

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.12.2010
COM(2010) 785 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'efficacité et la cohérence des contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation
de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'efficacité et la cohérence des contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
1.1.	La demande d'importations	3
1.2.	Le rôle de l'Union européenne	4
1.3.	Des contrôles harmonisés et fondés sur les risques	5
1.4.	L'Europe sur la scène mondiale	5
2.	PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CONTRÔLES À L'IMPORTATION ACTUELLEMENT EN VIGUEUR	6
2.1.	Le cadre législatif.....	6
2.2.	Des risques différents selon les produits.....	7
2.3.	Modalités de fonctionnement.....	8
3.	GARANTIR L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES À L'IMPORTATION.....	9
3.1.	Inspections, évaluation des risques et systèmes d'information	9
3.2.	Accords multilatéraux et bilatéraux	10
3.3.	Formation	11
3.4.	Coordination et communication.....	11
3.5.	Assurer une réaction appropriée.....	11
4.	PROBLÉMATIQUES RÉCENTES ET ÉMERGENTES	12
4.1.	L'importance croissante des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).....	12
4.2.	Les enjeux	12
4.3.	Des approches plus «intelligentes»	13
5.	AMÉLIORER ET RENFORCER LES CONTRÔLES À L'IMPORTATION DE DENRÉES ALIMENTAIRES, D'ALIMENTS POUR ANIMAUX, D'ANIMAUX ET DE VÉGÉTAUX.....	14
5.1.	Améliorer la législation.....	14
5.2.	Améliorations non législatives.....	16
5.3.	Une utilisation optimale des ressources	16
6.	CONCLUSIONS.....	16

1. INTRODUCTION

En décembre 2008, le Conseil a invité la Commission à *«présenter au Conseil et au Parlement d'ici à la fin de 2010 un rapport sur l'efficacité et la cohérence des contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux, assorti, le cas échéant, de propositions, en vue de garantir la pérennité d'un cadre communautaire performant en matière d'importations»*¹.

Le présent rapport donne suite à cette invitation. Ce faisant, il démontre que les contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation actuellement en place pour les denrées alimentaires, les aliments pour animaux, les animaux et les végétaux servent à garantir, en premier lieu, que ces importations sont sûres.

Un autre débat traite de la question des importations sous l'angle de la compétitivité. Il porte sur les différences de coûts de production entre l'Union et les pays tiers liées, par exemple, au prix des terres ou au coût de la main-d'œuvre ou du capital, ainsi que sur les choix des consommateurs qui influent sur les décisions d'achat sur la base de facteurs comme le prix, la disponibilité, la qualité et les préférences culturelles. Ces aspects étant en dehors du champ couvert par le présent rapport, l'analyse ci-après porte exclusivement sur l'efficacité et la cohérence des contrôles sanitaires et phytosanitaires à l'importation de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux, conformément à la demande du Conseil.

1.1. La demande d'importations

L'Union européenne (UE) est le plus gros importateur mondial de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux, dont les importations se sont élevées à 85 milliards d'EUR au cours de la période 2007-2009².

Bien qu'elle soit globalement autosuffisante pour la plupart des denrées alimentaires, l'UE a besoin d'importer certains biens qui ne sont guère ou pas produits sur son territoire, comme le thé, le café et les épices, ou qu'elle produit en quantités insuffisantes pour satisfaire la demande, comme pour le poisson et les aliments pour animaux. La palette de produits recherchés par les consommateurs ne cesse de s'élargir, et les entreprises doivent importer des matières premières. Celles-ci servent principalement à l'industrie agroalimentaire de l'UE pour la production de biens à forte valeur ajoutée destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation vers des pays tiers.

L'industrie agroalimentaire, la plus importante du secteur manufacturier européen, génère un chiffre d'affaires annuel de 900 milliards d'EUR et emploie plus de 4 millions de personnes; elle joue donc un rôle prépondérant dans la prospérité de l'UE³. Pour conserver son avance, elle doit pouvoir compter sur

¹ Conclusions du Conseil sur la sécurité des produits agricoles et agroalimentaires importés et la conformité aux règles communautaires, 2917^e session du Conseil «Agriculture et pêche» à Bruxelles, les 18 et 19 décembre 2008 (17169/08 ADD 1).

² DG Agriculture et développement rural, *Monitoring Agri-trade Policy* n° 01-10, juin 2010.

³ Commission européenne, direction générale des entreprises et de l'industrie.

des intrants en provenance du monde entier⁴. Les normes alimentaires de l'UE sont également nécessaires pour lui permettre de préserver sa compétitivité et de jouir de la confiance des consommateurs européens.

En dépit des nombreuses sources de demande, les importations totales de produits agricoles ne représentent qu'une petite partie de la consommation et de la production totales en Europe. Tandis que l'UE importe beaucoup d'aliments pour animaux, de café, de fruits tropicaux et de cacao, ses importations de produits d'origine animale comme la viande et le lait sont comparativement faibles. En 2008, le montant des importations dépassait de 7 milliards d'EUR celui des exportations, un écart qui s'est réduit à 2,5 milliards d'EUR en 2009 du fait de l'incidence de la crise économique et financière sur la valeur comme sur le volume des importations de l'UE⁵.

Malgré la contraction du commerce mondial qui a suivi la récession de 2008, les échanges de biens agricoles ont connu une croissance rapide dans les années qui ont précédé⁶. Partant, une plus grande attention a été accordée aux risques associés à ces échanges compte tenu des menaces sanitaires auxquelles ils pourraient exposer les humains, les animaux et les végétaux. L'absence de maîtrise de ces risques pourrait entraîner des perturbations des échanges susceptibles d'anéantir des marchés d'une valeur de plusieurs milliards d'euros, d'ébranler la confiance des consommateurs à l'égard des marchés de l'alimentation et d'entamer sérieusement la capacité des pouvoirs publics à gérer ces marchés.

1.2. Le rôle de l'Union européenne

Il est essentiel de garantir que toutes les denrées alimentaires sur le marché sont sûres. Ce précepte s'applique tant aux importations qu'aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux produits, aux animaux élevés et aux végétaux cultivés en Europe. Le contrôle des importations permet de veiller à ce que celles-ci soient conformes à la législation de l'UE au même titre que les produits européens. Le principe sous-jacent est que toutes les denrées alimentaires sur le marché européen doivent être sûres, indépendamment de leur origine.

L'UE dispose d'un vaste arsenal législatif, qui répond à la nécessité d'une approche harmonisée et fondée sur les risques, pour définir les dangers associés, à un moment donné, à l'importation d'un produit spécifique d'un pays tiers particulier. Une fois les risques évalués, les conditions d'importation du produit concerné peuvent être déterminées. Par ailleurs, il est alors possible de définir quels contrôles doivent être mis en place. À l'heure actuelle, seul un nombre limité de produits à haut risque font l'objet de conditions et de modalités d'importation uniformes fondées sur ladite législation.

Du fait de la constante évolution des risques, les conditions d'importation et, partant, les contrôles applicables changent aussi. L'UE gère ces changements grâce à des capacités d'évaluation et de gestion des risques appropriées, à une

⁴ «Commerce, croissance et affaires mondiales» [COM(2010) 612]
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0612:FIN:FR:PDF>.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. La croissance du commerce mondial de produits agricoles a enregistré des taux de croissance de l'ordre de 21 % à 25 % en 2007 et en 2008.

approche harmonisée des contrôles et à une législation claire et cohérente. En collaboration avec les États membres, elle veille ainsi à la cohérence et à l'efficacité de ses contrôles.

1.3. Des contrôles harmonisés et fondés sur les risques

Les risques associés aux marchandises importées sont évalués sur la base des menaces sanitaires auxquelles elles exposent les humains, les animaux et les végétaux: plus ils sont élevés, plus strictes sont les conditions d'entrée dans l'Union et, partant, plus important est le niveau de contrôle.

Les conditions d'importation sont fondées sur la classification des produits en fonction des risques, qui tient compte de divers facteurs à un moment donné. Sont notamment utilisées des informations sur les foyers de maladie, sur les échanges commerciaux, sur l'interception de produits dangereux ou non conformes, ainsi que des données scientifiques. Des informations sont également collectées auprès de partenaires commerciaux sur les garanties offertes par le système de contrôle en place dans un pays tiers donné, ainsi que sur la législation et les normes de sécurité applicables. Des inspections sont en outre réalisées dans les États membres et les pays tiers pour évaluer les moyens disponibles pour effectuer les contrôles appropriés. En cas d'apparition d'une maladie grave ou de changement du niveau de risque, une décision est prise concernant les mesures de protection spécifiques qui s'avèrent nécessaires à l'importation.

Les États membres réalisent des contrôles destinés à vérifier le respect du vaste arsenal réglementaire qui régit la chaîne alimentaire, la santé des végétaux et la santé des animaux. Tandis que la grande majorité des importations de l'UE ne présente pas de risque sanitaire significatif, un certain nombre de produits font l'objet de contrôles spécifiques et harmonisés au niveau de l'UE. Les marchandises concernées sont soumises à des contrôles sanitaires avant leur importation dans l'Union.

1.4. L'Europe sur la scène mondiale

Les modalités d'application du dispositif de mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) fixées par l'UE déterminent dans quelle mesure celle-ci peut maintenir une approche ouverte et scientifique à l'égard de la santé animale et végétale et de la sécurité alimentaire en général. Les contrôles établis par l'UE sont conformes aux normes définies par les organismes de normalisation internationaux compétents en matière de sécurité alimentaire et de santé animale et végétale, à savoir la Commission du Codex Alimentarius, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), telle qu'établie par l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'accord SPS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Bien que les pouvoirs publics nationaux puissent prendre des mesures sanitaires et phytosanitaires supplémentaires pour la protection de la vie ou de la santé humaine, animale et végétale, celles-ci ne sont admissibles que lorsqu'il peut être prouvé qu'elles sont scientifiquement fondées, proportionnelles et non discriminatoires. L'UE est l'un des principaux acteurs du commerce mondial de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux et, à ce titre, elle est résolue à respecter ses obligations internationales. Elle est également consciente du fait

que les exigences qu'elle fixe servent souvent de référence pour les échanges internationaux et ont une incidence considérable sur les pays en développement, dont beaucoup dépendent fortement de l'accès aux marchés européens.

2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CONTRÔLES À L'IMPORTATION ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

2.1. Le cadre législatif

Les exigences en matière de sécurité alimentaire sont établies par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, plus connu sous le nom de législation alimentaire générale. Selon ce règlement, la politique de l'UE en matière de sécurité alimentaire doit garantir la libre circulation sur le marché intérieur, assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, servir les intérêts des consommateurs et assurer que les denrées alimentaires et aliments pour animaux importés dans l'Union européenne sont conformes à des exigences offrant des garanties équivalentes en matière de sécurité à celles établies par l'UE.

La législation alimentaire générale est complétée par le règlement (CE) n° 882/2004, couramment appelé règlement relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Celui-ci établit le cadre général des contrôles officiels réalisés par les autorités compétentes des États membres et par la Commission en vue de garantir le respect de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux, de la réglementation concernant la santé et le bien-être des animaux et, dans une certaine mesure, de la réglementation phytosanitaire.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne les produits importés, le règlement relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux définit les principes généraux qui sous-tendent l'établissement des conditions d'importation, la reconnaissance d'équivalence⁷, l'approbation des contrôles préalables à l'exportation réalisés par les autorités compétentes des pays tiers ainsi que la reconnaissance de la nécessité de soumettre certaines marchandises à des contrôles spécifiques avant leur introduction sur le territoire de l'Union. Il charge également la Commission de tâches spécifiques ayant trait à la collecte d'informations pertinentes auprès des partenaires commerciaux ainsi que de la réalisation d'inspections dans les pays tiers. Tous les ans, la Commission rend compte au Conseil et au Parlement européen du fonctionnement général des contrôles officiels dans les États membres en matière de sécurité alimentaire, de santé animale, de bien-être des animaux et de santé des végétaux.

Des dispositions détaillées régissant les importations sont également établies par toute une série d'actes portant sur des secteurs spécifiques dans des domaines aussi variés que la santé des végétaux, les semences, les zoonoses, la lutte contre les maladies animales et leur éradication, les sous-produits animaux, l'hygiène des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, les résidus et les

⁷

Il y a équivalence lorsque le système de contrôle appliqué par le pays tiers en question a été accepté par l'UE comme étant équivalent au sien.

contaminants, les pesticides, les additifs, les nutriments, les aliments diététiques, les eaux minérales, les nouveaux aliments ou encore les matériaux destinés à entrer en contact avec des aliments.

2.2. Des risques différents selon les produits

Les marchandises ne présentent pas toutes les mêmes risques et leur importation est donc soumise à des conditions et à des contrôles spécifiques.

2.2.1 Les animaux vivants, les produits d'origine animale (comme la viande, les œufs et le poisson) et les produits d'origine animale non destinés à la consommation humaine (comme le sperme et les embryons) sont réputés présenter un risque important parce qu'ils peuvent être les vecteurs de maladies transmissibles aux animaux d'élevage et aux humains. Les menaces pour la santé animale sont d'autant plus inquiétantes que l'incidence de la propagation de maladies est préjudiciable à la production animale européenne.

Les animaux vivants et les produits d'origine animale ne peuvent entrer sur le territoire de l'Union que par des postes d'inspection frontaliers (PIF) agréés et suivant des conditions d'importation strictement harmonisées, qui prévoient qu'ils doivent provenir d'établissements agréés ou enregistrés de pays tiers autorisés, et que les certificats vétérinaires qui accompagnent les lots doivent être signés par l'autorité compétente du pays exportateur et contenir des informations détaillées sur le statut des produits concernés du point de vue de la santé publique et de la santé animale, ainsi que sur leur conformité aux exigences de l'Union en matière d'importation. En cas d'apparition d'une maladie animale grave dans un pays tiers, des restrictions à l'importation peuvent être imposées pour en prévenir l'introduction dans l'UE.

À l'arrivée des marchandises, le personnel du PIF doit effectuer les contrôles obligatoires, notamment les contrôles documentaires, les contrôles d'identité et les contrôles physiques, pour vérifier que celles-ci sont conformes à leur description et satisfont aux conditions d'importation prévues par l'UE. Les contrôles physiques sont systématiques pour les animaux vivants, mais ils peuvent être assouplis pour les produits d'origine animale lorsque ceux-ci satisfont à des conditions d'importation harmonisées et qu'il existe des conventions vétérinaires prouvant que le pays tiers concerné peut garantir un niveau de sécurité identique ou équivalent à celui de l'UE. Des contrôles analytiques ciblés à intervalles définis peuvent également être réalisés dans le cadre du contrôle physique.

Une fois que le lot concerné a passé ces contrôles, un document vétérinaire commun d'entrée (DVCE) est délivré pour permettre sa mise en libre pratique. Les autorités vétérinaires travaillent en étroite coopération avec les autorités douanières, qui n'autorisent pas la mise en libre pratique d'animaux ou de produits d'origine animale tant qu'un DVCE n'a pas été délivré.

2.2.2 Les importations de végétaux vivants ou de produits végétaux sont, elles aussi, considérées comme présentant des risques importants liés à l'introduction de nouveaux parasites et maladies des plantes sur le territoire de l'UE, qui peut avoir des conséquences désastreuses pour les

cultures et l'environnement. Pour pouvoir être introduits dans l'Union, tous les végétaux vivants et certains produits végétaux doivent être accompagnés d'un certificat phytosanitaire délivré par l'autorité compétente du pays tiers concerné suivant le modèle établi par la convention internationale pour la protection des végétaux.

Les contrôles phytosanitaires, qui comprennent des contrôles documentaires, des contrôles d'identité et des contrôles physiques, sont réalisés à un point d'entrée agréé sur tous les lots de végétaux et de produits végétaux réglementés. Une dérogation permettant la réalisation des contrôles physiques au lieu de destination peut être accordée par les autorités nationales dans des conditions spécifiques, comme la circulation des marchandises sous la supervision des autorités douanières. Ces dernières n'autorisent pas l'importation de végétaux et de produits végétaux sans avoir la preuve que les contrôles phytosanitaires requis ont été effectués et qu'ils ont donné des résultats satisfaisants.

2.2.3 Certains aliments pour animaux et denrées alimentaires d'origine non animale pour lesquels un risque connu ou émergent est détecté, sont également soumis à des contrôles obligatoires avant importation aux points d'entrée désignés (PED). Les fruits à coque ainsi que certains fruits et légumes peuvent entrer dans cette catégorie. La nature des marchandises à contrôler est déterminée sur la base des informations les plus récentes relatives au profil de risque du produit concerné. La liste de ces marchandises et le niveau de contrôle correspondant sont réexaminés trimestriellement. Comme pour les animaux et les produits d'origine animale, ces marchandises sont soumises à des contrôles obligatoires aux frontières et ne peuvent être mises en libre pratique dans l'Union que si les résultats de ces contrôles sont satisfaisants.

2.2.4 La plupart des produits de la chaîne alimentaire sont considérés comme ne posant pas de risque intrinsèque pour la santé publique, la santé animale ou la santé des plantes. Nombre de produits dits «de longue conservation» (mis en conserve, transformés, lyophilisés, etc.), les produits composites et de nombreux fruits et légumes entrent dans cette catégorie. Dans ces cas, les contrôles à l'importation sont effectués par les États membres sur la base de programmes pluriannuels de contrôle qu'ils établissent en tenant compte des risques définis.

2.3. Modalités de fonctionnement

Les pays tiers qui veulent exporter des produits réputés présenter un risque pour l'UE doivent satisfaire à des conditions strictes avant d'y être autorisé. À cet égard, une combinaison ou la totalité des exigences suivantes sont à respecter:

- présentation formelle d'une demande écrite d'exportation vers l'UE;
- vérification de la situation du pays tiers concerné du point de vue de la santé animale, de la santé des plantes et de la santé publique, ainsi que de la législation, des systèmes de contrôle, des mesures de surveillance sanitaire et des installations de laboratoire en place;
- présentation de certificats sanitaires et phytosanitaires prouvant que les produits destinés à être exportés vers l'UE en respectent les exigences;

- agrément des établissements désireux d'exporter vers l'UE certifiant que ceux-ci respectent les exigences applicables de l'Union, notamment pour les animaux vivants et les produits d'origine animale;
- présentation et approbation d'un programme de surveillance des résidus de substances dont l'usage est restreint ou interdit dans l'UE.

Pour certains produits à haut risque, les missions d'inspection destinées à vérifier le respect de la législation de l'UE sont obligatoires. Lorsque des conditions d'importation ont été fixées et qu'elles sont respectées par le pays tiers concerné ou lorsque des obligations d'inscription sur une liste ou de contrôles préalables à l'exportation peuvent être établies, la Commission doit adopter une décision officielle, en consultation avec les États membres, avant que les importations en provenance du pays tiers en question ne soient autorisées.

Après que cette autorisation a été accordée, le respect de la législation est régulièrement évalué au moyen d'inspections menées par la Commission et de vérifications réalisées par les États membres.

3. GARANTIR L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES À L'IMPORTATION

3.1. Inspections, évaluation des risques et systèmes d'information

3.1.1 L'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), qui est le service d'inspection de la DG Santé et consommateurs de la Commission, réalise des inspections dans les États membres et les pays tiers pour veiller au respect de la législation de l'UE. Il s'appuie à cet effet sur un programme annuel dont les priorités sont définies en tenant compte, à la fois, de sa solide expérience et de la position des États membres. Outre le contrôle de la supervision des exploitants du secteur alimentaire et la vérification de la situation sanitaire en ce qui concerne les animaux et les végétaux, dans les États membres comme dans les pays tiers, l'OAV effectue des missions de routine pour vérifier, sur le terrain, le respect des conditions d'importation fixées pour les pays tiers. Lorsque les résultats obtenus dans ce contexte sont satisfaisants et que l'importation d'une marchandise spécifique depuis un pays tiers donné est autorisée, l'OAV réalise des missions d'inspection périodiques pour confirmer que ces importations peuvent se poursuivre en toute sécurité. L'OAV inspecte aussi les PIF et les PED dans les États membres pour s'assurer du respect de la législation de l'UE. Les inspections sur le terrain, qui sont à finalités multiples, permettent une coordination étroite avec les États membres et les pays tiers ainsi qu'un contrôle du respect de la législation. L'aspect le plus important est peut-être qu'elles permettent de réagir rapidement en cas de détection d'un risque inacceptable.

3.1.2 L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA), instituée par la législation alimentaire générale, fournit à la Commission des avis scientifiques indépendants sur toutes les questions qui ont une incidence directe ou indirecte sur la sécurité de la chaîne alimentaire. L'EFSA est une entité juridique autonome, indépendante des institutions de l'UE, dont les travaux couvrent toutes les étapes de la production et de l'approvisionnement alimentaire, «de la ferme à la table». S'il y a lieu, elle

évalue le risque associé à une marchandise donnée en fonction des dangers qu'elle présente.

3.1.3 Le système TRAd Control and Expert System (Traces) fournit des informations en ligne sur les lots d'animaux vivants et de produits d'origine animale importés. Il facilite l'échange d'informations entre les autorités d'inspection vétérinaire et sanitaire, permet aux autorités vétérinaires de réagir rapidement à d'éventuelles situations d'urgence sanitaire et accélère les procédures administratives imposées aux opérateurs économiques. Traces est utilisé par les États membres et par un nombre croissant de pays tiers⁸. Il intègre à la fois le système harmonisé de désignation et de codification des produits de l'Organisation mondiale des douanes (codes à six chiffres) et la nomenclature combinée de l'UE (codes à huit chiffres). Les systèmes d'encodage décrivant les marchandises peuvent donc interagir dans le monde entier sur la base d'un code à six chiffres.

3.1.4 L'UE dispose de deux systèmes d'alerte permettant un échange d'informations rapide et efficace. Le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF)⁹ permet d'envoyer à tout moment des notifications urgentes lorsqu'une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux présentant un risque grave est détecté. Le RASFF informe le pays tiers concerné pour prévenir la récurrence du problème. Europhyt¹⁰, un système d'alerte similaire, permet d'échanger des informations lorsque des plantes ou du matériel végétal sont interceptés pour non-respect des règles phytosanitaires de l'UE.

3.2. Accords multilatéraux et bilatéraux

L'UE joue un rôle actif au sein de l'Organisation mondiale du commerce et des organismes de normalisation internationaux. Elle peut ainsi promouvoir son propre modèle réglementaire et, par conséquent, influencer sur l'élaboration des normes internationales auxquelles elle sera, elle aussi, soumise.

L'UE entretient également un dialogue permanent avec des pays tiers sur des questions sanitaires et phytosanitaires (SPS) et conclut des accords commerciaux bilatéraux qui contiennent des dispositions SPS concernant les échanges de produits agricoles. Des accords visant à faciliter le commerce des animaux vivants et des produits d'origine animale ont également été conclus avec un nombre limité de pays tiers. Dans certains cas, ces accords prévoient une reconnaissance d'équivalence qui peut déboucher sur une dérogation à certains contrôles vétérinaires. Cela étant, l'UE n'abaisse son niveau de protection en aucune circonstance.

⁸ Le nombre de DVCE enregistré dans Traces tous les mois est actuellement d'environ 5 000 pour des animaux vivants et 40 000 pour des produits d'origine animale. Quatorze pays tiers utilisent Traces pour la délivrance de certificats pour des animaux ou des produits destinés à être importés dans l'UE.

⁹ Les États membres de l'UE, la Commission, l'EFSA, la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande participent au RASFF.

¹⁰ Europhyt est directement accessible en ligne pour la Commission, les États membres et la Suisse.

Le règlement relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux prévoit également la possibilité d'une reconnaissance unilatérale de l'équivalence par l'UE dans tout domaine de la chaîne alimentaire. Conformément à l'accord SPS, tout membre de l'OMC peut demander à ses partenaires commerciaux d'examiner la question de la reconnaissance d'équivalence. Un pays tiers peut également demander l'assouplissement des contrôles à l'importation réalisés au moment de l'entrée dans l'UE sous réserve d'un renforcement des contrôles préalables à l'exportation. Ces derniers peuvent être vérifiés par l'OAV.

3.3. Formation

Le programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» est une initiative de la Commission qui a débouché sur la mise en place de programmes de formation exhaustifs destinés aux autorités compétentes des États membres et devant leur permettre d'actualiser leur connaissance de certains aspects de la législation de l'UE et garantir que les contrôles sont effectués de manière uniforme, objective et appropriée. En particulier, un module de formation spécifique s'adressant au personnel des PIF vise à favoriser l'application par ces derniers d'une stratégie harmonisée à l'égard des importations. Les formations organisées pour les États membres sont ouvertes à des participants de pays tiers et, dans certains cas, des formations spécifiques sont organisées dans des pays tiers, notamment des pays en développement.

3.4. Coordination et communication

La Commission organise régulièrement des discussions avec les États membres, au sein de groupes d'experts et de comités de réglementation, sur des problèmes nouveaux ou émergents particulièrement préoccupants ou sur des changements intervenus au niveau international.

Les relations étroites entretenues avec les États membres revêtent une importance particulière dans l'optique d'une réaction rapide aux infractions à la législation en matière de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, de santé des animaux et de santé des plantes. Bien que les autorités compétentes des États membres puissent arrêter des mesures administratives, la Commission peut, en cas d'urgence, prendre les mesures qui s'imposent de sa propre initiative, sous réserve de confirmation par les États membres. La Commission peut également demander à l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) de l'appuyer dans ses investigations en cas de soupçons, de constat d'infraction ou d'activité illégale.

3.5. Assurer une réaction appropriée

Historiquement, les agents responsables de maladies animales contagieuses graves et les organismes nuisibles aux végétaux ont été introduits dans l'UE de différentes façons, notamment par des importations illégales, par des oiseaux migrateurs, ou encore par des insectes vecteurs. Aucune des crises sanitaires majeures survenues ces dernières années ne s'est toutefois avérée résulter de l'importation légale de marchandises ou de l'inefficacité des contrôles vétérinaires ou phytosanitaires à l'importation.

Eu égard au coût considérable que peuvent avoir les crises sanitaires, qu'elles touchent les animaux, les végétaux ou les denrées alimentaires, ainsi qu'à leur

incidence majeure sur la société en général, l'UE consacre chaque année environ 300 millions d'EUR à la prévention et à l'éradication des maladies¹¹ et 100 millions d'EUR aux mesures liées à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. L'UE s'est également dotée des capacités nécessaires pour réagir rapidement aux crises et aux nouvelles menaces. Au cours des dix dernières années, par exemple, afin de réduire encore le risque associé à l'introduction illégale de denrées alimentaires, les règles applicables à l'élimination des déchets de cuisine et de table internationaux et à l'importation de denrées alimentaires par des passagers ont été revues et durcies.

Garantir la conformité des produits importés avec la législation de l'UE est problématique car la production, par définition, échappe au contrôle direct de l'UE et de ses États membres. L'application, par des intervenants multiples, d'un cadre réglementaire à plusieurs niveaux régulièrement actualisé n'en reste pas moins essentielle pour assurer que seuls des produits sûrs entrent sur le marché européen.

4. PROBLÉMATIQUES RÉCENTES ET ÉMERGENTES

4.1. L'importance croissante des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

La réduction des tarifs douaniers et des quotas reste une priorité importante de la politique commerciale mais, de plus en plus, l'enjeu réside dans des aspects réglementaires. En ce qui concerne les mesures SPS, les États peuvent définir leur niveau de protection et légiférer en conséquence. Les dispositions de l'accord SPS de l'OMC doivent cependant être respectées à cet égard. Le recours systématique à des mesures SPS disproportionnées ou scientifiquement infondées, ou à des mesures qui ne s'appuient pas sur les normes internationales, est un aspect problématique pour l'UE comme pour ses partenaires commerciaux.

4.2. Les enjeux

La maladie a toujours été l'un des principaux facteurs à prendre en compte dans l'appréciation du niveau de risque à un moment donné. Des pathologies comme l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et les nouvelles variantes de la grippe aviaire apparues ces dernières années ont accru le risque associé au commerce de certains produits d'origine animale. De même, les changements climatiques ont entraîné une modification sensible de l'épidémiologie et de la propagation des maladies. L'émergence de la fièvre catarrhale en tant que pathologie grave des bovins et des ovins dans le nord de l'Europe et la contamination des pins du bassin méditerranéen par le nématode du pin sont deux exemples parmi d'autres. Par ailleurs, des maladies précédemment considérées comme inexistantes en Europe, comme la fièvre de la vallée du Rift, pourraient y faire leur apparition.

¹¹

Y compris les mesures prises par l'UE pour lutter contre certaines maladies animales dans les pays limitrophes candidats ou candidats potentiels à l'adhésion, afin de minimiser les risques de propagation dans l'UE. La campagne de vaccination contre la peste porcine classique actuellement en cours dans les Balkans occidentaux en est un exemple.

La contamination des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, qu'elle soit accidentelle ou non, est également difficile à anticiper, car elle peut résulter de nouveaux procédés de fabrication, de nouvelles habitudes de consommation ou encore de pratiques frauduleuses nocives pour la santé des humains et des animaux.

En outre, la technologie évolue et de nouvelles techniques font leur apparition, comme la biotechnologie ou la nanotechnologie, de même que de nouvelles générations d'ingrédients sont utilisés dans l'alimentation humaine et animale. La gestion de la perception par le consommateur du risque associé à ces nouvelles techniques joue un rôle de plus en plus important du fait du nombre de leurs applications dans le secteur agroalimentaire. La formulation de messages clairs et objectifs sur l'innocuité de ces applications, ainsi que sur l'adéquation et l'efficacité des mesures SPS en vigueur, constitue un élément important du dispositif de contrôle global, en matière d'importation comme dans d'autres domaines.

Le bioterrorisme, associé au risque d'utilisation de virus et d'agents pathogènes transmissibles par l'alimentation dans le but de menacer la santé publique, la santé animale et l'économie, a encore accru la nécessité de vigilance lors du contrôle des importations, et en matière de biosécurité plus généralement. Il en va de même des risques liés au commerce illégal et frauduleux et à la contamination intentionnelle de denrées alimentaires.

4.3. Des approches plus «intelligentes»

Au moment où les ressources financières, entre autres, se font de plus en plus rares, il est impératif que les moyens dédiés aux contrôles soient mis en œuvre dans les domaines où leurs retombées positives pour les citoyens européens sont les plus importantes. Dans cette optique, il convient que le cadre légal favorise l'harmonisation des contrôles à l'importation dans toute l'UE et crée un système de contrôle plus transparent, actuel et efficace. De nouvelles techniques informatiques, comme la certification électronique, peuvent également être mieux exploitées. En élaborant, pour les inspections physiques aux PIF, une stratégie basée sur les risques, et en améliorant la coordination entre les organes chargés de faire appliquer la législation, les États membres seront en mesure d'affecter leurs ressources avec davantage de discernement. La détection et la prévention de la fraude et de l'importation illégale en seront ainsi facilitées.

Il n'est pas toujours facile de coordonner les contrôles vétérinaires et les contrôles de santé publique aux frontières de l'UE et d'appliquer de façon cohérente et efficace la vaste législation européenne y afférente. À l'heure où il importe de légiférer intelligemment, une législation fragmentée peut entraîner des divergences dans l'interprétation et la mise en application. Une telle situation engendre des difficultés pour les importateurs lorsqu'ils présentent des produits à l'importation, pour les autorités exécutives compétentes lorsqu'elles cherchent à adopter une stratégie harmonisée, et pour le commerce en général. Les pays tiers qui ont de ce fait des difficultés à accéder aux marchés de l'UE font valoir leurs préoccupations, y compris auprès de l'OMC.

5. AMÉLIORER ET RENFORCER LES CONTRÔLES À L'IMPORTATION DE DENRÉES ALIMENTAIRES, D'ALIMENTS POUR ANIMAUX, D'ANIMAUX ET DE VÉGÉTAUX

Dans cet environnement complexe et en évolution permanente, l'UE doit constamment être à même de concevoir, de mettre en place et de faire appliquer des mesures appropriées en réaction aux menaces qui pèsent sur la sécurité alimentaire.

Le système actuel, qui s'appuie sur une approche factuelle et fondée sur les risques, a fait ses preuves jusqu'ici. Il préconise toutefois des démarches différentes pour les contrôles des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des animaux et des végétaux, ce qui rend très complexe le travail des personnes chargées d'effectuer ces contrôles. S'il est vrai que la législation alimentaire générale et le règlement relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ont introduit une certaine cohérence globale, ce fut toutefois au prix de l'ajout d'une nouvelle «strate» législative.

Il y a donc lieu de rationaliser le système de contrôle existant en améliorant l'évaluation des risques ainsi que la cohérence et l'efficacité des mécanismes en place, sans toutefois remettre en cause les principes sur lesquels ils sont fondés. Il devrait ainsi être possible d'améliorer la cohérence et l'intégration des différents mécanismes de contrôle en place.

5.1. Améliorer la législation

La législation alimentaire générale et le règlement relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux continueront de constituer le cadre dans lequel s'inscrivent les contrôles des denrées alimentaires et des autres produits pertinents pour la chaîne alimentaire, tandis que seront prises plusieurs mesures innovantes pour déterminer comment le système actuel peut évoluer vers un mécanisme plus efficace de contrôles à l'importation coordonnés aux frontières de l'UE. La plupart de ces changements résulteront de la modification prévue du règlement relatif aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, mais de nouvelles dispositions vétérinaires et phytosanitaires sont également à l'étude.

5.1.1 Cette modification dudit règlement s'inscrit dans le cadre d'un projet plus large de refonte et de simplification de la législation de l'UE (dans les domaines de la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ainsi que de la santé et du bien-être des animaux et, en partie, dans le domaine phytosanitaire) engagé en 2004. L'objectif est d'aboutir à une approche intégrée des contrôles officiels dans tous ces domaines.

En vigueur depuis janvier 2006, le cadre légal général instauré par ledit règlement s'est avéré propre à étayer une approche intégrée pour la réalisation des contrôles officiels tout au long de la chaîne alimentaire. Le réexamen de ses dispositions permettra de consolider cette approche intégrée grâce à la révision des règles actuellement applicables au financement des contrôles officiels, au contrôle des résidus de médicaments vétérinaires¹² et aux contrôles vétérinaires à l'importation

¹²

Actuellement régi par les dispositions de la directive 96/23/CE.

d'animaux vivants et de produits d'origine animale¹³. Cette révision sera également l'occasion d'envisager les changements à introduire pour tenir compte de la modification (en cours de préparation) de la législation vétérinaire et phytosanitaire et, plus généralement, de simplifier le cadre dans lequel s'inscrit actuellement la coopération des autorités exécutives, et au sein duquel la Commission et les États membres réalisent leurs activités de contrôle respectives. L'objectif est également d'assurer la cohérence avec les dispositions du nouveau code des douanes modernisé, qui doit entrer en vigueur en 2013.

D'un point de vue opérationnel, il s'agira d'améliorer les outils existants et éventuellement d'en élaborer de nouveaux, afin que les décisions de gestion des risques concernant les produits importés puissent pleinement tenir compte du profil de risque d'un produit donné, des dangers y afférents (dont la pertinence pourra être évaluée avec l'aide de l'EFSA) et de son origine. Cette démarche sera étayée par des fonctionnalités d'extraction de données et de traitement, ainsi que par un processus cohérent et transparent de détermination des conditions d'importation et des contrôles aux frontières.

- 5.1.2 La nouvelle législation sur la santé des animaux sera basée sur la stratégie européenne en matière de santé animale pour la période 2007-2013, qui établit le cadre des mesures en matière de santé et de bien-être des animaux. Cette stratégie, fondée sur le principe selon lequel «il vaut mieux prévenir que guérir», vise à mettre davantage l'accent sur les mesures préventives, la surveillance des maladies, les contrôles et la recherche, à réduire l'incidence des pathologies animales et à minimiser les répercussions de foyers de maladie. La législation existante sur la santé animale concerne de nombreux domaines d'action tels que la lutte contre les maladies animales, l'alimentation et le bien-être des animaux. Elle contient également des règles sur les échanges dans l'UE et les importations d'animaux et de produits d'origine animale. Cet ensemble de domaines d'intervention interdépendants sera remplacé par un cadre réglementaire unique convergeant avec les normes internationales. Un cadre européen harmonisé sera en outre élaboré concernant le partage des responsabilités et des coûts.
- 5.1.3 De même, la réglementation phytosanitaire de l'UE sera révisée pour tenir compte de nouvelles réalités et protéger l'Union contre l'introduction et la propagation d'organismes nuisibles, favoriser la production durable, assurer la compétitivité du secteur agricole et contribuer à la protection des forêts et des paysages et à la sécurité alimentaire. Divers changements sont intervenus qui justifient l'évaluation complète de la réglementation actuelle, élaborée dans les années 70, notamment l'élargissement de l'UE, la mondialisation, les changements climatiques, ainsi qu'une évolution sensible des connaissances scientifiques sur lequel s'appuie la réglementation phytosanitaire initiale.

¹³

Actuellement régis, respectivement, par les directives 91/496/CEE et 97/78/CE du Conseil.

5.2. Améliorations non législatives

L'Office alimentaire et vétérinaire, qui est le service de la Commission chargé des inspections, poursuivra son action en première ligne pour fournir les données étayant les décisions relatives aux risques, ainsi que pour garantir un suivi cohérent des listes de pays et d'établissements.

Traces continuera d'être mis à jour dans un souci d'adaptation à un environnement changeant et aux progrès techniques afin d'améliorer l'analyse des risques. Il sera étendu à de nouveaux utilisateurs, notamment des pays tiers et des opérateurs économiques. La certification électronique sera également introduite en vue de rationaliser le système et de lutter contre la fraude.

Concernant le système RASFF et le réseau Europhyt, il s'agira de veiller à ce que leur capacité d'information en temps réel continue d'être exploitée utilement pour déterminer les risques et signaler les problèmes nécessitant une action. Le concept qui sous-tend ces systèmes de données pourrait être le point de départ d'un mécanisme plus étendu conçu pour garantir la traçabilité des contrôles aux frontières pour toutes les importations de denrées alimentaires, d'aliments pour animaux, d'animaux et de végétaux.

L'UE poursuivra également le dialogue engagé avec les pays tiers au niveau bilatéral et multilatéral afin de garantir que les problématiques sanitaires et phytosanitaires sont traitées de manière ouverte et transparente.

5.3. Une utilisation optimale des ressources

Eu égard aux restrictions actuelles dans le domaine des ressources, il importe d'affecter de manière optimale les moyens humains et financiers requis pour les contrôles. Une affectation mieux coordonnée, proportionnée et bien ciblée des ressources devrait permettre l'application d'une stratégie plus rigoureuse à l'égard des contrôles à l'importation, de sorte que les autorités exécutives pourraient concentrer leurs efforts là où les risques sont les plus importants. L'UE doit s'efforcer d'éviter que des produits ne présentant que peu de risques fassent l'objet d'un excès de contrôles, alors que des produits à haut risque peuvent pénétrer sur le marché intérieur sans aucune vérification.

Les autorités compétentes des États membres et les opérateurs économiques doivent tirer avantage de la simplification et de la consolidation des dispositions relatives aux contrôles officiels. Ils pourront ainsi utiliser leurs ressources plus efficacement et la valeur ajoutée d'un système de contrôle européen efficace s'en trouvera renforcée. Les consommateurs aussi bénéficieront des retombées positives de contrôles officiels plus efficaces, fondés sur les risques et intégrés garantissant la sécurité tout au long de la chaîne alimentaire. Les relations avec les partenaires commerciaux et, partant, le commerce en général, y gagneront également.

6. CONCLUSIONS

Tandis que des denrées alimentaires, des aliments pour animaux, des animaux et des végétaux sont importés pour tenter de répondre à la demande des entreprises et des consommateurs européens, l'expansion du commerce mondial accroît les risques associés à ces importations. L'UE a un rôle important à jouer s'agissant de faire face à ces risques.

Dans ce contexte, elle évalue les risques liés à l'importation d'une marchandise donnée et établit les conditions d'importation et les contrôles y afférents pour garantir que les denrées alimentaires, les aliments pour animaux, les animaux et les végétaux importés ne présentent pas de risque. Le principe sous-jacent est qu'à tout moment, les denrées alimentaires sur le marché européen doivent être sûres, indépendamment du fait qu'elles ont été produites dans l'Union ou importées d'un pays tiers.

Le vaste arsenal législatif harmonisé qui s'applique dans l'UE aux produits à hauts risques, et qui prend appui sur une stratégie harmonisée et fondée sur les risques à l'égard des contrôles à l'importation, joue un rôle central à cet égard. Il prévient la matérialisation de menaces graves pour la sécurité, permet à l'UE de réagir à des risques émergents ou à des situations d'urgence et empêche de graves distorsions des échanges commerciaux.

Il ressort du rapport que cette législation, bien qu'elle permette de gérer efficacement des risques potentiels et avérés, est quelquefois complexe et manque de cohérence globale. Cela signifie qu'elle peut être compliquée et difficile à mettre en application, pour les États membres comme pour les opérateurs économiques. Le rapport conclut également que les outils disponibles à l'appui de cette législation peuvent être utilisés avec davantage de cohérence pour une large palette de produits de la chaîne alimentaire, de manière que tous les produits importés soient soumis à des conditions et à des contrôles directement proportionnels aux risques y afférents.

Par conséquent, bien que convaincue qu'aucune modification d'envergure de la législation existante n'est nécessaire, la Commission cherchera, par la révision et la consolidation des actes existants, à améliorer la cohérence des contrôles à l'importation, dans l'intérêt, en particulier, de ceux qui sont chargés de les réaliser. Une approche plus holistique permettra de renforcer l'efficacité du système européen de contrôle à l'importation, de veiller à une affectation optimale des ressources et de faciliter l'action en faveur du modèle réglementaire de l'UE.

La Commission européenne est résolue à garantir la sécurité de tous les aliments pour animaux, denrées alimentaires, animaux et végétaux importés. Elle ne doute pas de sa capacité à préserver, voire à renforcer la cohérence et l'efficacité du système de contrôle à l'importation en place, en coopération étroite avec les États membres.