

Bruxelles, le 13 décembre 2021
(OR. en)

14972/21

AGRI 638
PHYTOSAN 38
AGRILEG 269

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	10 décembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2021) 786 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'application et l'efficacité des mesures phytosanitaires relatives aux importations sur le territoire de l'Union européenne

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 786 final.

p.j.: COM(2021) 786 final



Bruxelles, le 10.12.2021
COM(2021) 786 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'application et l'efficacité des mesures phytosanitaires relatives aux importations sur
le territoire de l'Union européenne

Table des matières

1	INTRODUCTION	3
2	PROCÉDURES D'IMPORTATION	5
3	CERTIFICATS PHYTOSANITAIRES	6
4	INTERDICTIONS	8
5	CONTRÔLES OFFICIELS	10
6	CONCLUSIONS	12

ABRÉVIATIONS

PCF: poste de contrôle frontalier

BTSF: une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres (*Better Training for Safer Food*)

AC: autorité compétente

PC: point de contrôle

DG SANTE: direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire

EFSA: Autorité européenne de sécurité des aliments

UE: Union européenne

EUROPHYT: système de notification des interceptions phytosanitaires de l'Union européenne

HRP: végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé

CIPV: convention internationale pour la protection des végétaux

ONPV: organisation nationale de protection des végétaux

OCR: règlement (UE) 2017/625 sur les contrôles officiels

CP: certificat phytosanitaire

MRV: matériel de reproduction des végétaux

ORNQ: organismes réglementés non de quarantaine:

Traces-NT: système expert de contrôle des échanges

1 INTRODUCTION

Les mesures d'importation relatives à la santé des végétaux ont pour objectif de protéger l'Union européenne (UE) contre l'introduction d'organismes nuisibles. Jusqu'en 2019, le cadre législatif de l'UE relatif à ces mesures était fondé sur la directive 2000/29/CE du Conseil¹. Elle a mis en place un système fondé sur les risques et conforme aux exigences sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), généralement ouvert aux importations, assorti de certaines restrictions, telles que le besoin d'un certificat phytosanitaire, des exigences spécifiques à l'importation et certaines interdictions. Elle a également mis en place le système de contrôles phytosanitaires officiels organisés et effectués par les États membres de l'UE.

À la suite de la publication du rapport d'évaluation du régime applicable en matière phytosanitaire, en 2010, la nécessité de remplacer la législation précédente a été mise au jour. Le règlement (UE) 2016/2031 (ci-après le «règlement») a été adopté en 2016 et est entré en vigueur le 14 décembre 2019. Ce règlement a maintenu l'approche fondée sur les risques et le respect de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC, mais, à la lumière de l'expérience acquise, des mesures ont été mises en place pour renforcer la protection du territoire de l'Union et améliorer la préparation proactive à la gestion des crises.

Compte tenu des modifications importantes apportées au régime d'importation de l'UE dans le domaine phytosanitaire, les colégislateurs ont introduit, à l'article 50 du règlement, l'obligation pour la Commission de présenter, au plus tard le 14 décembre 2021, un rapport au Parlement européen et au Conseil dans le but d'évaluer l'application et l'efficacité des mesures relatives aux importations dans l'UE, comprenant une analyse coûts/avantages, et, le cas échéant, de présenter également une proposition législative afin de répondre au besoin de modifications éventuelles.

La portée du présent rapport englobe les principales modifications apportées par le règlement, à savoir les principales modifications apportées aux mesures d'importation et à l'organisation des contrôles officiels relatifs à ces mesures.

Le rapport évalue i) l'incidence de l'inclusion dans le règlement des organismes réglementés non de quarantaine (ORNQ) précédemment couverts par la législation relative à la production et à la mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux² («législation applicable au MRV») sur les mesures d'importation et les systèmes de contrôle; ii) l'application et l'efficacité des mesures visant à faire face aux risques nouvellement identifiés, pour lesquels différentes mesures pourraient être envisagées, allant de la quarantaine après l'importation à l'interdiction temporaire; iii) l'application et l'efficacité de l'extension de l'obligation d'une détention d'un certificat phytosanitaire pour les végétaux et produits végétaux présentés à l'importation aux nouvelles marchandises (avec un minimum de 1 % des contrôles aux frontières) et aux végétaux transportés dans les bagages des passagers; iv) les procédures actuelles d'octroi de dérogations aux interdictions d'importation ainsi que les dispositions relatives à l'interdiction temporaire de certains végétaux, produits végétaux ou autres objets jugés présenter un risque élevé, dont l'importation est autorisée après évaluation des risques liés aux marchandises par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) sur un dossier technique présenté par le pays d'origine concerné, suivie d'un

¹JO L 169 du 10.7.2000, p. 1.

² https://ec.europa.eu/food/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_fr

acte juridique de l'UE fixant les conditions d'importation de la marchandise; v) les modifications introduites en ce qui concerne les conditions d'importation de matériel utilisé à des fins d'analyses officielles, dans un but scientifique ou à d'autres fins connexes, ainsi que les modifications introduites pour l'utilisation de stations de quarantaine et de structures de confinement; vi) l'incidence sur l'application et l'efficacité des contrôles à l'importation à la suite des modifications importantes apportées par le règlement, avec l'inclusion des contrôles phytosanitaires au titre du règlement (UE) 2017/625³, le règlement concernant les contrôles officiels, qui a pris effet en même temps que le règlement.

Méthode

Afin de répondre aux exigences du rapport, la Commission a mis en place une méthode qui comprenait l'évaluation de toutes les données disponibles. La Commission a procédé à une consultation des parties prenantes⁴ au moyen de questionnaires portant sur quatre grands domaines dans lesquels la législation a introduit des modifications: i) les procédures phytosanitaires à l'importation, ii) l'utilisation du certificat phytosanitaire, iii) les interdictions d'importation et iv) les dispositions phytosanitaires du règlement concernant les contrôles officiels. Les questionnaires, élaborés en consultation avec les ONPV de l'UE et les associations concernées au niveau de l'UE, visaient à récolter des commentaires sur les aspects stratégiques de l'application et de la mise en œuvre, ainsi que sur les coûts, les avantages et les incidences, afin de réaliser l'analyse coûts/avantages. Des invitations à répondre aux questionnaires ont été envoyées aux ONPV, autorités compétentes en matière de certification et autorités douanières des 27 États membres de l'UE, à 2 institutions de l'UE, à 48 associations à l'échelle de l'UE concernées et à 178 ONPV de pays tiers. Les associations au niveau des États membres, les opérateurs, les laboratoires, les instituts de recherche ainsi que le grand public ont pu accéder aux questionnaires via le site web de la DG SANTE. Dans ce dernier cas, la Commission et les ONPV de l'UE ont contribué à faire connaître les questionnaires au moyen des médias sociaux et d'autres canaux. Au total, 386 contributions ont été reçues. Le niveau de participation variait entre les différentes catégories de parties prenantes et les différents questionnaires, le questionnaire relatif au règlement concernant les contrôles officiels ayant enregistré la participation la plus faible parmi les autorités de protection des végétaux de l'UE (15 des 27 ONPV de l'UE) et une participation globalement faible auprès des associations au niveau de l'UE et des États membres, des ONPV des pays tiers, des opérateurs et du grand public.

En outre, les données accessibles au public, pour lesquelles une analyse statistique a été effectuée, ont été utilisées à partir de deux sources: i) des données sur les interceptions de végétaux et produits végétaux importés ou commercialisés dans l'UE ont été obtenues auprès d'EUROPHYT et de Traces-NT pour la période 2019-2020 et ii) des données sur les échanges ont été analysées pour la période 2013-2020. Étant donné que les marchandises visées par le règlement ne correspondent pas à celles qui figurent dans des nomenclatures commerciales individuelles, une comparaison entre les interceptions et la dynamique des

³ JO L 95 du 7.4.2017, p. 1.

⁴ Organisations nationales de protection des végétaux (ONPV) de l'Union européenne (UE) et de pays tiers, autorités responsables des directives en matière de mise sur le marché (autorités compétentes en matière de certification), associations au niveau de l'UE et des États membres (associations de l'UE et des États membres), opérateurs et grand public.

échanges a été effectuée pour les groupes de marchandises concernées par la modification législative.

À l'appui de ce rapport, la Commission a produit quatre rapports techniques⁵ contenant des informations sur les commentaires reçus et une analyse approfondie de ceux-ci.

Enfin, pour l'évaluation des mesures liées au règlement concernant les contrôles officiels, les résultats des cinq premiers audits sur les contrôles à l'importation dans les États membres ont également été pris en considération. Les rapports de ces audits sont accessibles au public⁶.

L'analyse de la Commission est entravée par trois facteurs: premièrement, la contribution partielle des ONPV et associations de l'UE et de pays tiers dans certains cas, ce qui a eu une incidence sur le caractère représentatif des réponses, et la contribution très limitée du grand public et des opérateurs qui n'ont pas permis de trianguler les constatations; deuxièmement, le délai très court entre l'entrée en application des différentes dispositions et la demande de commentaires, qui a eu une incidence sur la taille de l'échantillon aux fins de l'analyse; troisièmement, les conséquences de la pandémie de COVID-19 sur les échanges et les activités pertinentes malgré l'existence du règlement (UE) 2020/466⁷ établissant des mesures temporaires pour maîtriser les risques lors de défaillances graves des systèmes de contrôle des États membres dues à la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19).

En raison des limitations susmentionnées, il n'a pas été possible de tirer des conclusions sur l'application et l'efficacité des mesures d'importation dans certains cas. L'analyse des coûts et des avantages a été effectuée dans la mesure du possible malgré les commentaires dispersés sur les données quantitatives demandées ou obtenues dans la littérature économique. Au lieu de cela, une analyse qualitative approfondie des coûts et des avantages a été réalisée. Enfin, pour ces raisons, la Commission s'est bornée à recenser des questions qui méritent d'être examinées plus en détail.

2 PROCÉDURES D'IMPORTATION

Depuis l'ajout dans le règlement de règles relatives aux ORNQ, les ONPV sont maintenant chargées des contrôles officiels de ces derniers à la place des autorités compétentes en matière de certification. Si la mise en œuvre des règles relatives aux ORNQ à l'importation pouvait être considérée comme efficace en ce qui concerne la réalisation de leur objectif d'assurer le respect des exigences en matière d'ORNQ, 25 % des ONPV, 41 % des opérateurs et 5 autorités compétentes en matière de certification sur 6 l'ont qualifiée d'insuffisante en raison du manque de cohérence entre la législation phytosanitaire et la législation applicable au MRV. Les points de vue ont divergé quant à la question de savoir si le respect des mesures relatives aux ORNQ devrait également figurer sous la rubrique «déclaration supplémentaire» du certificat phytosanitaire, disposition non couverte par l'article 71, paragraphe 2, du règlement.

⁵ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126792>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126791>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126695>
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126790>

⁶ https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

⁷ JO L 98 du 31.3.2020, p. 98.

L'un des avantages évidents du règlement est l'amélioration de l'efficacité des contrôles officiels, comme l'indiquent les réponses. Près des deux tiers des ONPV et des autorités compétentes en matière de certification ont commencé à effectuer des contrôles simultanés des ORNQ et des organismes de quarantaine depuis la mise en œuvre du règlement, alors que seuls 30 % le faisaient déjà dans le passé. L'incidence du règlement sur les ressources financières liées à l'exécution de ces contrôles semble minime, étant donné que la majorité des autorités compétentes ont déclaré que les coûts n'avaient pas augmenté. Cette situation est également confirmée par des opérateurs privés.

Il semble y avoir un manque de clarté en ce qui concerne les mesures à prendre en cas de manquements liés aux ORNQ. Plus de la moitié des répondants rejettent les envois non conformes et informent le pays tiers concerné. Très peu de répondants consultent l'opérateur au sujet des traitements spéciaux. Certains répondants accueilleraient favorablement l'élaboration de lignes directrices en la matière. Près de 75 % des répondants seraient favorables à la notification des cas de manquements liés aux ORNQ dans Traces-NT à des fins de transparence. Toutefois, le règlement ne couvre pas une telle notification.

L'utilité de l'article 49 pour les mesures relatives aux risques phytosanitaires nouvellement identifiés n'a pas pu être évaluée en raison du manque de commentaires.

3 CERTIFICATS PHYTOSANITAIRES

L'extension de l'obligation de certificat phytosanitaire pour les marchandises visées à l'annexe XI, partie B, du règlement (UE) 2019/2072 (ci-après les «nouvelles marchandises»), mise en place par l'article 73 du règlement (ci-après l'«extension du certificat phytosanitaire»), pourrait être considérée comme bénéfique pour la protection de l'UE contre les organismes nuisibles. Des avantages évidents ont été enregistrés: une traçabilité accrue, une meilleure protection contre les organismes nuisibles et une responsabilité accrue des ONPV des pays tiers. En outre, environ 33 % des celles-ci ont fait état d'une amélioration de leur capacité à détecter les organismes nuisibles lors des inspections préalables à l'exportation.

En outre, les opérateurs ont pour l'essentiel déclaré que l'extension du certificat phytosanitaire n'avait pas influé sur l'égalité des conditions de concurrence ou que des changements positifs avaient été observés en raison d'une sensibilisation renforcée, d'une égalité des règles et d'un nombre accru de contrôles.

Sur la base de l'enquête, 22 % des répondants ont estimé que la situation globale du système de certificat phytosanitaire s'était améliorée et 35 % ont estimé que la situation était restée inchangée, tandis que 15 %, principalement des opérateurs, ont déclaré qu'elle avait empiré en raison du manque de proportionnalité de la nouvelle obligation par rapport aux risques associés. Il n'a pas été possible d'évaluer si la transition vers les nouvelles exigences était harmonieuse, car 42 % des répondants ont jugé qu'elle l'était, tandis que 38 % l'ont jugée problématique (différentes exigences entre les marchandises visées à la partie A et à la partie B de l'annexe XI, qui sont difficiles à expliquer aux opérateurs, par exemple, seules les marchandises visées à la partie A doivent être notifiées au préalable aux postes de contrôle frontaliers; distinction entre les parties A et B; détection des semences vendues à distance).

Les ONPV des pays tiers estiment qu'il est désormais plus complexe de recenser les nouvelles marchandises, en particulier leur usage prévu, lequel détermine la nécessité d'un certificat phytosanitaire. Toutefois, les critères qui permettaient par le passé de distinguer ces marchandises lorsqu'elles ne nécessitaient pas de certificat phytosanitaire sont restés les mêmes.

L'extension dudit certificat pourrait également être considérée comme bénéfique pour le fonctionnement global des échanges. Les parties prenantes privées connaissent une diminution des pratiques frauduleuses, une augmentation du niveau de confiance entre les acteurs de la chaîne d'approvisionnement, une amélioration de la capacité de suivi des contrats et à une réduction globale des risques.

En outre, l'extension du certificat phytosanitaire semble avoir permis de sensibiliser davantage les opérateurs, les citoyens et les autorités compétentes aux questions phytosanitaires.

Sur le plan négatif, l'extension des certificats phytosanitaires semble avoir alourdi la charge administrative et les frais associés. Les associations à l'échelle de l'UE ont estimé que l'augmentation de la charge de travail était tout aussi importante. Trois États membres ont adapté leurs systèmes informatiques pour un coût limité et un autre État membre a amélioré ses installations pour effectuer des inspections. Quatre États membres ont augmenté le taux d'échantillonnage et d'analyse aux fins de la détection de risques phytosanitaires potentiels nouvellement identifiés (bien qu'à moins de 5 %).

L'extension du certificat phytosanitaire a également engendré des coûts pour les ONPV des pays tiers, principalement en raison de l'augmentation du nombre d'effectifs et de la modernisation des installations et des laboratoires.

S'il semble que le temps et les coûts nécessaires pour mener à bien les contrôles aux points d'entrée de l'UE pour les marchandises supplémentaires aient augmenté (comme l'a déclaré la majorité du secteur privé — 44 %), la capacité à réaliser des investissements à long terme ou à prendre des décisions stratégiques n'a pas été largement affectée, puisque 17 % des répondants estiment que cette capacité est affectée.

Très peu de rejets d'envois, principalement des semences, des fruits et des fleurs coupées, ont été signalés en raison de l'absence ou du caractère incomplet du certificat phytosanitaire pour les nouvelles marchandises. Toutes les parties prenantes de l'UE consultées ont déclaré n'avoir détecté aucun changement majeur dans le volume des importations dans l'UE, la production de l'UE ou les prix des nouvelles marchandises. Les réponses des ONPV des pays tiers, bien que limitées, ont permis de confirmer qu'il n'y avait ni modification du volume des exportations vers l'UE ni augmentation des coûts pour les exportateurs. Les réponses fournies par les parties prenantes sont conformes à la conclusion exposée dans Soto et al. (2021), à savoir que la modification de la législation a eu un effet négligeable sur le commerce global des végétaux. La vérification obligatoire de 1 % des nouvelles marchandises à l'importation n'a pas été aussi complexe pour de nombreux répondants, alors que presque autant de répondants ont rencontré des difficultés pour distinguer les «nouvelles» marchandises réglementées des «anciennes», ainsi qu'un manque d'uniformité entre les procédures des États membres.

En ce qui concerne l'article 71, paragraphe 2, du règlement, qui prévoit d'inclure dans le certificat phytosanitaire le libellé complet de l'exigence spécifique à laquelle il est satisfait lorsque l'acte d'exécution concerné prévoit plusieurs options, plus de la moitié des répondants la jugent assez claire, tandis que 32 % l'estiment assez peu claire. Tant les ONPV de l'UE que celles de pays tiers considèrent que l'exigence est claire, mais les parties prenantes privées sont d'avis contraire. Malgré l'aval apporté par les 27 États membres aux éclaircissements fournis par la Commission, les opérateurs et leurs représentants ont indiqué dans leurs réponses que la mise en œuvre de l'exigence n'était pas homogène dans l'ensemble de l'UE et que ces différentes approches étaient difficiles à suivre. Cet écueil n'a toutefois été relevé qu'au début de la mise en œuvre de cette exigence.

L'extension des exigences en matière de certificat phytosanitaire pour les végétaux apportés par les passagers est également considérée comme bénéfique, car, selon plus de 80 % des parties prenantes, elle a permis d'accroître la protection de l'UE contre les organismes nuisibles. Les réponses obtenues auprès du grand public (17) étaient trop peu nombreuses pour pouvoir faire l'objet d'une évaluation.

4 INTERDICTIONS

L'introduction sur le territoire de l'Union de certaines marchandises est interdite conformément aux dispositions de l'article 40 du règlement. La procédure actuelle d'octroi de dérogations aux interdictions d'importation, c'est-à-dire l'autorisation d'importer des marchandises normalement interdites, sur la base des informations communiquées par les pays intéressés, a relativement bien fonctionné. Néanmoins, une normalisation plus poussée de cette procédure pourrait être envisagée. La procédure actuelle d'octroi de dérogations aux interdictions d'importation a été jugée satisfaisante par 47 % des répondants, et insatisfaisante par 30 % d'entre eux. Un mécontentement règne parmi les associations au niveau de l'UE et des États membres en raison de la longueur des processus, d'un manque de transparence, d'une base scientifique limitée et d'efforts administratifs et financiers accrus.

L'article 42 du règlement, relatif aux végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé, peut être considéré comme une disposition efficace du point de vue du renforcement de la protection de l'UE contre les organismes nuisibles, comme l'ont confirmé 61 % des répondants qui estiment également que la liste des végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé figurant à l'annexe du règlement (UE) 2018/2019⁸ et les procédures figurant dans le règlement (UE) 2018/2018⁹ sont claires. Cela est également confirmé par l'évaluation de l'incidence de la liste des végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé sur la probabilité de l'apparition de foyers, une seule association estimant qu'elle a augmenté. Dans l'ensemble, les répondants sont également d'accord sur le fait que la rigueur de l'interdiction est adéquate. Sept associations et quatre ONPV ont déclaré le contraire. Enfin, une demande a été formulée en faveur d'une plus grande transparence en ce qui concerne la procédure utilisée pour élaborer la liste des végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé.

⁸ JO L 323 du 19.12.2018, p. 10.

⁹ JO L 323 du 19.12.2018, p. 7.

Outre le renforcement de la protection de l'Union contre les organismes nuisibles et l'amélioration de la préparation face aux risques potentiels nouvellement identifiés, cités par la plupart des répondants (69 %) (ce dernier élément étant attribué aux évaluations des risques liés aux marchandises), la prise de conscience accrue de la nécessité de protéger l'UE contre les organismes nuisibles a constitué un avantage supplémentaire, cité par plus de 50 % des répondants.

L'incidence négative la plus citée a été l'augmentation de la charge administrative. En réalité, 29 des 77 parties prenantes estiment que la charge administrative a augmenté en raison de la complexité des contrôles aux frontières, des inspections et des mesures de surveillance. Dans le même temps, les ressources supplémentaires allouées ont amélioré les capacités permettant de retracer les marchandises figurant sur la liste des végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé et de recenser les produits déjà supprimés de la liste.

Outre la formation ciblée sur les questions phytosanitaires organisée par la Commission dans le cadre de l'initiative «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres», d'autres parties prenantes, principalement des ONPV, ont entrepris des activités de formation supplémentaires pour faciliter la mise en œuvre de l'interdiction d'importation de végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé. La DG SANTE, l'EFSA et 13 des 21 ONPV de l'UE ont déclaré avoir considérablement renforcé leurs activités de diffusion. Dans l'ensemble, les parties prenantes privées ont salué ces efforts de diffusion, en particulier ceux de l'EFSA et des ONPV.

L'interdiction des importations de végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé n'a pas eu d'incidence significative sur le marché intérieur en ce qui concerne la production, les prix et les ventes intérieurs, ni sur la capacité des opérateurs à exporter des végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé ou à réaliser des investissements à long terme, ni sur le nombre réel d'opérateurs du secteur. Toutefois, les opérateurs et les associations au niveau des États membres et de l'UE considèrent que le commerce de végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé est plus complexe, principalement en raison de la nécessité de trouver des fournisseurs de nouveaux végétaux. Néanmoins, ils sont parvenus à remplacer les espèces de végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé dont l'importation est interdite par d'autres espèces. Les résultats de l'analyse commerciale présentée dans Soto et al. (2021) confirment les commentaires des parties prenantes.

Les quatre ONPV de pays tiers qui ont déclaré avoir soumis un dossier visant à lever l'interdiction d'importation des végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé en provenance de leur pays estiment que le processus est complexe, les informations demandées étant trop spécifiques et aucune ligne directrice détaillée n'étant disponible. Ils estiment également que si les inspections et les capacités en matière de certification des végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé supprimés de la liste sont complexes, cette complexité a été surpassée par une meilleure formation. Les données relatives à la quantification des coûts étaient trop limitées pour procéder à une évaluation.

Les dispositions des articles 8 et 48 du règlement concernant les matériels utilisés à des fins d'analyses officielles, dans un but scientifique ou à d'autres fins connexes semblent avoir été simplifiées par rapport à leur version précédente, comme l'ont confirmé la majorité des répondants, mais 11 des 31 répondants, dont 3 des 4 laboratoires qui sont les principaux utilisateurs, estiment le contraire. L'expérience acquise avec la lettre officielle d'autorisation a été jugée insatisfaisante par la majorité des répondants (32 %), en raison de problèmes liés à l'approbation de la lettre par les ONPV des pays tiers, de la charge administrative, du manque de clarté de la disposition, du manque d'harmonisation entre les États membres et de la demande répétée d'une telle lettre adressée au même expéditeur.

Les dispositions des articles 60 à 64 du règlement relatives à l'utilisation de stations de quarantaine et de structures de confinement peuvent être considérées comme satisfaisantes, comme l'ont confirmé la grande majorité des répondants. La procédure de libération de matériel des conditions de quarantaine semble claire et efficace pour tous les répondants.

5 CONTRÔLES OFFICIELS

Le secteur phytosanitaire a été inclus dans le champ d'application du règlement concernant les contrôles officiels, et les contrôles à l'importation sont désormais effectués selon les mêmes procédures que pour d'autres secteurs de la chaîne alimentaire, à quelques exceptions près.

En ce qui concerne les limitations exposées dans l'introduction, il convient de noter que le questionnaire relatif au règlement concernant les contrôles officiels présentait un taux de participation plus faible.

Il n'a pas été possible de tirer des conclusions sur le niveau d'efficacité et d'harmonisation des contrôles à l'importation: 35 des 65 parties prenantes ayant répondu ont estimé que la mise en œuvre du nouveau régime de contrôles à l'importation était efficace et harmonisée, tandis que les premiers retours issus des 5 premiers audits d'une série de 15 à 20 audits de la Commission sur la mise en œuvre du règlement concernant les contrôles officiels ont révélé des lacunes, des États membres n'ayant pas veillé à ce que les exigences minimales applicables aux postes de contrôle frontaliers et aux certificats phytosanitaires soient respectées. Les procédures d'audit et de vérification, les procédures documentées, les plans de surveillance et d'échantillonnage visant à garantir la cohérence des contrôles physiques se trouvent tous à différents stades de développement. Traces-NT est opérationnel, mais des lacunes subsistent dans les États membres en ce qui concerne la mise en œuvre des exigences relatives aux envois personnels et aux matériaux d'emballage en bois.

L'utilisation de Traces-NT peut être considérée comme une amélioration importante apportée par le règlement concernant les contrôles officiels. En fait, 80 % des répondants ont déclaré que la fonctionnalité proposée pour notifier les manquements à l'importation était efficace. Les ONPV ont également salué l'interconnexion de Traces-NT avec d'autres systèmes, sa convivialité et la disponibilité des informations.

Le règlement concernant les contrôles officiels a introduit de nouvelles règles pour les contrôles aux points de contrôle et pour les contrôles fondés sur les risques des marchandises

en transit. Bien qu'ils soient en vigueur depuis une courte période, ces contrôles pourraient être considérés comme efficaces, comme l'ont déclaré respectivement 47 répondants sur 52 et 31 répondants sur 36.

L'établissement de règles harmonisées pour l'échantillonnage en vue des contrôles physiques effectués par inspection visuelle [annexe III du règlement (UE) 2019/2130¹⁰] a constitué une amélioration importante du système de contrôles officiels. En fait, les séries d'audits précédentes avaient mis en évidence d'importantes variations dans l'échantillonnage en vue des contrôles physiques, ce qui a été considéré comme une faiblesse par la Commission et les États membres. D'après les réponses, la taille de l'échantillon est désormais décidée de manière plus uniforme, en raison d'exigences plus claires. Toutefois, certaines parties prenantes ont indiqué que la taille de l'échantillon d'envois contenant de petits lots de différentes marchandises était disproportionnée afin d'atteindre le niveau minimal de confiance accepté établi dans la législation, et 33 % d'entre eux demandent une meilleure harmonisation en ce qui concerne les quantités minimales devant être exonérées de contrôles. Le règlement (UE) 2019/2130 a également introduit de nouvelles dispositions concernant l'échantillonnage et le dépistage des infections latentes. D'après les commentaires recueillis dans le questionnaire, ces nouvelles dispositions n'ont pas eu d'incidence sur les coûts, mais ont permis la mise en œuvre systématique de ces tests.

La plupart des ONPV n'ont pas augmenté leurs effectifs ni la charge de travail nécessaire pour mettre en œuvre les changements résultant du règlement concernant les contrôles officiels. Le programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» de la Commission comprenait une section consacrée au nouveau règlement concernant les contrôles officiels pour les inspecteurs phytosanitaires. En outre, près de la moitié des répondants ont entrepris des activités de formation et de sensibilisation en rapport avec le règlement concernant les contrôles officiels.

Par ailleurs, les modifications apportées à la législation ont entraîné des changements très limités dans le nombre de postes de contrôle frontaliers et de certificats phytosanitaires par rapport au passé. Quatre ONPV ont fermé des points d'entrée et trois ONPV ont fermé des lieux de destination agréés, principalement en raison de volumes d'importation plus faibles, dans une optique de rapport coût/efficacité et de réorganisation financière.

Selon 25 % des réponses fournies par les opérateurs et leurs associations, les avantages découlant des changements résultant du règlement concernant les contrôles officiels ont entraîné un coût, étant donné que les capacités d'importation de végétaux et de produits végétaux ont été réduites. Le déclin des capacités d'importation s'explique principalement par le fait que les marchandises sont actuellement dédouanées sur la base du certificat phytosanitaire, alors que, auparavant, le dédouanement était fondé sur le document de transport, qui couvrait différents certificats phytosanitaires. En outre, près de 1 répondant du secteur privé sur 3 a déclaré que les frais liés aux contrôles avaient augmenté, mais de moins de 10 %. Pour un nombre similaire de répondants, les frais sont restés les mêmes.

Plus de la moitié des ONPV ont convenu que les frais afférents aux consommables en vue d'effectuer les contrôles n'avaient pas été affectés. Toutefois, 67 % des ONPV ont indiqué

¹⁰ JO L 321 du 12.12.2019, p. 128.

que le temps nécessaire pour effectuer les contrôles restait le même qu'auparavant ou qu'il avait augmenté de moins de 10 %. Aucuns frais supplémentaires n'ont été signalés par les ONPV. Il en était de même pour les coûts des contrôles aux points de passage frontaliers et pour les coûts totaux déclarés par les opérateurs et les associations.

Selon deux ONPV, le coût de la mise en place d'un plan de surveillance des matériaux d'emballage en bois et de la mise à jour des protocoles d'inspection aurait augmenté, ce coût supplémentaire ne dépasse toutefois pas 10 %.

Afin de mettre en œuvre les exigences du règlement concernant les contrôles officiels relatives aux contrôles des bagages des passagers, la majorité des ONPV ont continué à utiliser l'approche fondée sur les risques qu'elles utilisaient avant la mise en œuvre de ce règlement. Toutefois, la majorité des ONPV ont délégué les contrôles documentaires des certificats phytosanitaires aux autorités douanières et un petit nombre d'entre elles ont dû moderniser leurs installations pour effectuer ces contrôles.

L'exigence de contrôles postérieurs à l'importation pour les végétaux destinés à la plantation entrant dans l'UE en état de dormance était en place depuis un peu plus de six mois au moment du lancement des questionnaires. Cela peut expliquer l'absence d'opinion chez 61,1 % des répondants. Toutefois, 22,3 % des répondants ont estimé que la mesure était efficace. La moitié des ONPV interrogées ont souligné la complexité du traçage des importations de marchandises via d'autres États membres. En ce qui concerne l'organisation des contrôles postérieurs à l'importation, la plupart des ONPV ont estimé que la procédure était simple, mais une partie importante d'entre elles l'a jugée compliquée. Trop peu de données ont été obtenues sur le nombre d'inspections postérieures à l'importation effectuées pour les végétaux destinés à la plantation importés à l'état de dormance et sur les coûts y afférents pour tirer des conclusions.

En ce qui concerne les contrôles des marchandises vendues par voie électronique, la plupart des répondants ont convenu que les contrôles relatifs à la vente à distance devraient être mis en œuvre de la même manière que ceux appliqués à la chaîne d'approvisionnement traditionnelle, afin de garantir des conditions de concurrence équitables pour maintenir le niveau de protection contre les risques phytosanitaires.

6 CONCLUSIONS

Sur la base des données évaluées, il peut être considéré que le règlement et l'inclusion des contrôles phytosanitaires dans le champ d'application du règlement concernant les contrôles officiels ont contribué à la réalisation des objectifs visant à renforcer la protection phytosanitaire de l'UE et à renforcer la lutte proactive contre les organismes nuisibles tout en respectant la CIPV, au moyen d'approches transparentes et fondées sur les risques. Les ONPV ont émis des avis positifs sur les dispositions qui clarifient les contrôles phytosanitaires et sur les dispositions qui renforcent encore la protection de l'UE contre les organismes nuisibles. Les dispositions dont l'introduction a été perçue comme ayant entraîné des difficultés dans les échanges déjà établis ont été perçues négativement par les associations au niveau de l'UE et des États membres.

En outre, l'analyse des commentaires recueillis auprès des parties prenantes sur les modifications des exigences en matière de certificat phytosanitaire, les changements découlant du règlement concernant les contrôles officiels et l'introduction de l'interdiction temporaire d'importation pour les végétaux, produits végétaux ou autres objets présentant un risque élevé, ainsi que l'analyse des données commerciales disponibles (Soto et al. 2021) font état d'une situation dans laquelle les avantages l'emportent sur les coûts. Les activités de formation et de diffusion sont un aspect majeur qui pourrait avoir conduit à cette évaluation positive. La situation est moins claire en ce qui concerne les modifications des procédures à l'importation et, en particulier, des ORNQ. Les autorités de l'UE et de pays tiers soulignent plus les avantages des modifications législatives que les opérateurs privés. Ces derniers ont tendance à recenser un nombre plus élevé de lacunes mineures dans la mise en œuvre des modifications législatives et à signaler les domaines dans lesquels des ajustements plus poussés sont nécessaires.

Afin d'améliorer l'efficacité et la mise en œuvre pratique du règlement et des dispositions du règlement concernant les contrôles officiels et d'améliorer leur utilité, certains domaines pourraient être examinés plus avant. Cela s'applique 1) à l'amélioration de la cohérence des dispositions relatives aux ORNQ et à leurs contrôles, 2) aux procédures d'octroi de dérogations aux interdictions d'importation au titre de l'article 40 du règlement, 3) au renforcement de la transparence des procédures applicables aux végétaux présentant un risque élevé au titre de l'article 42, et 4) aux contrôles officiels ciblés sur les végétaux et produits végétaux importés par vente à distance. Toute modification éventuelle devrait toutefois avoir un champ d'application limité, étant donné qu'elle concernerait principalement des adaptations d'un système déjà opérationnel.