



Bruxelles, le 6.5.2013  
SWD(2013) 168 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

**Proposition de**

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux**

{COM(2013) 267 final}

{SWD(2013) 169 final}

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

## RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

*accompagnant le document:*

**Proposition de**

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux**

### 1. DEFINITION DU PROBLEME

#### Contexte

La pérennité et la compétitivité de l'agriculture, de l'horticulture et de la sylviculture dépendent de la santé des végétaux. Des semences saines ou un matériel de multiplication sain donnent des cultures fructueuses et assurent la sécurité alimentaire, l'innovation végétale, des emplois. La protection phytosanitaire des arbres et des arbustes est quant à elle essentielle pour préserver les forêts de l'Union européenne (UE), ses paysages et ses espaces verts et jardins privés. En général, les organismes nuisibles aux végétaux sont des insectes, des champignons, des nématodes, des bactéries ou des virus qui, sur leur continent d'origine, coévoluent avec des espèces végétales hôtes et causent des dommages limités auxquels on peut remédier par de bonnes pratiques agricoles comme la diversification et la rotation des cultures, le choix de variétés de plantes résistantes et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques (pesticides). Cependant, ces mesures ne suffisent souvent plus face à des organismes et des maladies introduits d'autres continents parce que les végétaux européens sont à leur rencontre généralement démunis de résistance génétique (du fait de l'absence de coévolution) et que ces organismes n'ont pas en Europe d'ennemis naturels. Ces organismes nuisibles et maladies provoquent alors des dégâts économiques importants et sapent la croissance du secteur agricole en se reportant sur des espèces hôtes jusqu'alors indemnes et même sur des espèces hôtes totalement nouvelles, en se propageant rapidement d'un pays à l'autre et en entraînant une baisse durable des rendements et une augmentation constante des coûts de production et de contrôle. Ces pertes économiques souvent lourdes minent la rentabilité et la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture et grèvent le budget des États membres. De plus, l'établissement de ces nouveaux organismes et l'apparition de nouvelles maladies incitent souvent les pays tiers à adopter des restrictions commerciales, qui ont des retombées sur les exportations de l'UE (sur l'économie, les emplois).

Dès lors, le premier objectif du régime phytosanitaire de l'UE (ci-après, le «RP») est de protéger l'agriculture et la sylviculture européennes en empêchant l'entrée et la dissémination d'organismes nuisibles non autochtones (dont les micro-organismes pathogènes). Son principal outil est la directive 2000/29/CE du Conseil, laquelle reflète aussi les accords commerciaux internationaux en la matière. Le RP garantit la

sécurité des échanges en établissant des conditions à l'importation dans l'UE et à la circulation à l'intérieur de l'UE des végétaux et des produits végétaux. Son premier objectif est d'éradiquer les foyers des organismes nuisibles énumérés dans la législation ou, si ce n'est pas possible, d'enrayer leur dissémination pour protéger le reste du territoire de l'UE. L'autre objectif du régime est de garantir un matériel végétal sain au début de la chaîne de production végétale en veillant à ce que les semences et plants ne disséminent pas d'organismes nuisibles. C'est un objectif qu'il partage avec le régime de l'UE pour le matériel de reproduction des végétaux. Il est primordial de disposer d'un matériel végétal sain face à des organismes (par exemple, des virus) contre lesquels les pesticides sont impuissants. D'ailleurs, quand l'utilisation de pesticides est possible, elle se limite principalement à l'agriculture, à l'horticulture et à l'entretien des jardins (les applications en sylviculture sont rares) et peut présenter des risques pour la santé humaine comme pour l'environnement.

En l'absence de RP, l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture de l'UE subiraient des dégâts économiques importants (décrits à l'annexe VII). Des cultures comme le blé (dont les exportations vers les pays tiers représentent 9 milliards d'EUR), les pommes de terre (la production de l'UE vaut 9 milliards d'EUR) et les tomates (la valeur de la production de l'UE oscille entre 9 et 12 milliards d'EUR) sont menacées par quantité d'organismes réglementés au niveau international. Ainsi, la présence sur les tomates des organismes réglementés concernés peut entraîner une chute de la production de 70 % et déclencher des restrictions commerciales. La production d'agrumes de l'UE (4 milliards d'EUR) subirait de lourdes pertes si le chancre des agrumes entrait sur le territoire européen: son introduction récente aux États-Unis a donné lieu à des mesures d'indemnisation et de contrôle d'un montant de 800 millions d'EUR. Les foyers portugais du nématode du pin sont placés depuis 1999 sous un strict contrôle, certes coûteux, mais la dissémination de cet organisme dans le Sud de l'Europe se solderait par une mortalité pouvant aller de 50 % à 90 % dans les forêts de conifères, dont la valeur estimée varie entre 39 et 49 milliards d'EUR. L'apparition de la dendroctone du pin ponderosa, qui ravage en ce moment 80 % des 16 millions d'hectares de forêt de pins dans l'Ouest du Canada, menacerait les pins de l'UE, qui constituent 20 % de sa surface forestière exploitée. En général, le rapport coûts/résultats du RP est estimé au bas mot à 1/500.

Le RP est unique de par son caractère ouvert: l'introduction et la circulation de végétaux et de produits végétaux dans l'UE sont autorisées si des restrictions et des exigences particulières sont respectées (par exemple, s'ils proviennent de régions exemptes d'organismes nuisibles ou ont subi un traitement approprié). Or, le volume important des importations en provenance d'autres continents (annexe VI) augmente d'autant le risque d'apparition d'organismes nuisibles exotiques. Le RP est donc indispensable pour protéger la santé, l'économie et la compétitivité du secteur européen de la production végétale, ainsi que pour maintenir la politique d'ouverture de l'UE en matière commerciale.

Par ailleurs, le 3 mai 2011, dans le cadre de la stratégie de l'UE en matière de biodiversité à l'horizon 2020, la Commission a annoncé l'intégration de questions de biodiversité supplémentaires dans les régimes phyto- et zoosanitaires et l'élaboration d'un instrument législatif ad hoc pour combler les lacunes des politiques dans la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (organismes non autochtones dans l'UE, introduits accidentellement ou délibérément dans celle-ci). La révision du RP proposée vise à renforcer la protection de l'UE contre les organismes et agents

pathogènes envahissants tout en contribuant si possible à des objectifs plus ambitieux liés à la biodiversité.

La révision envisagée fait partie d'un paquet réunissant quatre propositions relatives à la santé des végétaux, à la santé des animaux, à la qualité du matériel de reproduction et aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Certains aspects du règlement (CE) n° 882/2004 sur les contrôles officiels s'appliquent déjà au domaine phytosanitaire. Le nouveau règlement en la matière couvrira entièrement le RP. L'analyse d'impact effectuée s'attache à la transformation des «piliers» traditionnels du RP, même si certaines dispositions passent au règlement susmentionné (redevances, importation). C'est un point capital, puisque la révision du RP touche à son fonctionnement global. Le RP et le régime du matériel de reproduction des végétaux présentent des aspects liés concernant la certification des semences et du matériel de multiplication exempts d'organismes nuisibles. analyse d'impact étudie les moyens d'améliorer la cohérence entre les deux régimes.

### Définition du problème

Depuis sa création en 1977, le RP a protégé l'UE de l'introduction et de la dissémination de bon nombre d'organismes nuisibles (aux pommes de terre et aux agrumes, par exemple). Néanmoins, la mondialisation des échanges a changé la donne, suscitant une augmentation constante des importations en provenance de nouvelles régions du monde. Cela s'est traduit, surtout ces dix dernières années, par des entrées beaucoup plus massives de nouveaux organismes nuisibles. Le changement climatique amplifie ce phénomène, parce que des organismes qui auparavant ne survivaient pas en Europe peuvent maintenant s'y établir et prospérer, tandis que les cultures et les forêts européennes sont plus fragiles. L'UE fait donc 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 (dont les forêts) sont de plus en plus vulnérables. En s'élargissant, l'UE a aussi acquis une plus grande diversité de climats, de systèmes de cultures, de types de forêts, de paysages et d'habitats naturels présentant souvent une sensibilité ou une résilience différente aux organismes nuisibles, qui ont donc des répercussions plus importantes et plus étendues à l'échelle de l'UE.

L'évaluation du RP (2010) a montré qu'il fallait l'adapter pour contrecarrer pleinement ces risques accrus. 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 constatés sont liés à la priorité insuffisante accordée à la prévention au regard de l'augmentation des importations de marchandises à haut risque, ainsi qu'à la nécessité de déterminer les organismes nuisibles représentant une priorité à l'échelle de l'UE, dans les 27 États membres, de disposer de meilleurs outils de lutte contre la présence et la dissémination naturelle des organismes nuisibles parvenus à entrer sur le territoire de l'UE, de moderniser et d'actualiser les instruments régissant la circulation à l'intérieur de l'UE (passeports phytosanitaires et zones protégées) et de prévoir des ressources supplémentaires. Les fondements scientifiques du régime (recherche, laboratoires) doivent aussi être renforcés. Il convient de remédier à ces

problèmes pour renforcer à long terme la rentabilité du régime actuel. L'échec des mesures réglementaires à l'encontre des foyers d'organismes nuisibles porterait atteinte à leur crédibilité, découragerait les investissements dans le régime et inciterait les États membres à privilégier des intérêts nationaux à court terme au détriment des priorités de l'UE (cercle vicieux). Toute l'économie de l'UE en souffrirait.

En outre, les attentes de la société en matière de gouvernance ont changé. Le régime actuel définit les obligations des parties intéressées et leur impose de payer des redevances pour les contrôles obligatoires, mais il ne les fait guère participer à l'élaboration de ses orientations et à leur application. Cette situation n'est plus jugée appropriée; un nouveau partage des coûts et des responsabilités doit donc être trouvé (partenariat). Avec le programme SMART pour une réglementation intelligente et surtout en temps de crise financière, il est devenu impératif de gagner en efficacité et de réduire les coûts et les contraintes administratives superflus. Il faut aussi moderniser le régime pour y intégrer des incitations à sa bonne application.

Quand le régime a été créé, les objectifs généraux de la politique agricole commune (PAC) étaient la productivité agricole et la sécurité alimentaire. La PAC a dû ensuite évoluer vers plus d'écologie et ses objectifs environnementaux ont pris de l'importance. Cela modifie la logique d'intervention du RP, y compris sur le plan financier, puisqu'il passe d'un régime portant sur des biens privés dans l'agriculture à un régime mixte portant sur des biens publics ou privés et concernant l'agriculture, la sylviculture, l'environnement et l'aménagement du paysage.

Un cadre réglementaire consacré aux espèces envahissantes est également nécessaire. Comme la Commission l'a annoncé dans sa stratégie en matière de biodiversité, il faut étudier dans quelle mesure les espèces envahissantes peuvent relever des régimes phyto- et zoosanitaires pour optimiser l'utilisation des ressources et des infrastructures, tout en évitant que les prescriptions du futur acte législatif général sur les espèces exotiques envahissantes ne fassent double emploi.

Enfin, le texte actuel de la directive phytosanitaire, résultat de trente-quatre années de modifications du texte de 1977, est très complexe et doit être simplifié. L'interprétation de la directive donne lieu à des malentendus et à des divergences qui expliquent de nombreuses entorses à la réglementation et entravent d'autant la réalisation des objectifs du régime.

#### Comment le problème évoluerait-il si aucune mesure n'était prise?

L'arrivée toujours plus fréquente d'organismes nuisibles inconnus en Europe serait la cause d'épidémies touchant l'agriculture et la sylviculture. Les pertes qui en résulteraient auraient une incidence sur la viabilité économique de ces secteurs, menaceraient la sécurité alimentaire et dégraderaient le paysage et l'environnement. Le régime souffrirait d'un manque de ressources et de crédibilité qui ruinerait les efforts d'éradication et d'enrayement. Le secteur privé serait de moins en moins disposé à supporter les coûts du régime, compte tenu du manque d'efficacité dudit régime et du partage déséquilibré des coûts et des responsabilités entre les autorités et les opérateurs. L'apparition constante de foyers d'organismes particulièrement nuisibles et la dissémination de ces derniers porteraient un coup aux exportations de matériel végétal vers les pays tiers en raison de restrictions commerciales

récurrentes. Comme il ressort des annexes VII et VIII, l'incidence négative pourrait se chiffrer à plusieurs milliards d'EUR par an. Les retombées pourraient être calamiteuses pour les forêts: certaines espèces communes de feuillus et de conifères pourraient disparaître, comme cela s'est déjà produit en Europe et dans le monde pour des espèces d'arbres autrefois courantes.

## 2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Le RP est fondé sur l'article 43 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ayant trait à la PAC. Dans le cadre de la révision actuelle de la législation, il est envisagé d'élargir la base juridique aux articles 114 (marché intérieur) et 191 (environnement) du TFUE.

La réglementation phytosanitaire à l'échelle de l'UE soutient une action coordonnée sur les priorités de l'UE, plus économe à long terme, donc plus efficace et moins coûteuse que l'action des différents États membres. Ainsi, si les listes d'organismes nuisibles différaient selon les États, les contrôles aux frontières seraient extrêmement inefficaces puisque les marchandises importées circulent librement sur le marché intérieur de l'UE. En outre, les organismes nuisibles se déplacent non seulement au gré des échanges commerciaux à l'intérieur de l'UE, mais aussi par dissémination naturelle, et leurs méfaits se jouent des frontières. Il est donc impératif de lutter conjointement contre les organismes nuisibles et les maladies aux répercussions importantes à l'échelle européenne. L'inaction d'un État membre pourrait entraîner une dissémination vers d'autres membres de l'UE. Par ailleurs, si l'un des États membres échouait à éradiquer un foyer, les partenaires commerciaux de l'UE pourraient appliquer des restrictions sur les exportations de tous les États membres. L'UE (et pas seulement ses États membres) étant partie prenante à la Convention internationale pour la protection des végétaux et à l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce (dit «accord SPS»), elle est tenue d'instaurer un cadre réglementaire idoine, reflétant les normes phytosanitaires internationales.

La valeur ajoutée spécifique du cofinancement du RP par l'UE réside dans l'appui fourni aux États membres mettant en place des actions de surveillance et d'éradication propices aux intérêts à long terme de toute l'UE. Sans l'aide de l'UE, un État membre pourrait avoir des difficultés à lancer des campagnes d'éradication à grande échelle en raison du coût qu'il aurait à supporter pour le bénéfice de tous, alors même que globalement, le rapport coûts-avantages à l'échelon de toute UE serait clairement positif. Les États membres doivent ici faire jouer la solidarité en partageant les coûts et les contraintes. L'exemple actuel des foyers de nématode du pin au Portugal montre tout l'intérêt du cofinancement par l'UE de mesures d'éradication et d'enrayement préjudiciables à la sylviculture du Portugal, mais indispensables pour protéger celle des vingt-six autres États membres.

## 3. OBJECTIFS POLITIQUES

Les objectifs généraux de la révision sont d'établir un RP qui:

- étaye la politique agricole (article 43 du TFUE) et la politique de l'environnement (article 191 du TFUE) de l'UE par des mesures de protection

des végétaux contre les organismes nuisibles, en privilégiant le principe de prévention à la source,

- favorise le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE dans des conditions de concurrence équitables (article 114 du TFUE), tout en respectant la nécessité d'assurer un niveau élevé de protection de la santé et de l'environnement, fondé sur des données scientifiques,
- contribue au développement harmonieux du commerce mondial (article 206 du TFUE), par l'adoption d'une réglementation conforme à l'accord SPS.

Les objectifs intermédiaires de la révision sont les suivants:

- veiller à ce que le territoire de l'UE reste exempt des organismes nuisibles qui n'y sont aujourd'hui pas présents,
- veiller à ce que les zones de l'UE touchées par des organismes de priorité ne s'étendent pas,
- moderniser le régime sur le plan de la gouvernance et des incitations,
- assurer au régime un soutien convenable.

Les objectifs spécifiques de la révision sont les suivants:

- (1) *définir les priorités de l'UE* (déterminer les organismes de priorité pour l'ensemble du territoire de l'Union, faciliter le transfert des organismes déclassés vers le régime du matériel de reproduction des végétaux);
- (2) *améliorer la prévention à l'importation* (renforcer la protection contre les importations à haut risque dans l'UE et contre les risques que représentent les bagages des passagers; accroître la surveillance et le niveau de préparation face aux foyers de nouveaux organismes nuisibles et d'organismes prioritaires);
- (3) *améliorer les capacités d'éradication et d'enrayement* (moderniser les outils et inciter à l'action);
- (4) *réhabiliter et moderniser le régime des échanges à l'intérieur de l'UE* (réhabiliter sa fiabilité et sa crédibilité, rééquilibrer les responsabilités des autorités compétentes et du secteur privé, réduire la charge administrative, assurer des conditions de concurrence équitables);
- (5) *améliorer le soutien en faveur du régime* [avec un cofinancement de l'UE pour les dépenses engagées dans l'intérêt général, un recouvrement total auprès des opérateurs du coût des contrôles effectués par les autorités compétentes (il s'agit là d'intérêts privés), un appui scientifique fiable — notamment pour le diagnostic; une opinion publique sensibilisée à la pertinence du régime et favorable à celui-ci].

#### 4. OPTIONS STRATEGIQUES

Quatre options ont été présentées pour améliorer le régime. Dans toutes les options, les dispositions horizontales communes aux différents règlements de l'UE sur la chaîne de production alimentaire sont incorporées au règlement sur les contrôles officiels. L'analyse effectuée porte sur le changement des piliers actuels du RP, indépendamment de l'intégration ou non dans le règlement susmentionné de certaines dispositions (exigences en matière de certification, redevances pour le passeport phytosanitaire, exigences à l'importation). Les options sont les suivantes:

Option 1: amélioration uniquement de la forme juridique et de la clarté du régime. L'acte législatif, simplifié et clarifié, ne serait plus une directive mais un règlement. Il maintiendrait le statu quo sur le fond.

Option 2: définition de priorités, modernisation, renforcement de la prévention. Cette option reprend l'option 1 et met l'accent sur la définition de priorités en remplaçant les annexes I et II de l'actuelle directive, qui répertorient les organismes nuisibles réglementés selon des caractéristiques techniques quelle que soit la priorité qu'ils présentent pour l'UE, par des annexes des actes d'exécution du règlement fondés sur une logique d'intervention et des priorités. Le système des passeports phytosanitaires et des zones protégées serait modernisé (partage des responsabilités avec les opérateurs) et mis à jour (présentation et portée du passeport phytosanitaire, redevances obligatoires pour recouvrer les coûts liés au passeport phytosanitaire, comme il en existe pour les importations, mesures si un foyer se déclare en zone protégée). La cohérence entre le RP et le régime du matériel de reproduction des végétaux serait améliorée pour accroître leur efficacité et réduire les coûts supportés par les opérateurs. La prévention serait renforcée par l'introduction d'une nouvelle catégorie de matériel végétal à haut risque, dont l'importation ne serait pas autorisée sans une analyse des risques et par la suppression des dispenses pour les bagages des passagers (la faible fréquence des contrôles réduira à un minimum les répercussions financières, voir annexe IX).

Option 3: définition de priorités, modernisation, renforcement de la prévention et des actions de lutte contre les foyers de dissémination. Cette option reprend l'option 2 et introduit des obligations pour la surveillance et les plans d'intervention. Par analogie avec le régime zoosanitaire, la surveillance des nouveaux organismes nuisibles et des organismes de priorité et l'indemnisation des pertes directes des opérateurs dues à ces organismes de priorité seraient cofinancées par l'UE. Les instruments juridiques d'éradication et d'enrayement seraient étoffés. Les mesures de lutte contre la dissémination naturelle ne seraient plus exclues.

Option 4: définition de priorités, modernisation, renforcement de la prévention et des actions de lutte contre les foyers de dissémination, extension du régime aux végétaux envahissants. Cette option reprend l'option 3 et étend le régime aux végétaux envahissants en prévoyant des dispositions législatives sur les mesures à prendre et le cofinancement de l'UE. Les options 1, 2 et 3 ne portent pas sur les végétaux envahissants (à l'exception des plantes parasites).

## 5. ANALYSE DES INCIDENCES

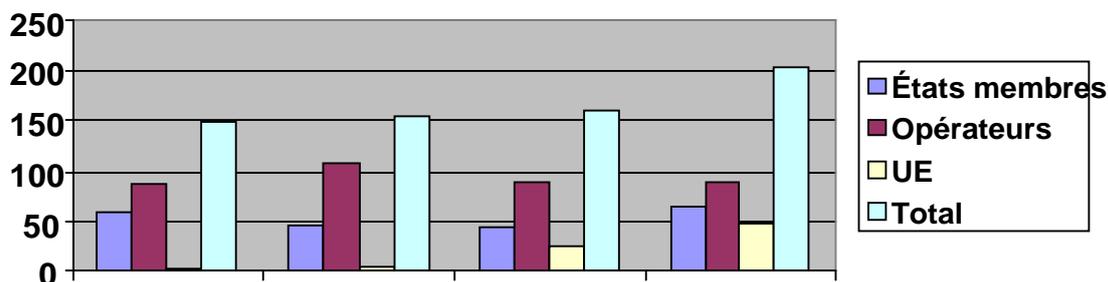
L'analyse a porté sur le coût total de chacune des options par rapport au scénario de référence et sur leurs incidences économiques, sociales et environnementales. D'après le rapport d'évaluation, le coût du régime pour l'année de référence 2008 était de 59 millions d'EUR pour les autorités compétentes, 88 millions d'EUR pour les opérateurs et 2 millions d'EUR pour le budget de l'UE, soit au total 149 millions d'EUR. Ces chiffres englobent les coûts des contrôles officiels (à la charge des autorités compétentes, mais en partie recouverts auprès des opérateurs au moyen de redevances<sup>1</sup>) et des mesures de surveillance, d'éradication et d'enrayement. Il convient de rappeler que le chiffre de référence de 2 millions d'EUR pour le budget de l'UE est issu des statistiques officielles pour 2008. Le coût annuel actuel pour les États membres et l'UE est de 10 à 20 millions plus élevé, puisque les demandes de remboursement ont connu une augmentation de cet ordre en 2010 et 2011.

Les coûts varient sensiblement d'une option stratégique à l'autre. L'option 1 n'a pas d'incidence sur les coûts. L'option 2 se traduit par une baisse significative du coût pour les États membres et une hausse significative pour les opérateurs (en raison du recouvrement intégral du coût des contrôles), tandis que le coût pour l'UE et le coût total du régime restent plutôt inchangés. L'option 3 entraîne une diminution sensible du coût pour les États membres (en raison du recouvrement intégral du coût des contrôles), ne modifie pas le coût pour les opérateurs (en raison du cofinancement par l'UE des pertes liées aux activités d'éradication, qui compense le recouvrement intégral du coût des contrôles) et implique un coût de l'UE plus élevé, mais elle n'augmente que légèrement le coût total du régime. L'option 4 ne modifie presque pas les coûts pour les États membres et les opérateurs, mais augmente de beaucoup le coût pour l'UE et le coût total du régime (en raison des coûts de surveillance et d'éradication des végétaux envahissants).

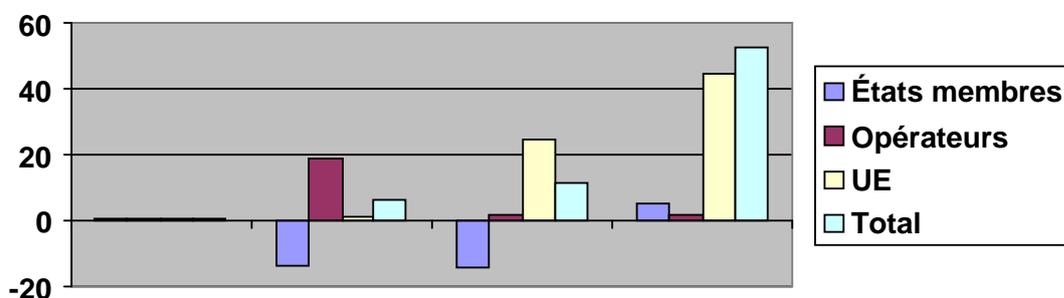
Coût total de mise en conformité (comprenant les contraintes administratives et les redevances)	Autorités compétentes	Opérateurs	Budget de l'UE	Total
<b>Scénario de référence:</b>				
— avant la perception des redevances	96 mio EUR	51 Mio EUR	2 Mio EUR	149 Mio EUR
— après la perception des redevances	59 Mio EUR	88 Mio EUR	2 Mio EUR	149 Mio EUR
<b>Option 1</b>	59 Mio EUR	88 Mio EUR	2 Mio EUR	149 Mio EUR
<b>Option 2</b>	45 Mio EUR	106,8 Mio EUR	3 Mio EUR	154,8 Mio EUR
<b>Option 3</b>	44,3 Mio EUR	89,8 Mio EUR	26,7 Mio EUR	160,8 Mio EUR
<b>Option 4</b>	64,7 Mio EUR	89,8 Mio EUR	47,1 Mio EUR	201,6 Mio EUR

<sup>1</sup> Le RP oblige les États membres à percevoir des redevances pour les contrôles à l'importation. Il n'impose pas de redevances pour les contrôles des passeports phytosanitaires et l'enregistrement des opérateurs, pour lesquels certains États membres perçoivent des redevances et d'autres non.

### Coûts annuels des quatre options stratégiques (en Mio EUR)



### Coûts annuels supplémentaires des quatre options stratégiques (en Mio EUR)



D'après l'évaluation des incidences économiques, sociales et environnementales du régime, celles-ci sont neutres ou très légèrement positives dans l'option 1, les incidences environnementales sont légèrement positives, mais les incidences économiques sont négatives dans l'option 2 et les incidences économiques, sociales et environnementales sont largement positives dans les options 3 et 4 (bien qu'elles augmentent le coût total du régime, les résultats escomptés augmentent plus encore):

Domaine	Incidences			
	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4
<i>Incidences économiques</i>				
Réduction du coût et des contraintes pour les opérateurs	0	—	0	0
Productivité, rentabilité, compétitivité	0	-	+++	+++
<i>Incidences sociales</i>				
Emploi	0	-	++	++
Sécurité alimentaire et sécurité sanitaire des denrées alimentaires	0	+	++	++

<i>Incidences environnementales</i>				
Développement durable	+	+	+++	+++
Biodiversité et conservation des écosystèmes	0	+	+	+++
Santé des forêts, des paysages, des espaces verts et des jardins privés	+	+	+++	+++

Dans le souci de mesurer l'utilité de chacune d'entre elles et de déterminer celle répondant le mieux aux objectifs initiaux de la révision, les options ont aussi été appréciées par rapport auxdits objectifs:

		Option 1	Option 2	Option 3	Option 4
<b>Objectifs généraux</b>	<b>Veiller à ce que le régime protège effectivement l'UE des organismes de priorité</b>	0	+	+++	+++
	<b>Moderniser le régime en ce qui concerne les incitations, les coûts et les responsabilités, avec suppression des distorsions de concurrence et réduction des contraintes</b>	0	+	+++	+++ (dont les plantes envahissantes) +++
<b>Objectifs spécifiques</b>	<b>Définition des priorités de l'UE</b> — Détermination des organismes de priorité — Possibilité accrue de déclasser progressivement des organismes nuisibles	0 0	+++ +++	+++ +++	+++ +++
	<b>Amélioration de la prévention à l'importation</b> — Protection renforcée contre les échanges à haut risque — Préparation et surveillance accrues	0 0	++ ++	++ +++	+++ ++
	<b>Renforcement des capacités d'éradication et d'enrayement</b> — Mise à jour des instruments — Incitations à la notification, à l'éradication et à l'enrayement des foyers d'organismes de priorité	0 0	+ 0	+++ +++	++ ++
	<b>Réhabilitation et modernisation du régime pour les échanges à l'intérieur de l'UE</b> — Réhabilitation de la crédibilité des passeports phytosanitaires et des zones protégées — Rééquilibrage des responsabilités des États membres et des opérateurs, réduction des contraintes et des coûts, conditions de concurrence équitables	0 0	+++ +	+++ +++	+++ +++
	<b>Soutien accru en faveur du régime</b> — Recouvrement intégral du coût des contrôles auprès des opérateurs et cofinancement de l'UE pour les frais engagés dans l'intérêt public — Appui scientifique fiable, notamment pour le diagnostic — Opinion publique sensibilisée et favorable	0 sans objet 0	++ sans objet +	+++ sans objet ++	+++ sans objet ++

Ampleur de l'incidence: ++ fortement positive; + positive; -- fortement négative; - négative; 0 nulle. Sans objet: objectif à atteindre par la révision du règlement (CE) n° 882/2004 et dans le cadre du programme Horizon 2020.

## 6. COMPARAISON DES OPTIONS

L'option 1 ne répond pas aux objectifs de la révision.

L'option 2 améliore le régime autant qu'il est possible de le faire sans engagement supplémentaire de l'UE, en responsabilisant les opérateurs (notamment avec le recouvrement intégral des coûts) et en renforçant la prévention. Compte tenu de la crise financière actuelle, l'option 2 pourrait être l'option par défaut du régime révisé. L'évaluation a cependant révélé la médiocrité de son rapport coût/résultats. Grâce à des dispositions plus strictes à l'importation, moins d'organismes nuisibles réglementés devraient pénétrer sur le territoire de l'UE. Cependant, tôt ou tard certains d'entre eux seront introduits et formeront des foyers, en raison du volume important des importations provenant d'autres continents où ils sont répandus, sauf s'il est renoncé à la politique d'ouverture de l'UE concernant l'importation de matériel végétal (hypothèse écartée d'emblée pour des raisons aussi politiques, à cause des dommages qu'elle entraînerait pour l'économie de l'UE). Puisqu'il est impératif de maintenir la politique d'ouverture de l'UE, ces foyers doivent être détectés à temps et combattus efficacement. L'option 2 est censée éviter un engagement plus important de l'UE et ne couvrirait donc que partiellement les nécessaires dépenses supplémentaires de surveillance et d'action précoce contre de tels foyers, au moyen d'un recouvrement accru des coûts liés à la circulation de matériel végétal à l'intérieur de l'UE, ce qui n'aiderait que certains États membres (ceux qui ne recouvrent pas encore intégralement les coûts). Les contraintes pour les opérateurs seraient plus lourdes (dispositions plus strictes à l'importation, suspension temporaire des échanges à haut risque) sans que cela ne débouche sur une protection renforcée à long terme contre les organismes nuisibles provenant de pays tiers, puisque les opérateurs ne seraient pas incités à les notifier au plus tôt et que de nombreux États membres n'auraient pas les ressources suffisantes pour les surveiller et agir rapidement. Une telle situation serait risquée, les organismes nuisibles ne respectant pas les frontières des États membres.

Le principal avantage de l'option 2 est qu'elle moderniserait et rééquilibrerait le rôle et les responsabilités des opérateurs et des autorités compétentes des États membres (tout en améliorant l'articulation entre le RP et le régime relatif au matériel de reproduction des végétaux et en garantissant des conditions plus équitables pour tous). Il s'agissait certes de l'un des objectifs généraux de la révision, mais l'autre grand objectif (amélioration de la prévention et de l'action rapide) ne serait que partiellement atteint. L'arrivée d'organismes nuisibles dans l'UE serait au mieux ralentie et les dégâts continueraient d'augmenter. L'option 2 suppose que les États membres et les opérateurs sont les mieux placés pour gérer les questions phytosanitaires, ce qui contredit les conclusions de l'évaluation du régime et la préférence donnée à un engagement renforcé de l'UE par la plupart des parties prenantes et des États membres. Elle néglige les défaillances du marché et l'existence d'enjeux importants d'intérêt public. Elle reflète plutôt la logique du RP initial, axé sur l'agriculture et les échanges commerciaux.

L'option 3 diffère de l'option 2 en ce qu'elle prévoit un cofinancement accru par l'UE de la surveillance et de l'éradication des foyers. Il est prouvé qu'une telle démarche crée des synergies qui semblent cruciales pour assurer un meilleur fonctionnement du RP, en ce qui concerne la prévention ainsi que la détection et la

neutralisation rapides des foyers, et pour obtenir les résultats socio-économiques et environnementaux escomptés.

L'aide financière de l'UE pour la surveillance des nouveaux organismes nuisibles et des organismes de priorité contribuerait à une détection et une éradication rapides des foyers, plus que l'option 2, qui laisse planer le doute sur la capacité des États membres à disposer des ressources nécessaires au respect de leurs nouvelles obligations (intensification de la prospection). Il est par ailleurs probable que l'application des mesures d'éradication serait plus énergique. Le cofinancement par l'UE de l'indemnisation par les États membres des pertes directes des opérateurs dues à l'éradication des organismes de priorité éliminerait la tentation de dissimuler les foyers. La subordination de cette indemnisation au respect avéré de bonnes pratiques de biosécurité et à la notification rapide des foyers constituerait une incitation à la prévention qui est absente dans l'option 2. Aider les opérateurs à surmonter les pertes directes dues à ces foyers les encouragerait à devenir des partenaires du régime phytosanitaire de l'UE, comme ils en ont fait la demande. Tant que les opérateurs ne reçoivent pas une indemnisation intégrale à l'échelon national (ce qui n'est pas la norme), il est peu probable qu'un cofinancement par l'UE de leurs pertes ait l'effet pervers de les amener à relâcher leur vigilance. De plus, le cofinancement de l'UE ne concernerait que les pertes directes et l'opérateur continuerait d'assumer les pertes indirectes, qui peuvent être couvertes par une assurance ou des fonds de mutualisation soutenus par la PAC. Le cofinancement par l'UE des pertes directes stimulera probablement le nécessaire développement de fonds de mutualisation nationaux. La proposition législative de la Commission concernant le soutien au développement rural (communiquée le 12 octobre 2011) prévoit le soutien des participations financières versées aux agriculteurs pour les assurances et les fonds de mutualisation destinés à l'indemnisation des pertes dues notamment aux foyers d'organismes nuisibles réglementés.

L'option 3 offre un équilibre des coûts et des résultats pour toutes les parties concernées. Par rapport à l'option 2, les coûts pour les opérateurs restent stables et les coûts pour les États membres diminuent, alors que les avantages économiques et environnementaux sont bien plus marqués. Cela passe cependant par une augmentation des dépenses de l'UE. Celle-ci se justifie, puisqu'il s'agit de combler les défaillances du marché en matière phytosanitaire, en particulier le manque de considération des objectifs d'intérêt public. L'ensemble du régime fonctionnerait mieux si la responsabilité de l'UE pour la protection de l'environnement était acceptée, y compris dans sa dimension financière. Il en résulterait d'ailleurs des économies d'échelle au niveau de l'UE. Il convient de noter que le coût total de l'option 3 n'est que légèrement supérieur à celui de l'option 2, tandis que les résultats sont bien meilleurs. Moyennant des investissements limités dans la détection précoce et l'éradication, il est possible de faire des économies substantielles sur les pertes éventuelles dues aux foyers et aux mesures à prendre à leur rencontre dans l'agriculture et dans les milieux naturels. L'amélioration du rapport coûts/résultats est due à une redistribution des coûts entre les opérateurs, les États membres et l'UE. Celle-ci permet d'introduire des incitations et de créer des synergies. L'option 3 transforme le «subventionnement» des redevances par les États membres en incitations au respect de la réglementation (indemnisation des pertes dues aux mesures d'éradication). Elle responsabilise donc les opérateurs en matière de biosécurité et couvre une partie de leurs risques, mais à condition qu'ils respectent la réglementation européenne et seulement pour les organismes de priorité de l'UE.

L'option 4 est plus complète que l'option 3 en ce qu'elle traite des plantes envahissantes (autres que les plantes parasites). Il en résulte des avantages supplémentaires pour l'environnement, avec toutefois des coûts potentiellement élevés pour les États membres et l'UE. Tant que des plantes envahissantes ne sont pas présentes dans l'UE, le coût de leur incorporation au régime est minime. Cependant, le coût des prospections et des mesures d'éradication augmenterait nettement si des foyers se déclaraient, avec des chiffres qui seraient équivalents à ceux enregistrés pour les foyers d'organismes nuisibles aux forêts. En cas de foyers étendus, le RP atteindrait un niveau de coûts supérieur à celui induit par son champ d'application actuel. Selon l'accord SPS, une partie ne peut interdire l'importation de plantes envahissantes provenant de pays tiers en l'absence de mesures nationales équivalentes. La réglementation des plantes envahissantes présente donc un risque de hausse imprévisible des coûts pour le budget de l'UE. Dans la mesure où le budget est limité, l'intégration des plantes envahissantes porterait préjudice aux besoins actuels du régime, sauf s'il est appliqué une autre logique d'intervention pour les plantes envahissantes (ce qui remettrait en cause leur incorporation dans le RP). En laissant les plantes envahissantes en dehors de la nouvelle politique des espèces exotiques envahissantes, l'option 4 pourrait à terme aboutir à des incohérences avec les objectifs stratégiques généraux concernant lesdites espèces, en raison du caractère inapproprié d'une démarche d'élimination systématique dans les habitats naturels jugés importants pour l'environnement. Pour gérer les plantes appartenant à ces espèces, il peut être nécessaire de tolérer une introduction intentionnelle locale et limitée dans les jardins, alors que les lâchers doivent être catégoriquement interdits pour les organismes nuisibles. Les principaux outils assurant la sécurité des déplacements internationaux de plantes, le certificat phytosanitaire et le passeport phytosanitaire, ne sont d'aucune utilité quand il s'agit de réglementer la circulation des espèces exotiques envahissantes. La gestion de ces dernières requiert donc un acte législatif propre.

### **Option privilégiée**

Au vu de l'analyse qui précède, l'**option 3** est considérée comme celle qui sert le mieux la réalisation des objectifs avec le meilleur rapport entre les coûts et les résultats et un équilibre optimal de la mise à contribution des États membres, des opérateurs et de l'UE. L'option 3 devrait avoir une incidence positive significative sur la rentabilité et la croissance économique des secteurs concernés; elle est aussi celle qui reflète le mieux les conclusions de la consultation des parties prenantes et des États membres. Le budget dont l'UE aura besoin pour réaliser l'option 3 est prévu dans la proposition de la Commission concernant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

Les problèmes liés aux espèces exotiques envahissantes peuvent être résolus par l'introduction dans le règlement (CE) n° 882/2004 d'une disposition permettant aux États membres d'utiliser les postes de contrôle frontaliers pour les contrôles officiels à l'importation des plantes et des animaux appartenant auxdites espèces (à la manière des modalités actuelles d'application de la CITES). Les États membres pourraient ainsi exploiter les synergies entre les contrôles aux frontières, d'une part, de la santé des végétaux (et des animaux) et, d'autre part, des végétaux appartenant aux espèces exotiques envahissantes. Les mesures de surveillance territoriale et d'éradication de ces espèces sur un territoire donné seront régies par un acte législatif spécifique

auxdites espèces, à l'instar des actes de la législation sectorielle sur la santé des végétaux et des animaux.

## 7. SUIVI ET EVALUATION

La révision du régime phytosanitaire de l'UE vise avant tout à le rendre plus efficace. La plupart des objectifs appellent des mesures permettant de mieux contrer l'entrée, l'établissement et la dissémination d'organismes nuisibles dans l'UE. D'autres objectifs ont trait à la modernisation du fonctionnement et de la gestion du régime, grâce à une utilisation plus rationnelle des ressources limitées disponibles, à un rééquilibrage des responsabilités et des coûts entre les autorités compétentes et les opérateurs privés, à la réduction des contraintes administratives et à des conditions de concurrence équitables.

Les indicateurs de résultats mentionnés ci-après pourraient servir à mesurer la réalisation des objectifs de la révision (quel que soit le règlement – sur la santé des végétaux ou sur les contrôles officiels – dans lequel les dispositions en la matière seront placées):

- Nombre d'organismes nuisibles réglementés présents, et non présents, dans l'UE
- Superficie totale des zones de l'UE touchées par des organismes de priorité
- Nombre d'inspections et d'analyses effectuées aux points d'importation par les États membres
- Nombre d'inspections et d'analyses effectuées par les États membres dans le cadre de la surveillance des organismes dont la présence n'est pas connue dans l'UE et des organismes de priorité de l'UE
- Nombre de foyers d'organismes de priorité de l'UE éradiqués, et non éradiqués, sur le territoire de l'UE
- Temps écoulé entre la détection de la présence d'organismes nuisibles réglementés et leur notification
- Temps écoulé entre la détection de la présence d'organismes de priorité et leur éradication
- Interceptions par les États membres d'organismes nuisibles réglementés/énumérés dans la législation dans des envois en provenance d'autres États membres (en chiffres absolus et en pourcentage du volume d'échanges)
- Nombre de foyers éradiqués, et non éradiqués, dans les zones protégées
- Degré de satisfaction des opérateurs vis-à-vis du fonctionnement et du coût du régime
- Pourcentages du coût des contrôles à l'importation et des contrôles des passeports phytosanitaires recouverts par les États membres

- Nombre de laboratoires de référence à l'échelon national et européen
- Degré de sensibilisation des citoyens à l'existence du régime et de leur soutien

En dépit des difficultés d'ordre méthodologique prévues, il est aussi envisagé de concevoir des paramètres sur les pertes évitées, qui pourraient refléter plus directement l'efficacité du régime.

Les indicateurs présentés ci-dessus font partie des obligations générales d'information établies par le règlement (CE) n° 882/2004 et la directive 2000/29/CE, bien qu'ils n'y soient pas explicitement cités. L'acte législatif contiendra des dispositions imposant aux États membres de recueillir chaque année les données concernées par les indicateurs susmentionnés pour autant qu'elles se rapportent à des paramètres concrets liés à des activités officielles. La mesure de la satisfaction des opérateurs vis-à-vis du fonctionnement et du coût du régime, de la sensibilisation des citoyens à l'existence du régime et de leur soutien est un élément nouveau. Ces mesures ne devraient pas être établies tous les ans, elles feront partie d'une nouvelle évaluation régulière du régime, portant aussi sur l'évolution des indicateurs susmentionnés et des dépenses.