

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n° 999/2001, (CE) n° 1829/2003, (CE) n° 1831/2003, (CE) n° 1/2005, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 834/2007, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1099/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° [...] /2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels)»

COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD),

et la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE du Conseil, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005, la directive 2009/128/CE ainsi que le règlement (CE) n° 1107/2009 et abrogeant les décisions 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE du Conseil»

COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD)

(2014/C 67/34)

Rapporteur: **M. José María ESPUNY MOYANO**

Le 23 mai et le 13 juin 2013, et les 7 et 21 juin 2013 respectivement, le Parlement européen et le Conseil ont décidé, conformément aux articles 43 paragraphe 2, 114, 168, paragraphe 4(b), et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions suivantes:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n° 999/2001, (CE) n° 1829/2003, (CE) n° 1831/2003, (CE) n° 1/2005, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 834/2007, (CE) n° 1099/2009, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° [...] /2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels)

COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD),

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux, modifiant les directives 98/56/CE, 2000/29/CE et 2008/90/CE du Conseil, les règlements (CE) n° 178/2002, (CE) n° 882/2004 et (CE) n° 396/2005, la directive 2009/128/CE ainsi que le règlement (CE) n° 1107/2009 et abrogeant les décisions 66/399/CEE, 76/894/CEE et 2009/470/CE du Conseil

COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD).

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 1^{er} octobre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 133 voix pour, 2 voix contre et 4 abstentions.

1. Conclusions

Contrôles

1.1 De manière générale, le CESE soutient la proposition relative aux contrôles officiels, qui vise à garantir un niveau élevé de santé humaine, animale et végétale, ainsi que le fonctionnement du marché à l'intérieur de l'UE.

1.2 Le CESE salue tant la mise en place d'un système commun d'analyse que l'existence de laboratoires de référence dans chaque État membre.

1.3 Le CESE juge problématique l'imposition de redevances afférentes au contrôle établies de façon discrétionnaire par chaque État, considérant que leur application peut être hétérogène; il soutient donc une harmonisation de ces redevances, en ce qui concerne les critères et la méthodologie de gestion, mais pas le montant, qui devra être adapté aux circonstances de chaque pays.

1.4 Le Comité n'est pas favorable à un financement à 100 % des contrôles officiels dans chaque État membre uniquement au moyen des redevances susmentionnées, le risque étant que les autorités compétentes n'accordent pas la priorité à l'amélioration de l'efficacité de leurs contrôles.

1.5 En ce qui concerne l'exonération des redevances accordée aux microentreprises, le CESE avertit que la différence éventuelle dans l'application de celles-ci au sein des États membres pourrait entraîner un risque de distorsion du marché, risque que l'on pourrait réduire en établissant dans la proposition de règlement, ou dans son développement ultérieur, des critères de reconnaissance d'exonération de paiement uniformes dans l'UE qui soient plus précis et suffisamment vastes pour tenir compte de la diversité du secteur, et en particulier des besoins des PME et des micro-entreprises.

1.6 Par ailleurs, il estime nécessaire d'instaurer, en complément de ce qui précède, la reconnaissance de l'existence, dans les entreprises, d'autocontrôles efficaces réalisés par leur propre personnel qualifié. Cela pourrait se traduire par une diminution des "redevances de contrôle publiques" dans ces entreprises. Les fonctionnaires publics verraient de la sorte leur travail dans ces entreprises considérablement réduit et pourraient exercer leurs responsabilités en matière de contrôle dans les entreprises qui ne possèdent pas les moyens humains suffisants pour réaliser cette mission d'autocontrôle.

1.7 Le CESE estime qu'il est important, pour l'application future du règlement, que l'on tienne compte du manque d'homogénéité dans la mise en œuvre du contrôle dans les différents États membres, d'autant plus que la différence de moyens humains et financiers mobilisés dans les travaux d'inspection de chaque pays peut produire des écarts au niveau des contrôles des marchés agricoles et d'élevage respectifs, avec des conséquences négatives pour tous.

Dépenses

1.8 Le CESE soutient de manière générale la proposition de règlement relative à une gestion des dépenses, qui vise à parvenir à un niveau élevé de sécurité des aliments et des systèmes de production de ces aliments, d'améliorer la situation en matière de santé et de bien-être des animaux, de détecter et d'éradiquer les organismes nuisibles et de veiller à la réalisation effective des contrôles sanitaires.

1.9 Le Comité se félicite de l'objectif de remplacer les dispositions financières actuelles, fondées sur des bases juridiques multiples, par un cadre financier unique, clair et moderne, qui optimise l'exécution et le fonctionnement de la gestion financière des dépenses dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

1.10 Le CESE se réjouit que la proposition soutienne "une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres" selon une approche harmonisée en vue d'améliorer le fonctionnement des systèmes de contrôle nationaux et de l'Union européenne.

1.11 S'agissant de l'établissement d'un montant maximal déterminé et sachant que ce montant, du fait qu'il correspond à un plan pluriannuel déjà défini, ne peut être revu à la hausse, le CESE considère que la proposition de règlement reste imprécise sur de nombreux aspects de la gestion des dépenses, ne permettant pas de juger si ce montant est suffisant ou non.

1.12 En ce qui concerne la réserve pour les crises dans le secteur agricole, prévue dans certaines circonstances, le Comité estime nécessaire de clarifier comment les États membres pourront en disposer en cas d'urgence. De même, étant donné que cette réserve est prévue pour des situations d'urgence liées à la santé des animaux et des végétaux, le CESE estime qu'il convient de remplacer l'expression "crises dans le secteur agricole" par "crises dans le secteur agro-industriel".

1.13 Pour terminer, en ce qui concerne les programmes de prospection sur la présence d'organismes nuisibles et les mesures phytosanitaires de soutien aux territoires ultrapériphériques des États membres, le CESE invite la Commission à tenir compte, de la même manière, des éventuels organismes nuisibles issus de pays tiers, qui représentent pour l'UE une part substantielle de l'approvisionnement en matières premières et produits transformés utilisés par le secteur de la chaîne alimentaire, notamment des postes de dépenses visant à harmoniser les règles phytosanitaires ou de production avec ces pays.

2. Résumé de la proposition relative aux contrôles

2.1 La proposition de la Commission révisé la législation sur les contrôles officiels afin de remédier aux insuffisances relevées dans sa formulation et son application. Elle vise à mettre en place un cadre réglementaire solide, transparent et viable, mieux approprié à l'objectif poursuivi. La raison d'être de la proposition n'est pas étrangère aux déficiences des systèmes de contrôles relevées dans certains États membres par l'Office alimentaire et vétérinaire.

2.2 Le document inclue également trois autres grandes révisions visant à moderniser l'acquis concernant la santé des animaux et des végétaux et le matériel de reproduction des végétaux, en vue d'actualiser et d'intégrer le système de contrôles officiels de manière à accompagner avec cohérence l'amélioration des politiques de l'UE dans ces secteurs.

2.3 En ce qui concerne les contrôles officiels effectués sur les marchandises originaires de pays tiers, les dispositions réglementaires s'appliquent aujourd'hui parallèlement à d'autres, sectorielles, qui régissent respectivement les importations d'animaux et de produits d'origine animale, les importations de végétaux et de produits végétaux ainsi que les contrôles sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

2.4 La Commission affirme que le vaste arsenal législatif en vigueur permet à l'UE d'affronter les risques émergents ou des situations d'urgence sans causer de distorsions des échanges commerciaux, mais constate également que le système de contrôle de l'Union applicable aux importations pourrait gagner en cohérence grâce à la révision et à la consolidation des réglementations sectorielles existantes en matière de contrôles officiels.

2.5 En ce qui a trait au financement des contrôles officiels, le règlement confirme le principe général de l'affectation par les États membres de ressources financières suffisantes à ces contrôles, ainsi que l'obligation pour eux de percevoir, dans certains domaines, des redevances y afférentes.

2.6 La proposition à l'examen maintient l'obligation pour les États membres de désigner les laboratoires nationaux de référence pour chaque laboratoire de référence de l'UE désigné par la Commission.

2.7 Une nouvelle disposition introduite pour les sanctions en cas de manquement exigera des États membres qu'ils veillent à ce que les sanctions financières applicables en cas de violation intentionnelle annulent l'avantage économique recherché par l'auteur de la violation.

3. Résumé de la proposition relative aux dépenses

3.1 L'objectif général de la proposition de règlement de la Commission est de contribuer à un niveau élevé de santé humaine, animale et végétale tout au long de la chaîne de production des denrées alimentaires, d'élever le niveau de protection et d'information des consommateurs et de protéger l'environnement, tout en favorisant la compétitivité et la création d'emplois.

3.2 Pour atteindre ces objectifs, des ressources financières adéquates sont nécessaires; en vue de mieux cibler les dépenses vers les buts poursuivis, il conviendrait d'établir des objectifs spécifiques de même que des indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

3.3 Ce financement de l'Union européenne s'effectue au moyen de subventions, de marchés publics et de paiements accordés à des organisations internationales actives dans ce secteur. Le présent règlement répertorie les mesures ouvrant droit à un concours financier de l'Union ainsi que les coûts éligibles et les taux applicables.

3.4 Conformément aux dispositions de la proposition sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, la Commission propose un montant maximal de 1 891 936 000 euros pour les dépenses liées aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. En outre, la proposition à l'examen suggère de créer une procédure d'urgence pour réagir aux situations de crise.

3.5 En ce qui concerne le pourcentage final à établir pour le remboursement des coûts éligibles et compte tenu de l'importance des objectifs fixés dans cette réglementation, la proposition de règlement prévoit de financer à hauteur de 100 % ces dépenses, à condition qu'elles engendrent aussi des coûts non éligibles.

3.6 S'agissant des programmes nationaux destinés à l'éradication, au contrôle et à la surveillance des maladies animales et des zoonoses, en vue de réduire le nombre de foyers de maladies animales présentant un risque pour la santé humaine et pour les animaux, la proposition de règlement à l'examen dispose qu'ils devront bénéficier d'un financement de l'UE.

3.7 En ce qui concerne les mesures d'urgence pour l'éradication d'organismes nuisibles pour les végétaux ou produits végétaux, la proposition de règlement à l'examen dispose que l'UE doit accorder un concours financier et mettre à disposition un

financement pour les mesures d'urgence destinées à éviter la propagation de ces organismes. De même, en vue de détecter à temps la présence de certains organismes nuisibles, il est prévu que l'UE finance les recherches appropriées.

3.8 Concernant le financement des contrôles officiels, le règlement confirme que l'UE leur apportera un appui financier. Un tel concours devrait notamment être offert aux laboratoires de référence de l'Union afin de les aider à supporter les coûts résultant de l'application des programmes de travail approuvés par la Commission. La création et l'exploitation des bases de données et des systèmes informatiques de gestion de l'information conçus à cet effet ouvrent également droit au concours financier de l'Union.

3.9 Enfin, pour garantir une utilisation responsable et efficace des ressources financières de l'UE, le règlement à l'examen autorise la Commission à vérifier qu'elles sont effectivement utilisées pour la mise en œuvre des mesures ouvrant droit à un concours financier.

4. Observations générales

Contrôles

4.1 La proposition présentée est favorablement accueillie ainsi que l'intention de la Commission de protéger le marché unique et de garantir un niveau élevé et homogène de protection de la santé dans toute l'UE, ce qui contribuera à combler des vides juridiques.

4.2 Le CESE souscrit à l'objectif de moderniser et de renforcer les outils de contrôle et les contrôles officiels de manière à en accroître l'utilisation et l'efficacité.

4.3 Le CESE fait part de sa préoccupation quant à l'imposition de redevances de contrôles par chaque État membre sans que soit précisé un montant prédéterminé, ce qui peut donner lieu à des écarts d'un pays à l'autre et compromettre la compétitivité de certains opérateurs.

4.4 Le CESE accueille favorablement les dispositions sur l'échantillonnage et les analyses prévoyant leur réalisation dans des laboratoires officiels et établissant un système commun pour les analyses contradictoires.

4.5 Le CESE juge très positive la coordination entre les pays et entre les laboratoires, et soutient dès lors l'existence d'un laboratoire de référence dans chaque État membre.

Dépenses

4.6 La proposition de règlement et l'intention de la Commission qui est mentionnée de parvenir à un niveau élevé de sécurité des aliments et des systèmes de production de ces aliments, d'améliorer la situation en matière de santé et de bien-être des animaux, de détecter et d'éradiquer les organismes nuisibles et de veiller à la réalisation effective des contrôles sanitaires est favorablement accueillie.

4.7 Le CESE souscrit à l'objectif d'établir des mesures et des coûts éligibles à une subvention.

4.8 Est également favorablement accueillie la disposition du règlement relative à une rationalisation des pourcentages de financement, le taux de financement normal étant fixé à 50 % des coûts éligibles mais pouvant être porté dans certaines conditions à 75 ou 100 % des coûts.

4.9 Le CESE approuve le fait que le règlement fixe le montant minimal de subvention à 50 000 euros en vue d'éviter les charges administratives.

4.10 Le CESE juge très positif l'accès à une réserve de financement en cas de crise dans le secteur agro-industriel, comme le soutien financier à la recherche et à la détection des organismes nuisibles.

4.11 Enfin, concernant les contrôles officiels, le CESE juge opportune la possibilité d'établir dans ce règlement un soutien financier aux laboratoires de référence de l'UE et aux projets destinés à leur amélioration.

5. Observations particulières

Contrôles

5.1 La proposition de la Commission est trop ouverte s'agissant de déterminer le montant des redevances ou de l'option relative à un modèle avec montant variable ou modulable (en fonction de critères nationaux ou européens) ou forfaitaire. Au niveau opérationnel, le fait que la culture administrative n'est pas suffisamment homogène dans l'UE en matière d'imposition de redevances par les services concernés des différents États membres peut entraîner dans la pratique des désavantages comparatifs entre eux selon qu'ils appliquent ou non ces taxes ou parce qu'ils le font selon un calendrier différent.

5.2 La proposition de la Commission relative aux motifs d'exonération des redevances peut ne pas refléter la pluralité des opérateurs de l'industrie dans l'UE; aussi est-il souhaitable de préciser ce point davantage, voire d'établir différentes catégories de réduction en vue d'éviter l'apparition de désavantages

comparatifs injustifiés entre les entreprises, en fonction de leur taille, qui provoqueraient des distorsions de concurrence au sein du marché unique.

5.3 L'on déplore que la proposition ne soit pas plus concrète ou ne développe pas de manière plus explicite les tâches que les vétérinaires et les professionnels de l'inspection doivent accomplir dans les exploitations agricoles.

Dépenses

5.4 La proposition de règlement n'est pas assez claire en ce qui concerne la réduction du nombre de décisions de la Commission, comme celle relative au remboursement du financement, dès lors qu'elle ne mentionne pas quel sera l'organisme chargé de l'exécution de cette décision.

5.5 La proposition de la Commission prévoit que l'Union européenne apporte un concours financier en cas d'adoption de mesures d'urgence et de propagation de certaines maladies animales ou zoonoses, mais ne précise pas quelles sont les mesures de financement spécifiques prévues à cet effet.

5.6 En ce qui a trait aux mesures d'urgence phytosanitaires, il est jugé important que la proposition de la Commission envisage la possibilité d'octroi par l'Union européenne d'un concours financier pour la création et la gestion de programmes d'études en vue de détecter la présence d'organismes nuisibles et de l'adoption de mesures phytosanitaires de soutien aux pays tiers, qui seraient disponibles dans toute l'Union pour tous les usagers intéressés.

5.7 Le CESE accueille favorablement l'intention annoncée dans la proposition de la Commission d'améliorer la formation des fonctionnaires publics des États membres, mais considère qu'il est indispensable d'harmoniser au préalable les dispositions relatives au champ d'application de ce règlement en vue d'un meilleur fonctionnement dans la pratique des systèmes de contrôles.

5.8 Enfin, en ce qui concerne les pays tiers qui interviennent pour une part substantielle dans l'approvisionnement de l'Union européenne en matières premières et produits transformés utilisés par le secteur agroalimentaire, le CESE regrette qu'il ne soit pas envisagé d'harmoniser la réglementation phytosanitaire et relative à la santé animale avec ces pays.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE