoulée. Il ressortait de cette évaluation et des consultations ultérieures que, même si, dans l'ensemble, le système en place fonctionnait convenablement, il y avait lieu de réviser les règles actuelles pour résoudre les problèmes suivants:

- la complexité du cadre de la politique,
- l'absence de stratégie globale en matière de santé animale,
- la trop faible attention accordée à la prévention des maladies,
- la possible amélioration du commerce d'animaux vivants à l'intérieur de l'UE.

2.2. Santé des végétaux

Depuis sa création en 1977, la réglementation phytosanitaire a protégé l'UE de l'introduction et de la dissémination de bon nombre d'organismes nuisibles. Le principal outil en la matière est actuellement la directive 2000/29/CE du Conseil. Cependant, avec la mondialisation des échanges et le changement climatique, l'UE fait face à un risque accru d'entrée d'organismes nuisibles alors que les conditions sont plus propices à leur établissement et leur dissémination, et que les écosystèmes agricoles et naturels sont de plus en plus vulnérables..

L'évaluation de la réglementation phytosanitaire réalisée en 2010 a montré qu'il fallait l'adapter pour pouvoir efficacement faire face à ces nouveaux risques. De fait, ces dix dernières années, les foyers d'organismes particulièrement nuisibles à la sylviculture (comme le nématode du pin, le capricorne asiatique ou le charançon rouge des palmiers) apparus à la suite d'importations ont, de par leur gravité, fait prendre conscience à la classe politique et à la société des coûts et des conséquences d'une protection inadéquate. Les principaux problèmes mis en évidence par l'évaluation de 2010 étaient les suivants:

- la priorité insuffisante accordée à la prévention eu égard aux importations de marchandises à haut risque,
- la nécessité de cibler avant tout les organismes nuisibles disséminés dans tous les États membres et représentant une priorité à l'échelle de l'UE,
- la nécessité de disposer d'outils de lutte plus efficaces contre la présence et la dissémination naturelle des organismes nuisibles,
- la nécessité de moderniser les instruments encadrant la circulation à l'intérieur de l'UE (comme les passeports phytosanitaires et les zones protégées).

2.3. Matériel de reproduction des végétaux

Le cadre réglementaire de l'UE relatif au matériel de reproduction des végétaux a été élaboré à partir des années 60. Il est constitué de douze directives de base du Conseil et de près de 90 actes dérivés conditionnant l'autorisation de mise sur le marché à l'enregistrement dans un catalogue des variétés et définissant des exigences spécifiques applicables à la commercialisation de diverses espèces.

Si la réglementation européenne a permis d'atteindre les objectifs initiaux, qui étaient de garantir la libre commercialisation du matériel de reproduction des végétaux, mais aussi un matériel sûr et de qualité, les aspects suivants nécessitent une attention accrue:

- la complexité et la fragmentation de la réglementation actuelle,
- les contraintes administratives considérables imposées aux autorités officielles, auxquelles incombent la plupart des tâches d'enregistrement et de certification,
- l'absence de cohérence avec les autres politiques de l'UE (concernant par exemple, la gestion durable de l'agriculture et de la sylviculture, la protection de la biodiversité, le changement climatique, la bioéconomie),
- l'absence de conception homogène du recouvrement des coûts d'enregistrement des variétés et de certification du matériel de reproduction des végétaux.

2.4. Contrôles officiels

Les contrôles officiels sont régis par le règlement (CE) n° 882/2004. La preuve de son application est avant tout apportée par des contrôles sur place effectués par des experts de la Commission, mais aussi par les retours d'informations des États membres et des parties prenantes concernant le respect de ses dispositions au quotidien. Ces données confirment que les améliorations importantes introduites par le règlement de 2004 dans la manière dont les autorités compétentes organisent et effectuent les contrôles officiels dans la filière agroalimentaire posent les bases d'une approche plus intégrée et plus transversale, et donc plus efficace, du contrôle de l'application de la législation. Elles font cependant apparaître une série de lacunes qui appellent de nouvelles améliorations, à savoir en particulier:

- une simplification du cadre juridique général, qui souffre actuellement de sa fragmentation et des chevauchements et lacunes subsistant, et donc des divergences d’interprétation et d’application observées au niveau national,
- une utilisation plus cohérente du principe des «contrôles fondés sur les risques»,
- un usage plus cohérent et plus systématique des instruments de coopération administrative et des systèmes informatisés de gestion de l’information,
- la suppression des exigences administratives inutiles.

En ce qui concerne le financement des contrôles officiels et la nécessité d’assurer un financement régulier et cohérent du travail des autorités compétentes, les données recueillies révèlent les incertitudes actuelles quant à la viabilité à long terme des contrôles officiels. Une étude externe de 2011 a montré que les dispositions du règlement sur le financement des contrôles officiels par des redevances ne garantissaient pas pleinement l’objectif visé, à savoir un niveau approprié de ressources pour la réalisation desdits contrôles.

Certains éléments montrent en outre que les règles actuelles ne garantissent pas des conditions d’application cohérentes et équitables dans tous les secteurs: seuls certains sont soumis au paiement de redevances, lesquelles ne sont pas calculées de manière uniforme et transparente dans tous les États membres, ni selon un principe qui récompenserait les opérateurs respectueux des règles.

2.5. Gestion des dépenses

Le cadre juridique actuel doit être reconfiguré en considération des modifications proposées dans les différents domaines pour assurer la réalisation des objectifs. De plus, la gestion des dépenses est actuellement complexe et doit être alignée sur le cadre financier pluriannuel. Une nouvelle base juridique est par conséquent nécessaire.

3. LE PAQUET «REVISION»

Pour consolider, moderniser et rationaliser le cadre juridique actuel et garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine, animale et végétale, la Commission présente un paquet législatif de cinq propositions visant à réviser les règles de l’UE:

- établissant des exigences zoosanitaires (règlement sur la santé animale),
- établissant les mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux (règlement sur la santé des végétaux),
- régissant la production et la mise sur le marché du matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux),
- régissant les contrôles et autres activités officiels servant à garantir l’application de l’ensemble des règles concernant la filière agroalimentaire, dont les actes susmentionnés (règlement sur les contrôles officiels),

- régissant la gestion des dépenses de l'UE dans les principaux domaines de la filière agroalimentaire.

Ces cinq propositions législatives doivent être soumises au Parlement européen et au Conseil pour une adoption selon la procédure législative ordinaire (en vertu de l'article 289, paragraphe 1, et de l'article 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Le Comité économique et social européen et le Comité des régions seront invités à émettre un avis.

4. CONTENU DU PAQUET «REVISION»

4.1. Règlement sur la santé animale

La stratégie de santé animale de l'Union européenne pour la période 2007-2013 a été adoptée en 2007¹. Elle s'inspire de la devise «mieux vaut prévenir que guérir» et ses objectifs sont de garantir un niveau élevé de santé publique et de sécurité sanitaire des denrées alimentaires; de soutenir l'élevage et l'économie rurale; d'améliorer la croissance économique, la cohésion et la compétitivité; de promouvoir des modes d'élevage et une politique du bien-être animal qui limitent autant que faire se peut les répercussions sur l'environnement. Par la suite, le plan d'action relatif à l'application de la stratégie² a fait de l'élaboration d'un règlement de l'UE dans le domaine de la santé animale, dit «règlement sur la santé animale», l'un des principaux aboutissements de la stratégie visant à instaurer un cadre juridique moderne et innovant, contribuant à la réalisation des objectifs précités. Le règlement proposé par la Commission est le résultat de multiples consultations des parties prenantes.

4.1.1. Principales modifications

Les grands principes guidant la révision dans le domaine de la santé animale sont **la simplification, la modernisation et le renforcement de la cohérence** de la réglementation de l'UE.

Dans cette optique, le règlement proposé jette les bases d'un **cadre législatif étendu et complet pour** la politique de santé animale de l'UE. Il énonce clairement les principes et objectifs généraux nécessaires pour mieux combattre les maladies animales tout en maintenant la compétitivité économique de l'UE. Des dispositions détaillées, comme les mesures de lutte contre des maladies spécifiques, les règles d'identification et d'enregistrement pour certaines espèces et les mesures particulières applicables aux mouvements d'espèces spécifiques à l'intérieur de l'UE, doivent être adoptées au moyen d'actes délégués ou d'actes d'exécution. En cas d'évolution rapide de la situation ou d'urgences vétérinaires, le recours à ce type d'actes pour l'introduction de règles ou d'exigences plus spécifiques permet de réagir avec la souplesse et la célérité nécessaires.

L'amélioration de la surveillance et de la notification des maladies, ainsi que le renforcement des réseaux servant à la communication des informations permettront de mieux soutenir la détection rapide des maladies et la lutte contre

¹ http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/index_en.htm.

² COM(2008) 545 final, http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/documents_en.htm.

celles-ci, y compris pour les maladies émergentes liées par exemple au changement climatique, et d'assurer une plus grande convergence avec les normes internationales.

Simplification et clarification

Un **cadre législatif simplifié** sera plus facilement compréhensible et utilisable par les autorités et les opérateurs, il rendra leurs actions plus cohérentes et davantage ciblées sur les objectifs et contribuera à l'établissement de principes généraux privilégiant la prévention et la lutte contre les maladies. Ce cadre ouvre la voie à une **réduction des contraintes administratives**, car le temps nécessaire pour se familiariser avec la réglementation sera moindre et certaines exigences administratives pourront être simplifiées et harmonisées (un cadre juridique plus cohérent sera par exemple envisageable pour la vaccination).

Le règlement proposé **clarifie les responsabilités** des opérateurs, des vétérinaires et des autres acteurs **en matière de santé animale**, notamment en exigeant pour la première fois un niveau de connaissances de base.

Utilisation des nouvelles technologies

Le règlement proposé accorde plus de place à l'utilisation des **nouvelles technologies** pour des activités en faveur de la santé animale, telles que la surveillance des agents pathogènes, l'identification et l'enregistrement électroniques des animaux et les certificats électroniques. L'utilisation de technologies et de systèmes modernes entraînera une réduction des contraintes administratives imposées aux autorités vétérinaires et aux opérateurs dans leur activité quotidienne.

Une souplesse accrue grâce à une démarche axée sur les risques

Le règlement énonce des critères permettant d'établir de façon systématique une **liste des maladies animales par catégories**, reposant sur des données scientifiques et empiriques. Cette disposition permettra à l'Union européenne de mieux utiliser ses ressources en fonction des priorités définies, et donc d'accorder moins d'attention aux maladies qui présentent un moindre risque.

En prévoyant une utilisation accrue de la «**compartimentalisation**» (qui renvoie au fait que certaines exploitations sont réputées sûres même en période d'apparition de foyers de maladie), le règlement proposé privilégie une conception de la lutte contre les maladies animales fondée sur les risques et, potentiellement, engendre moins de restrictions commerciales.

4.2. Règlement sur la santé des végétaux

Le règlement relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux proposé par la Commission, dit «règlement sur la santé des végétaux», fait suite à une demande datant du 21 novembre 2008 du Conseil, qui souhaitait que le régime phytosanitaire de l'UE fasse l'objet d'une évaluation envisageant d'éventuelles modifications du cadre juridique et les effets qu'auraient ces modifications. Le processus de révision a donné lieu à de multiples consultations des parties prenantes et des autorités des États membres.

Dans ce contexte, le règlement proposé vise à remédier aux carences mises en lumière par l'évaluation de la réglementation phytosanitaire effectuée en 2010 et à mettre en place un cadre réglementaire solide, transparent et durable, adapté à son objectif. De manière générale, il renforce les synergies avec le régime du matériel de reproduction des végétaux et élimine les dispositions faisant double emploi et les contraintes inutiles. Les contrôles officiels réalisés par les autorités compétentes des États membres pour s'assurer de la bonne application des exigences phytosanitaires de l'UE par les opérateurs relèvent de la proposition de règlement sur les contrôles officiels.

4.2.1. Principales modifications

Champ d'application

Le champ d'application territorial du règlement proposé est **limité à la partie européenne du territoire des États membres**, excluant les pays et territoires d'outre-mer et les régions ultrapériphériques, où les organismes nuisibles contre lesquels l'UE doit se protéger sont autochtones.

Le règlement proposé vise tous les organismes directement nuisibles aux végétaux, tels les insectes, acariens, nématodes, micro-organismes pathogènes et plantes parasites, appelés organismes nuisibles. Il traite à la fois des **organismes de quarantaine** et des **organismes de qualité** qui sont actuellement réglementés par les directives dites de commercialisation des semences et des matériels de multiplication des végétaux. Les critères permettant de déterminer la catégorie dont relèvent les organismes nuisibles (quarantaine ou qualité) sont fournis dans les annexes du règlement, qui énoncent aussi les mesures et principes de gestion du risque phytosanitaire.

Le règlement proposé porte aussi sur l'**exportation** de végétaux, produits végétaux et autres objets vers les pays tiers. Les exportations sont soumises aux exigences de l'UE, ou du pays tiers, si la réglementation de ce dernier l'autorise ou s'il en convient ainsi. En outre, la proposition prévoit un **certificat de préexportation** dans les cas de figure où le matériel végétal est exporté à partir d'un autre État membre que l'État membre d'origine. Ledit certificat remplacerait le document d'orientation informel utilisé actuellement.

Renforcement des mesures de prévention à l'importation et de réaction rapide face aux foyers

La prévention est renforcée grâce au pouvoir conféré à la Commission d'adopter des mesures conservatoires à l'encontre de toute nouvelle **catégorie de matériel végétal présentant un risque élevé lors de l'importation d'un pays tiers**; ces mesures sont fondées sur une évaluation préliminaire des risques et ont une validité maximale de quatre ans. Ce délai est jugé nécessaire, car il permet de procéder à une évaluation complète des risques et de se prononcer sur l'opportunité de mesures permanentes. Le règlement proposé prévoit que les voyageurs devront dorénavant satisfaire à toutes les exigences et interdictions applicables **quand, dans leurs bagages, ils apportent sur le territoire de l'UE des végétaux réglementés**.

Par ailleurs, le règlement impose aux États membres une activité de **surveillance de la présence d'organismes nuisibles sur leur territoire**, dans les régions où celle-ci

n'a pas encore été détectée. Si une telle présence est constatée, les États membres sont censés prendre des mesures d'éradication, dont l'instauration d'une zone sous restrictions se composant d'une zone infestée entourée d'une zone tampon. En outre, les organismes de quarantaine considérés comme des **organismes de priorité** nécessiteront un niveau de préparation et de surveillance accru. Les obligations de surveillance et d'éradication ne s'appliqueront pas aux organismes de qualité.

Le règlement proposé confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes d'exécution pour enrayer (lutter contre) les organismes de quarantaine dont l'éradication s'avère impossible sur le territoire de l'Union.

Renforcement et modernisation des dispositions concernant le marché intérieur

Le règlement proposé soumet la circulation du matériel végétal dans l'UE à l'utilisation obligatoire d'un passeport phytosanitaire attestant le respect des règles applicables aux organismes de quarantaine et aux organismes de qualité. Le **passeport**, simplifié et normalisé par la proposition de la Commission, devra être **émis par les opérateurs sous le contrôle des autorités compétentes**. Les opérateurs devront y consigner les informations nécessaires pour retracer le parcours des envois infestés, mais ils pourront remplacer le numéro de lot utilisé actuellement par un autre support de données (codes-barres, etc.). Si le matériel végétal doit être accompagné d'un passeport phytosanitaire et d'une étiquette de certification en application du règlement relatif au matériel de reproduction des végétaux, ceux-ci sont réunis en un seul document, ce qui réduit les contraintes administratives pesant sur les opérateurs. Le passeport phytosanitaire est exigé **pour tous les végétaux issus de pépinières**, mais **pas pour la vente à un utilisateur final non professionnel**.

4.3. Règlement sur le matériel de reproduction des végétaux

En 2007, les États membres ont demandé au sein du Conseil à ce que la réglementation en vigueur sur la commercialisation du matériel de reproduction des végétaux soit simplifiée. À la suite d'une évaluation externe en 2007-2008³, un plan d'action a été adopté en 2009⁴. La Commission propose un règlement relatif à la commercialisation du matériel de reproduction des végétaux, dit «règlement sur le matériel de reproduction des végétaux», qui s'appuie sur de multiples consultations des États membres, des parties prenantes et de l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV).

4.3.1. Principales modifications

Les grands principes qui ont sous-tendu la révision sont la **simplification**, la modernisation, la réduction des coûts, une plus grande efficacité et une **plus grande flexibilité** pour les opérateurs, la garantie d'un niveau approprié d'harmonisation dans l'UE et la coordination horizontale avec d'autres objectifs stratégiques de l'UE, essentiellement environnementaux.

Simplification et modernisation

³ FCEC (2008), *Evaluation of the Community acquis on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM)*, rapport final.

⁴ SEC(2009) 1272 final.

Ces objectifs sont atteints grâce au remplacement par **un seul règlement** des **douze directives** actuelles sur les différents types de matériel de reproduction des végétaux, par exemple le matériel forestier de reproduction ou celui des cultures agricoles, des plantes fruitières, des plantes ornementales ou des légumes. Le règlement introduit des **règles de base harmonisées** applicables à tous les types de matériel de reproduction des végétaux (tels que l'absence d'organismes nuisibles et de défauts), tout en maintenant des règles plus sévères pour les espèces importantes pour le marché de l'UE (par exemple, les espèces végétales énumérées dont les variétés sont soumises à des examens vérifiant les critères de distinction, d'homogénéité et de stabilité et doivent faire l'objet d'une certification et d'inspections relatives à la commercialisation). En outre, le champ d'application de la loi est étendu aux exportations ainsi qu'au matériel destiné à des traitements industriels.

Flexibilité, réduction des coûts et gains d'efficacité

Pour atteindre l'objectif visé, à savoir une réduction significative de l'ensemble des contraintes financières et administratives, le règlement proposé donne aux opérateurs et aux autorités compétentes une grande **latitude dans la réalisation des tâches d'enregistrement et de certification** et établit le **principe de recouvrement des coûts** de l'enregistrement des variétés (et de la certification, par l'intermédiaire du règlement sur les contrôles officiels). Toutefois, il exempte les micro-entreprises et donne la possibilité d'imposer des redevances moindres pour les variétés disposant d'une description officiellement reconnue et pour l'enregistrement d'un matériel hétérogène, dans l'intérêt de la conservation des ressources génétiques et de la biodiversité.

Le règlement proposé favorise assouplit les règles d'enregistrement des variétés en permettant aux opérateurs qui le demandent d'effectuer sous contrôle officiel la plupart des tâches d'enregistrement.

Pour accélérer l'innovation, à savoir **l'accès au marché pour de nouvelles variétés végétales**, le règlement supprime l'obligation de notifier à la Commission ladite variété et de l'inscrire aux catalogues communs avant sa commercialisation dans l'UE. L'enregistrement de la variété végétale dans un État membre sera suffisant.

L'**OCVV** aura un rôle plus important dans **l'enregistrement des variétés**. Il gèrera la base de données des variétés végétales de l'UE à la place de la Commission. La possibilité de faire enregistrer une variété directement auprès de l'OCVV sera introduite. Pour garantir la qualité des procédures d'enregistrement, l'OCVV contrôlera les centres nationaux d'examen des variétés. Il continuera par ailleurs à harmoniser les protocoles d'examen pour les nouvelles variétés. En outre, sur le **principe «une clef ouvre plusieurs portes»**, une seule procédure permettra d'enregistrer une nouvelle variété à des fins de commercialisation et de bénéficier d'une protection des obtentions végétales.

La procédure de **certification des lots de matériel de reproduction des végétaux** avant leur commercialisation sera également **assouplie**. La possibilité pour l'opérateur de procéder à la certification sous le contrôle officiel de l'autorité compétente de l'État membre sera étendue à toutes les espèces énumérées et à toutes

les catégories de matériel de reproduction des végétaux prévues pour la commercialisation.

Coordination horizontale avec d'autres objectifs stratégiques de l'UE

Afin d'améliorer la biodiversité et la conservation des ressources génétiques des végétaux cultivés, les exigences sont considérablement réduites pour les **variétés traditionnelles et de conservation et d'autres matériels**, comme le matériel hétérogène et le matériel de niche. L'examen de la variété et la certification ne sont pas obligatoires. L'accès au marché est ainsi considérablement facilité pour ce type de matériel. Les variétés traditionnelles et de conservation peuvent être enregistrées à moindre frais sur la foi de données historiques, grâce à une description de la variété reconnue par l'autorité compétente. En outre, les règles sont modifiées pour tenir compte de la possibilité d'autoriser la commercialisation de matériel hétérogène (par exemple, des populations) et de matériel de niche en petites quantités par les micro-entreprises.

Les protocoles d'examen de l'enregistrement des variétés relatifs aux **critères d'une agriculture durable** (par exemple, résistance à la maladie et à la sécheresse) sont harmonisés pour la première fois afin d'orienter la **sélection végétale** vers un **objectif de développement durable**. Toutefois, les États membres peuvent continuer à gérer les examens déterminant la valeur agronomique et technologique d'une variété en fonction de leurs propres conditions agroécologiques.

4.4. Règlement sur les contrôles officiels

La proposition visant à modifier le cadre général des contrôles officiels établi par le règlement (CE) n° 882/2004 reprend les résultats d'un certain nombre d'évaluations consacrées aux différents aspects de ce cadre.

Les axes possibles de révision ont été longuement discutés avec les États membres au sein du groupe de travail sur l'application générale du règlement (CE) n° 882/2004 et au stade préparatoire de deux études (en 2009 et 2011) menées sur l'application des modalités de financement des contrôles officiels. Les parties prenantes ont été consultées au sein du groupe consultatif de la chaîne alimentaire et de la santé animale et végétale.

4.4.1. Principales modifications

Consolidation d'une approche intégrée conservant une certaine souplesse selon les secteurs

L'une des principales innovations est l'élargissement du champ d'application des règles sur les contrôles officiels, en particulier aux contrôles phytosanitaires, aux contrôles du matériel de reproduction des végétaux et aux contrôles des sous-produits animaux, jusqu'à présent régis par des dispositions sectorielles qui n'étaient pas toujours cohérentes avec la stratégie établie par le règlement (CE) n° 882/2004. L'arsenal de règles détaillées encadrant actuellement les contrôles officiels sur les résidus de médicaments vétérinaires sera abrogé pour que soit établie, dans le même cadre législatif, une réglementation davantage fondée sur les risques, mais toujours soucieuse de la protection de la santé.

Cette révision aura d'importantes répercussions sur le cadre juridique des contrôles officiels des produits provenant de pays tiers. Elle prévoit un ensemble de règles communes à toutes les activités de contrôle exercées aux frontières de l'UE sur des animaux et des biens provenant de pays tiers et requérant une attention particulière pour des raisons sanitaires. Dans ce contexte, elle introduit des postes de contrôle frontaliers (PCF) venant remplacer les postes d'inspection frontaliers (PIF, pour les animaux et les produits dérivés), points d'entrée désignés (PED, pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale) et points d'entrée (pour les végétaux et les produits végétaux). Un ensemble uniforme de règles s'appliquera aux contrôles effectués aux PCF et un document sanitaire commun d'entrée (DSCE) sera utilisé pour prévenir de l'arrivée des envois et enregistrer les contrôles officiels et les décisions prises (il remplacera les documents types actuellement utilisés dans chaque secteur)⁵. Si les contrôles documentaires resteront systématiques pour les animaux et pour les biens soumis à réglementation, des critères communs garantiront que les contrôles d'identité et les contrôles physiques n'iront pas au-delà de ce que requiert le risque présenté par les différentes catégories de produits.

Le règlement proposé prévoit l'adoption de règles détaillées s'appliquant dans des secteurs spécifiques au moyen d'actes délégués et d'actes d'exécution.

Des mécanismes de contrôle de l'application plus efficaces

Un certain nombre de modifications rendront les mécanismes de contrôle de l'application mis à la disposition des autorités nationales par le règlement (CE) n° 882/2004 plus faciles à utiliser et plus efficaces:

- dans chaque domaine couvert par le paquet législatif, chaque État membre sera invité à désigner une autorité unique, chargée de coordonner la préparation et d'assurer la cohérence d'un plan de contrôle pluriannuel, et de servir de point de contact avec la Commission et les autres États membres pour ce qui est des contrôles officiels,
- un traitement électronique des DSCE de la totalité des animaux et des biens soumis à un contrôle aux frontières sera introduit,
- l'exigence prévoyant une accréditation selon la norme ISO 17025 de tous les laboratoires officiels sera maintenue, mais des mesures de transition et des dérogations temporaires ou permanentes seront prévues selon les situations.

La proposition vise aussi à faciliter l'utilisation des règles sur «l'assistance administrative», c'est-à-dire les mécanismes qui permettent aux autorités de contrôle nationales de coopérer sur des affaires d'application transfrontalière, quand il y a lieu de traiter un manquement à la réglementation de l'UE, non seulement dans l'État membre où il a été constaté, mais aussi dans celui où il a pris source. Elle instaure un mécanisme européen d'échange rapide d'informations sur les manquements graves et de grande ampleur, permettant aux États membres de combattre les pratiques frauduleuses plus efficacement.

⁵ À savoir le document vétérinaire commun d'entrée (DVCE) dans le domaine des contrôles vétérinaires, le document commun d'entrée (DCE) pour les contrôles non vétérinaires et le certificat phytosanitaire actuellement utilisé dans le domaine phytosanitaire.

Financement des contrôles officiels

Il est essentiel d'allouer des ressources appropriées aux contrôles officiels pour éviter de graves perturbations du système européen de contrôle de la filière agroalimentaire et pour que ce système puisse anticiper les urgences sanitaires et y réagir de la manière la plus efficace possible.

Le règlement proposé conserve le système actuel de redevances obligatoires (auxquelles ne sont soumis pour l'instant que certains opérateurs, pour certains contrôles). Il renforce le principe selon lequel les autorités compétentes devraient pouvoir imposer aux entreprises des redevances pour couvrir les coûts qu'entraîne la réalisation des contrôles officiels dans la filière agroalimentaire et dans des domaines connexes (contrôles vétérinaires et phytosanitaires, contrôles du matériel de reproduction des végétaux, etc.).

Il est proposé d'apporter un certain nombre d'améliorations au corps de règles actuellement en vigueur en vue d'assurer aux autorités compétentes un financement régulier et cohérent, et de remédier aux insuffisances connues du système en place:

- les redevances obligatoires s'appliqueront à toutes les entreprises du secteur de l'alimentation animale et du secteur alimentaire enregistrées et aux opérateurs dans le secteur des végétaux et du matériel de reproduction des végétaux, pour que le coût des contrôles soit réparti dans toute la filière,
- les redevances permettront aux autorités compétentes de récupérer entièrement les coûts supportés, le but étant de rendre leurs ressources moins dépendantes des politiques budgétaires nationales et de réduire le risque d'un manque de moyens dû à la réaffectation des ressources à des priorités concurrentes,
- pour une plus grande équité, une transparence complète sera garantie pour les méthodes de calcul des redevances et la liste des coûts concernés, et il sera demandé aux États membres de récompenser les opérateurs invariablement respectueux des règles (par exemple, en réduisant les redevances),
- en règle générale, les micro-entreprises seront exemptées du paiement des redevances.

4.5. Gestion des dépenses

Le principal objectif de la proposition de la Commission sur la gestion des dépenses est d'accompagner les modifications proposées dans les différents domaines et d'assurer l'alignement sur le cadre financier pluriannuel de l'UE, tout en permettant l'utilisation des réserves prévues dans le secteur agricole en certaines circonstances, par exemple en réponse à des crises.

En ce qui concerne la santé des végétaux, afin de protéger l'UE contre l'introduction et la dissémination d'organismes nuisibles, des programmes de prospection sur la présence desdits organismes et des mesures phytosanitaires de soutien aux régions ultrapériphériques des États membres bénéficieront du concours financier de l'UE. Ce nouveau cadre permettra aussi le financement d'initiatives visant à mettre à jour la réglementation pour l'adapter aux dernières avancées scientifiques et techniques et assurer une application efficace. En cas de mesures d'urgence, un cofinancement de

l'UE visant à indemniser les exploitants de la perte du matériel végétal devant être détruit sera possible dès l'entrée en vigueur du règlement sur la santé des végétaux.

5. CONCLUSION

Le paquet législatif proposé est le résultat d'une révision majeure des composantes essentielles du droit de l'UE relatif à la production et à la mise sur le marché des denrées alimentaires, à la sécurité sanitaire tout au long de la chaîne de production des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, et à la santé des végétaux et des animaux.

Les experts des États membres et toutes les parties prenantes concernées ont participé à la préparation de cette révision, qui a débuté en 2004 pour la santé animale et il y a plus de trois ans dans les autres domaines. Son but était d'évaluer l'adéquation du vaste ensemble de règles produites par l'UE au fil du temps pour atteindre l'objectif du traité d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, animale et végétale à toutes les étapes du processus allant de la ferme à la table (soit de la production agricole à la consommation et à l'élimination des denrées). Les méthodes et les techniques de production ont changé, la mondialisation et l'accroissement des échanges multiplient les dangers et les risques, de nouveaux risques apparaissent et les consommateurs, plus avertis, n'ont plus les mêmes attentes.

Ce processus de révision intégrale a débouché sur les modifications proposées de la législation concernant la santé des animaux, la santé et le matériel de reproduction des végétaux, et les règles applicables aux contrôles et autres activités officiels réalisés dans la filière agroalimentaire. De telles modifications visent à édifier un cadre juridique moderne plus efficace en la matière, à accroître la flexibilité et la proportionnalité de règles établies dans certains cas il y a plus de 40 ans et, de manière générale, à mieux répondre aux besoins des citoyens et des entreprises.