

## **Importation d'aliments, d'animaux et de végétaux : sécurité sanitaire et conformité aux règles communautaires**

L'accroissement des échanges mondiaux de produits agricoles et alimentaires rend plus probables l'émergence et la diffusion de facteurs de risques ou de maladies, pouvant concerner la santé humaine, la santé animale ou la santé végétale.

Le maintien d'un haut niveau de protection pour la santé des consommateurs, mais aussi des cheptels animaux et des plantes, représente un défi constant pour les responsables de la sécurité sanitaire. L'Union européenne, tirant les leçons des crises sanitaires des années 90, s'est dotée d'un dispositif institutionnel et législatif très élaboré, reposant notamment sur un nouveau partage des responsabilités et un système d'analyse des risques. La législation communautaire actuelle, largement harmonisée influence fortement les processus de production et de mise sur le marché. Elle constitue un cadre contraignant pour tous les opérateurs approvisionnant le marché communautaire en produits végétaux et animaux, et représente un critère de compétitivité.

Comme l'indique le rapport de la Commission sur « L'intérêt européen : réussir le défi de la mondialisation », nous pensons que l'Union doit veiller à ce que « nos règles de base ne compromettent pas notre capacité à protéger nos intérêts, ni notre capacité à préserver les normes rigoureuses que nous appliquons aux produits pour assurer la protection de la santé, de la sécurité, de l'environnement et des consommateurs ».

L'Union européenne se doit de garantir **la sécurité sanitaire et la conformité aux règles européennes** des produits mis sur le marché communautaire, y compris des produits importés. Les règles et les contrôles doivent être harmonisés et adaptés aux risques encourus, pour permettre une affectation optimale des ressources et éviter l'instauration de barrières techniques injustifiées. L'efficacité de ce dispositif repose largement sur son niveau de mise en oeuvre par les opérateurs et par les autorités compétentes des pays concernés. Certaines déficiences constatées devraient donner lieu à des actions correctives à court terme. Par la suite, une nouvelle stratégie globale couvrant la totalité du cycle d'importation, pour tous les produits susceptibles d'être à l'origine d'un risque sanitaire ou phytosanitaire, pourrait être élaborée.

L'Union européenne doit dans le même temps s'attacher à ce que des exigences de production qui concerneraient spécifiquement les opérateurs européens **ne créent pas des conditions de concurrence comparativement défavorables**, eu égard aux produits importés. Enfin, l'Union européenne doit veiller à l'information des consommateurs et leur donner la possibilité d'un choix éclairé, en permettant le maintien d'une offre alimentaire répondant à leurs **valeurs ou préférences collectives**.

Afin de poursuivre ces objectifs, des actions s'articulant autour de trois grands axes ont été identifiées. Elles sont présentées succinctement dans le présent document que nous souhaitons soumettre à l'attention de la Commission et du Conseil.

## **I - Améliorer les contrôles à l'importation et concevoir un nouveau cadre stratégique communautaire pour les contrôles à l'importation couvrant tous les produits végétaux et animaux**

1. Les contrôles à l'importation doivent permettre de s'assurer que les produits végétaux et animaux, et notamment ceux destinés à la chaîne alimentaire, sont sûrs et conformes aux normes européennes. Il est important qu'ils soient conduits selon des modalités harmonisées de façon à ce que toutes les marchandises introduites sur le marché européen, quel que soit le point d'entrée, présentent un même niveau de sécurité.

Or, à cet égard, certaines lacunes sont identifiées. Elles sont notamment liées à des différences de pratiques entre Etats membres pour la mise en œuvre des contrôles, à la modulation des règles de fréquence des contrôles physiques non basée sur une véritable analyse du risque, à une absence de centralisation communautaire de la gestion des contrôles renforcés, ou encore à une harmonisation incomplète des méthodes d'analyse. En outre, en cas de risque phytosanitaire avéré, la réglementation communautaire ne prévoit pas de système préétabli pour l'adoption de mesures visant à renforcer les exigences particulières à l'importation.

La réglementation relative aux importations de denrées alimentaires d'origine végétale, à la différence de celle relative aux importations de denrées alimentaires d'origine animale, n'impose pas que les contrôles soient systématiquement réalisés au premier point d'entrée sur le territoire communautaire, exception faite de certains produits à risque. Ces contrôles sont réalisés à destination, après dédouanement, dans le cadre des plans de surveillance. En ce qui concerne les importations personnelles, les missions d'inspections communautaires ont mis en évidence des failles susceptibles de constituer des facteurs de risque.

2. Ces constats conduisent à préconiser une **réévaluation de l'ensemble du dispositif** pour donner lieu, sur la base de l'expérience acquise et en s'appuyant sur ses composantes qui fonctionnent actuellement de façon satisfaisante, à **l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique**. Il s'agit d'assurer la sécurité des produits importés par le biais d'une meilleure prévention des risques, de nature accidentelle ou intentionnelle. Cette stratégie devrait développer les approches basées sur l'analyse du risque. Elle devrait prendre en compte la totalité du cycle d'importation, et généraliser la mise en place d'exigences spécifiques dans les pays tiers exportateurs.

3. **Plusieurs domaines peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'actions prioritaires** : il s'agit notamment de l'harmonisation des procédures et des exigences, de la promotion des bonnes pratiques à l'importation, et d'une adaptation de la pression de contrôle à l'importation (fréquence renforcée ou réduite) fondée sur une véritable analyse des risques.

**La maîtrise et le partage de l'information sont cruciaux**. Le développement du système informatique intégré « TRACES », qui permet la gestion des données relatives aux échanges et importations d'animaux vivants et denrées d'origine animale, devrait être fortement encouragé et les ressources nécessaires devraient y être consacrées tant à la Commission que dans les Etats membres. Son extension au secteur phytosanitaire, en lien avec le système « EUROPHYT » serait bénéfique. Le système d'information devrait devenir un véritable outil d'aide à la décision.

La **coordination entre les différents services gouvernementaux** intervenant tout au long du cycle d'importation devrait être renforcée. Les inspections communautaires ont révélé certaines faiblesses au niveau de la coopération entre les services des douanes et les services sanitaires. Ces dysfonctionnements sont susceptibles d'augmenter les risques liés aux importations frauduleuses. Les échanges et croisements d'informations dont disposent les opérateurs, les autorités compétentes et les différents services d'enquête, devraient permettre d'améliorer la lutte contre les importations illégales.

Enfin, la **coopération internationale et l'aide technique** devraient représenter une partie importante de l'action diplomatique vers les pays en développement, exportateurs ou potentiellement exportateurs à destination du marché européen. Les actions menées *in situ* représentent un outil de gestion préventive très efficace. Des initiatives ont été prises dans ce domaine, à travers notamment le programme « Better training for safer food ». Un renforcement des moyens est souhaitable pour les actions propres à la Communauté mais aussi dans l'appui aux organisations internationales (aide à l'élaboration de normes, assistance technique). De même, il faudrait encourager une coordination accrue avec les autres programmes européens de soutien technique et financier et avec ceux des agences nationales de coopération.

## **II - Procéder à une analyse complète des risques sanitaires et phytosanitaires à l'importation**

**1. Des problèmes sanitaires à l'importation sont parfois mis en évidence** : virus de la fièvre aphteuse (2001), métaux lourds dans les aliments pour animaux, aflatoxines dans les fruits à coques, résidus de médicaments vétérinaires dans les denrées d'origine animale, résidus de pesticides ou d'autres substances chimiques dans les produits végétaux, contamination bactérienne de produits végétaux destinés à l'alimentation animale, organismes nuisibles aux végétaux tels que le nématode du pin, etc..

Ils sont le plus souvent révélés *a posteriori* par les programmes de surveillance et de contrôle mis en place à tous les niveaux de la chaîne de commercialisation. Ils concernent tous les maillons des filières animales et végétales et peuvent être à l'origine de difficultés d'ampleur variable. Ils donnent lieu selon les cas à des clauses de sauvegarde, des opérations de rappel ou de retrait de marché, des mesures sanitaires d'éradication, ou d'autres mesures de gestion visant à limiter les risques à un niveau aussi faible que possible. Outre le fait qu'elles sont coûteuses, les mesures adoptées *a posteriori* ne permettent pas toujours de rétablir la confiance des consommateurs, ni de restaurer de manière rapide le niveau de sécurité approprié. Les facteurs de risques peuvent même devenir persistants dans l'Union européenne, dans le cas des maladies animales ou végétales, lorsque les mesures d'éradication ne sont pas économiquement envisageables.

**2. Une plus grande maîtrise des facteurs de risque devrait être recherchée en fondant plus systématiquement les mesures à l'importation sur une analyse préalable des risques sanitaires et phytosanitaires**, dont les principes sont définis par les organisations internationales compétentes reconnues par l'Organisation mondiale du commerce : *Codex alimentarius*, Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et Convention internationale pour la protection des végétaux.

Un déficit d'évaluation des risques peut conduire à leur sous-estimation. Des méthodes harmonisées devraient être développées, et l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESa), conformément aux missions qui lui sont confiées par la Loi générale sur l'alimentation (Règlement (CE) n°178/2002), pourrait occuper une place plus importante dans la coordination et la réalisation des évaluations scientifiques des risques sanitaires et phytosanitaires pour les marchandises importées dans l'Union européenne. Afin de ne pas disperser les ressources, son programme de travail devrait être établi en relation étroite avec les instances nationales et régionales compétentes (notamment l'Organisation européenne et méditerranéenne de protection des plantes), à l'issue d'une évaluation préliminaire des combinaisons dangers/matrices/origine mettant en évidence les situations les plus risquées.

**3. La reconnaissance de l'équivalence des systèmes de sécurité sanitaire des pays exportateurs** est un fondement du commerce international de denrées alimentaires, d'animaux et de végétaux. Elle permet de prendre en compte l'existence, au niveau des pays tiers, de systèmes sanitaires différents de ceux de l'Union européenne, dans la mesure où ils assurent un niveau de

protection équivalent. Mais quels que soient les flux commerciaux concernés, l'Union européenne doit rester très vigilante dans l'évaluation des garanties offertes par les pays tiers avant de leur accorder un statut d'équivalence.

**4. Les inspections communautaires**, dont l'objectif est d'évaluer la conformité des pays exportateurs avec les exigences communautaires, constituent un élément important du dispositif de maîtrise des risques à l'importation. Une gestion efficace des ressources rend nécessaire une programmation des inspections reposant sur un ciblage et une fréquence appropriés, prenant en compte le suivi des non-conformités.

A cet égard, le nombre d'inspections menées dans le secteur végétal, encore faible par comparaison au secteur animal, pourrait être accru et les résultats de ces inspections devraient immédiatement être suivis d'effet (adaptation de la réglementation, voire mesures d'urgence). En outre, les mesures prévues par la réglementation communautaire pour la gestion des non-conformités phytosanitaires devraient être plus strictes.

La liste complète des pays et établissements autorisés à exporter dans l'Union européenne devrait être rapidement établie, notamment dans les domaines de l'alimentation animale et des sous-produits d'origine animale non destinés à la consommation humaine.

Les résultats des inspections communautaires, en particulier l'analyse des non-conformités détectées, combinés aux évaluations documentaires et scientifiques permettraient d'identifier et de quantifier de façon pertinente et objective les risques liés à chaque type d'importations.

**5.** Enfin, les mesures à l'importation décidées à l'issue de cette analyse des risques doivent **tenir compte du « niveau approprié de protection » (appropriate level of protection ou ALOP)**, tel qu'il est prévu par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce. A cet effet, l'Union européenne devrait s'attacher à définir plus précisément les niveaux de protection sanitaire et phytosanitaire qu'elle juge appropriés sur son territoire, et à en assurer la communication auprès des pays tiers, afin de justifier ses mesures de restriction non discriminatoires à l'importation.

### **III - Mettre fin aux distorsions de concurrence, et prendre en compte les facteurs légitimes et les préférences collectives**

**1.** Certaines différences sont constatées entre les exigences applicables aux produits importés et celles qui sont requises pour les produits communautaires. Outre le fait qu'elles peuvent influencer le niveau de sécurité sanitaire ou phytosanitaire, elles peuvent entraîner des **distorsions spécifiques au niveau des coûts de production**, au détriment des opérateurs européens. Il en va ainsi de la gestion des intrants chimiques et de leurs résidus dans les denrées alimentaires. L'interdiction de l'utilisation de certaines substances dans l'Union européenne, dès lors qu'elle est scientifiquement fondée, devrait faire partie des exigences de production pour les produits importés. La transposition incomplète des règles européennes relatives à l'alimentation animale dans les normes de production des produits importés conduit également à des différences significatives de coûts de production, très pénalisantes pour les filières européennes.

**2.** Les exigences relatives au **bien-être animal** au niveau des élevages et à la **traçabilité** dans l'ensemble des filières sont considérées par les producteurs européens comme emblématiques de cette réalité. En dépit des efforts de l'Union européenne pour mettre en avant ces considérations au niveau international (OIE et Conseil de l'Europe), ou même bilatéral par le biais des accords sanitaires avec certains pays tiers, il est incontestable que les contraintes pèsent plus lourdement sur les opérateurs européens. Et ce d'autant plus que les dissymétries de normes ne sont pas compensées par une information complète des consommateurs européens qui permettrait de valoriser les conditions de production dans l'Union.

La question du bien-être animal renvoie à la place **des facteurs légitimes ou des préférences collectives** dans le commerce international des produits agricoles et alimentaires. Ces préférences collectives résultent de choix sociétaux. Elles relèvent des priorités attribuées à des biens publics ou à certaines valeurs partagées collectivement. La chaîne alimentaire dans son ensemble est particulièrement concernée ou influencée par ces préférences collectives, du fait de la relation particulière du consommateur à l'aliment. La qualité de l'alimentation basée sur l'origine et les méthodes de production, la protection animale, une application raisonnée du principe de précaution ou encore la protection de l'environnement, font partie des sensibilités européennes. Toute remise en cause de la priorité accordée à ces préférences, notamment par le biais d'importations contrevenant au principe du libre choix des consommateurs, représenterait une perte pour l'Union européenne.

**3.** Aussi tous les efforts pour **favoriser la prise en compte de ces choix sociétaux** dans les accords bilatéraux, ainsi que pour faire **reconnaître leur légitimité dans le commerce international** d'aliments, d'animaux et de végétaux, doivent-ils être déployés par l'Union européenne. En parallèle, celle-ci devrait s'attacher à développer des systèmes permettant une information complète des consommateurs et une valorisation des spécificités de la production communautaire.