

Bruxelles, le 7.6.2013
SWD(2013) 194 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

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 }
{ SWD(2013) 195 final }

1: Questions de procédure et consultation des parties intéressées

1. La Commission, et plus particulièrement la direction générale de la santé et des consommateurs (DG SANCO), travaille depuis quelques années à la révision des dispositions de l'Union européenne concernant la santé et le bien-être des animaux, la santé végétale et le matériel de reproduction des végétaux, la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, et les contrôles officiels garantissant l'application effective de ces dispositions (ci-après dénommées «politique en matière de sécurité sanitaire des aliments»).
2. Le budget global de 1 891 milliards d'EUR (à prix courants) alloué à la sécurité sanitaire des aliments pour la période 2014-2020 a déjà été proposé par la Commission dans le contexte du cadre financier pluriannuel. L'analyse d'impact a donc pour but d'évaluer les incidences possibles de chacune des options envisagées pour ce budget.
3. La réflexion menée vise un niveau d'analyse proportionné, conformément aux lignes directrices de la Commission pour les analyses d'impact.

Analyses d'impact et consultations

4. Le réexamen des quatre domaines d'intervention concernés étant en cours depuis un certain temps déjà, chacun d'entre eux est étayé de sa propre analyse d'impact.

2: Définition du problème

5. Il est généralement admis que le concours financier de l'Union européenne (UE) en faveur de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, de la santé animale et végétale et des contrôles officiels comporte une valeur ajoutée qui va bien au-delà des montants accordés et qui fonctionne relativement bien dans ses modalités actuelles. Néanmoins, la révision d'ensemble du cadre financier pluriannuel comme des politiques relatives à chaque domaine donne l'occasion de réfléchir à d'éventuelles améliorations et aux moyens d'orienter plus efficacement ce cadre et ces politiques vers la concrétisation des objectifs de la Commission et de l'UE, y compris ceux de la stratégie *Europe 2020*.

Politique actuelle et cadre financier

6. L'immense majorité des activités cofinancées par l'UE ont pour fondement juridique l'un des actes législatifs suivants: la décision 2009/470/CE du Conseil, la directive 2000/29/CE et le règlement (CE) n° 882/2004.
7. Le budget alloué à la sécurité sanitaire des aliments en 2011 approchait les 314,6 millions d'EUR. Il était réparti de la manière suivante: programmes vétérinaires, 75 %; santé des végétaux, 6,1 %; programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» (BTSF), 4,5 %; laboratoires de référence de l'Union, 4,5 %; mesures vétérinaires d'urgence, 3,2 %.

Description du problème

8. **Source de problèmes n°1:** le cadre juridique actuel est trop complexe et parfois obsolète.
 - Problèmes:
 - disparité avec le cadre financier pluriannuel 2014-2020 récemment proposé;
 - contraintes administratives potentielles pour les États membres tenus de se mettre à jour et de se conformer pleinement aux exigences en matière d'administration et de financement.
9. Le nouveau cadre financier pluriannuel transférera les lignes budgétaires de la rubrique 2 du budget global de l'UE à la rubrique 3, qui s'intitulera «Sécurité et citoyenneté». De ce fait, la base juridique actuelle des contrôles financiers et de la gestion du concours financier de l'Union (règlement (CE) n° 1290/2005) ne couvrira plus les dépenses relatives aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux. En outre, en cas d'urgences exceptionnelles exigeant le soutien financier de l'UE, il sera juridiquement impossible de puiser dans la «réserve pour les crises dans le secteur agricole».

10. Actuellement, les dispositions financières proviennent de plusieurs instruments législatifs. Cette dispersion peut en soi être source de confusion et de complication pour les États membres qui cherchent à comprendre la législation, et entraîner des contraintes administratives.
11. Le fait que la législation sectorielle évolue constamment pose également problème. En effet, si les dispositions financières n'évoluent pas de concert, elles ne seront plus adaptées aux nouveaux objectifs et mesures.
12. Le manque de clarté qui caractérise actuellement les taux de financement est une source d'incertitude pour les États membres lorsqu'ils planifient leurs programmes.
13. **Source de problèmes n°2:** les outils actuels de gestion financière ne sont pas entièrement satisfaisants.
- Problèmes:
 - incertitude concernant les mesures qui ouvrent droit à un financement et les coûts s'y rapportant;
 - complexité des formalités administratives;
 - attribution inefficace des ressources disponibles.
14. Actuellement, bon nombre de formalités administratives exigées pour l'approbation d'un programme et le remboursement des dépenses sont excessivement complexes.
15. Les objectifs et indicateurs établis dans les dispositions financières actuelles manquent de clarté et de cohérence; de ce fait, il n'est pas toujours possible d'évaluer les programmes de manière cohérente et de les améliorer.
16. La définition des mesures éligibles et des coûts s'y rapportant gagnerait à être éclaircie et simplifiée. Les mesures éligibles et les taux de financement applicables sont présentés de façon éparpillée dans différents règlements.
17. **Source de problèmes n°3:** les outils actuels n'étant pas suffisamment ciblés, les objectifs en matière de sécurité sanitaire des aliments ne peuvent être garantis.
- Problèmes:
 - application imparfaite des politiques relatives à chaque domaine et risque de ne pas atteindre les objectifs généraux.
18. Les audits internes et les rapports réalisés par la DG SANCO, de même que les analyses d'impact préparées pour chaque domaine d'intervention, ont permis de dégager un certain nombre d'aspects qui pourraient être améliorés pour mieux soutenir les objectifs correspondants (par exemple, la définition de priorités et la catégorisation des maladies).

Justification de l'intervention de l'UE

19. L'UE a le droit d'agir dans tous les domaines concernés, même si ses compétences ne sont pas exclusives. Les États membres sont également libres de prévoir leurs propres dispositions, à condition que celles-ci ne contredisent pas les règlements de l'UE.

Critère de nécessité – Pourquoi les objectifs fixés ne peuvent-ils être atteints par les États membres?

20. La santé animale et végétale et la sécurité sanitaire de l'alimentation humaine et animale constituent des biens collectifs dont les aspects positifs pour la société sont considérables. Les États membres doivent agir de concert pour prévenir ou maîtriser la propagation des maladies ou la dissémination des organismes nuisibles, en appliquant des mesures de lutte ou de gestion similaires ou identiques. La coordination à l'échelon européen permet une action plus efficace et moins coûteuse, axée sur les priorités de l'UE. Par ailleurs, les partenaires commerciaux de l'UE risquent de soumettre à des restrictions l'ensemble des importations en provenance de celle-ci si un problème de sécurité sanitaire n'est pas dûment éradiqué dans un État membre.

Critère de valeur ajoutée – L'UE est-elle mieux à même d'atteindre les objectifs fixés?

21. La valeur ajoutée particulière du financement ou du cofinancement de l'UE réside dans le fait qu'ils incitent les États membres à instaurer et à soutenir des mesures d'éradication et de

surveillance qui, à long terme, bénéficierait à l'ensemble de l'Union. Les raisons pour lesquelles l'UE intervient en faveur d'une alimentation humaine et animale plus sûre et de meilleure qualité sont multiples et incluent notamment les pertes économiques directes pour les opérateurs, les effets indirects sur les échanges et les menaces pour la santé publique.

3: Objectifs

Objectif général

22. Les dépenses couvertes par le règlement proposé visent à garantir un niveau élevé de santé humaine, animale et végétale tout au long de la chaîne de production des denrées alimentaires et dans des domaines connexes, de même qu'un niveau élevé de protection des consommateurs et de l'environnement, tout en permettant à l'industrie alimentaire de l'UE de fonctionner dans un cadre favorisant la compétitivité et la création d'emplois.

Objectifs spécifiques

23. Établir **un cadre juridique simple, clair, transparent et moderne** pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux.

24. **Optimiser l'application et le fonctionnement des instruments de gestion financière.**

25. **Soutenir les objectifs fixés par la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux**, grâce à une ventilation efficace et efficiente du budget.

Objectifs opérationnels

26. Ces objectifs sont étayés par d'autres objectifs opérationnels plus détaillés.

4: Options stratégiques

Option 1: scénario de référence: maintien du statu quo

27. Les instruments législatifs régissant actuellement le cadre financier des domaines concernés seraient maintenus. Les programmes pourraient donc se poursuivre normalement jusqu'en 2014, mais, au-delà de cette date, la gestion et le contrôle des dépenses seraient dépourvus de base juridique.

Option 2: regrouper les dispositions actuelles dans un unique instrument législatif

28. Il s'agit d'examiner la possibilité de maintenir toutes les dispositions de la législation en vigueur et de les réunir dans un même instrument juridique.

Option 3: un programme financier unique et cohérent

29. Sous-option 3 a: établir un programme financier unique et cohérent en s'inspirant largement des dispositions financières existantes, mais en les améliorant (notamment, en les simplifiant).

30. Sous-option 3 b: même chose que précédemment, mais en introduisant de surcroît dans le règlement financier certains aspects des systèmes de partage des coûts et des responsabilités.

Option 4: suspendre toutes les actions de l'UE

31. On pourrait, en théorie, abroger toutes les dispositions financières de l'UE contribuant à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, et exiger des États membres qu'ils financent leurs propres programmes et activités.

5: Analyse des incidences

32. L'acte proposé étant à proprement parler un règlement financier, chaque option sera analysée du point de vue de ses incidences sur les principaux problèmes et objectifs spécifiques relevés au cours de l'évaluation:

- incidences sur le plan administratif et juridique;
- incidences sur le plan des finances et de la gestion;
- incidences sur les objectifs en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Option 1: scénario de référence: maintien du statu quo

33. À partir du début de l'année 2014, le régime actuel ne serait pas juridiquement cohérent avec le nouveau cadre financier pluriannuel. Le système ne reposerait sur aucune base juridique spécifique pour ce qui est de la gestion ou des contrôles financiers.
34. Sans accès à la réserve pour les crises dans le secteur agricole, les États membres seraient contraints de faire face seuls à des situations d'urgence d'une ampleur exceptionnelle et aux problèmes éventuels qu'elles induiraient pour la sécurité sanitaire des aliments, la santé publique et la sécurité alimentaire. Au vu du contexte économique actuel, ce fardeau risque de paraître encore plus lourd aux États membres.
35. Garder le même système reviendrait à ne pas réformer les exigences requises pour une meilleure évaluation, à se priver ainsi des moyens de modifier les programmes en vue de les rendre plus performants, et partant, à maintenir des programmes à l'efficacité limitée, voire nulle. L'augmentation du nombre de maladies animales et végétales et de leurs incidences sur la sécurité sanitaire des denrées alimentaires, sur la santé publique et sur la sécurité alimentaire est susceptible, à terme, de peser encore plus lourdement sur les budgets publics.
36. Il ne serait pas procédé aux aménagements des dispositions juridiques requis par les réexamens sectoriels. Les objectifs de ces réexamens risqueraient dès lors de ne pas être atteints, ce qui pourrait se traduire par une forte multiplication des problèmes de santé animale et végétale.

Option 2: regrouper les dispositions actuelles dans un unique instrument législatif

37. En contribuant à la simplification du système et en favorisant une meilleure compréhension de la législation, cette option devrait permettre d'atteindre l'objectif n° 1 tel qu'établi à la section 3, mais pas les deux autres objectifs définis. En outre, face aux lacunes ou aux enjeux mis en lumière, elle n'apporterait aucune solution.

Option 3 a: établir un programme financier unique et cohérent, en s'inspirant largement des dispositions financières existantes, mais en les améliorant

38. Les taux de financement seraient simplifiés de façon à n'avoir plus que trois taux de base différents. Cette solution favoriserait une plus grande transparence et une plus grande cohérence des interventions de l'UE. Le fait d'éliminer la possibilité de financer des mesures d'une valeur inférieure à 50 000 EUR mettrait fin à des contraintes administratives disproportionnées, tant pour la Commission que pour les États membres.
39. Il est proposé d'aligner plus nettement le cofinancement des mesures phytosanitaires sur celui des mesures vétérinaires, en ce qui concerne les procédures utilisées. Cela permettrait en outre une rationalisation administrative, à la Commission comme dans les États membres.
40. Les exigences à remplir pour obtenir l'approbation et le remboursement des programmes vétérinaires et pour les mesures d'urgence seraient simplifiées. Les contraintes administratives (en nombre de jours-personnes) s'en trouveraient considérablement allégées à la Commission et dans les États membres, et les paiements aux États membres probablement accélérés.
41. Cette réforme améliorerait les outils de gestion financière. Le fait d'assortir les programmes d'objectifs et d'indicateurs plus clairs et d'assurer un suivi plus rigoureux des évaluations devrait sensiblement renforcer l'efficacité des mesures vétérinaires et phytosanitaires.
42. Le réexamen du règlement concernant les contrôles officiels relatifs à l'alimentation humaine et animale renforcerait la base juridique du programme BTSF, unifierait son champ d'application et renforcerait son efficacité et son efficacité.

43. L'option 3 a soutiendrait mieux la concrétisation des objectifs phytosanitaires que le scénario de référence. Actuellement, par exemple, les laboratoires de référence de l'UE ne s'occupent pas de la santé des végétaux et les laboratoires spécialisés dans ce domaine ne sont pas accrédités.

Option 3 b: introduction de certains aspects des systèmes de partage des coûts et des responsabilités

44. Dans la mesure où cette option s'inscrit dans le prolongement de la précédente, les incidences décrites pour l'option 3 a restent essentiellement valables pour l'analyse de l'option 3 b. La dimension supplémentaire de cette option, à savoir l'introduction d'aspects des systèmes de partage des coûts et des responsabilités, entraînerait soit des incidences supplémentaires, soit une altération des résultats escomptés pour l'option 3 a.

45. La probabilité qu'un tel système de partage soit acceptable pour les États membres et les parties prenantes est faible. Son introduction irait à l'encontre des objectifs de clarté et de simplicité. En outre, compte tenu de la situation financière actuelle, il est encore plus difficile (tant politiquement que culturellement) aux États membres et aux parties prenantes d'accepter une part plus importante du fardeau financier, même si le fardeau général que constituent les foyers de maladies et les organismes nuisibles diminue à long terme.

Option 4: suspendre toutes les actions de l'UE

46. Cette option a été écartée sans avoir été soumise à un examen approfondi, puisqu'il est évident qu'elle ne permettrait d'atteindre aucun des objectifs fixés à la section 3.

47. Il est peu probable que les États membres continueraient de financer seuls des programmes d'éradication, particulièrement au vu de la situation économique actuelle. Cette solution risquerait ainsi de compromettre les résultats obtenus grâce aux investissements déjà consentis.

6: Comparaison des options

48. L'option 3 a est l'option privilégiée. C'est en effet la seule solution qui permette d'atteindre les trois objectifs, avec des incidences négatives très limitées (voire nulles).

49. L'option 3 b a été écartée pour l'heure. Toutefois, il n'est pas impossible qu'elle constitue ultérieurement, dans un contexte nouveau, la meilleure réponse à bon nombre de problèmes plus larges et changeants relatifs à la santé animale et à la santé végétale; elle pourrait donc être réexaminée dans l'avenir.

Évaluation comparative des incidences

	Option 3 a	Option 3 b
Réalisation des objectifs juridiques et administratifs	<p>+</p> <p>Allègement des contraintes administratives pour les pouvoirs publics et le secteur privé</p>	<p>-</p> <p>Contraintes administratives supplémentaires pour les États membres et le secteur privé (à court terme)</p>
Optimisation des outils de gestion financière	<p>+</p> <p>Efficiéce accrue:</p> <ul style="list-style-type: none"> objectifs et indicateurs plus clairs viabilité à long terme 	<p>-/+</p> <p>À court terme: perte (possible) d'efficiéce:</p> <ul style="list-style-type: none"> temps requis pour se familiariser avec le nouveau système faible acceptation de la part des États membres et du secteur privé
		<p>+</p> <p>À long terme: efficiéce accrue</p>
Contribution à la concrétisation des objectifs en matière d'alimentation humaine et animale	<p>+</p> <p>Efficacité accrue:</p> <ul style="list-style-type: none"> cohérence accrue entre les actions de l'UE et avec les engagements internationaux 	<p>++</p> <p>Efficacité accrue:</p> <ul style="list-style-type: none"> incitations supplémentaires en faveur de la prévention et de l'éradication

7: Suivi et évaluation

50. Des rapports d'évaluation et d'évaluation ex post sont envisagés, et des indicateurs pour mesurer la réalisation des objectifs ont été mis au point. Les résultats des évaluations seront dûment communiqués.