

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 9

2012

AUDIT DU SYSTÈME DE CONTRÔLE
DE LA PRODUCTION, DE LA TRANSFORMATION,
DE LA DISTRIBUTION ET DE L'IMPORTATION
DE **PRODUITS BIOLOGIQUES**



FR



Rapport spécial n° 9 // 2012

AUDIT DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA PRODUCTION, DE LA TRANSFORMATION, DE LA DISTRIBUTION ET DE L'IMPORTATION DE PRODUITS BIOLOGIQUES

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 9 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-673-4
doi:10.2865/55518

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

I-VII SYNTHÈSE

1-19 INTRODUCTION

1-2 LA PRODUCTION BIOLOGIQUE DANS L'UE

3-4 ASSISTANCE FINANCIÈRE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE DANS L'UE

5-9 CADRE JURIDIQUE

10-14 LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA PRODUCTION BIOLOGIQUE

15-19 IMPORTATION DE PRODUITS BIOLOGIQUES DE PAYS TIERS

20-24 L'AUDIT

20-22 ÉTENDUE DE L'AUDIT

23 APPROCHE DE L'AUDIT

24 AUDITS PRÉCÉDENTS

25-79 OBSERVATIONS

25-54 MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE LA PRODUCTION BIOLOGIQUE AU SEIN DE L'UE

25-37 MISE AU JOUR DE FAIBLESSES AFFECTANT LES PRATIQUES DES ÉTATS MEMBRES EN MATIÈRE D'AGRÉMENT ET DE SUPERVISION DES ORGANISMES DE CONTRÔLE

38-45 MISE AU JOUR D'INSUFFISANCES EN MATIÈRE D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES, AINSI QU'AVEC LA COMMISSION ET ENTRE ÉTATS MEMBRES

46-49 DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR ASSURER LA TRAÇABILITÉ DES PRODUITS

50-54 LES MESURES PRISES PAR LA COMMISSION POUR S'ASSURER DU BON FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE DES ÉTATS MEMBRES SE SONT AVÉRÉES INSUFFISANTES

55-79 MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE RELATIVES À L'IMPORTATION DE PRODUITS

55-64 MISE AU JOUR DE FAIBLESSES AFFECTANT LA GESTION DE LA LISTE DES PAYS TIERS RECONNUS ÉQUIVALENTS

65-77 MISE AU JOUR DE FAIBLESSES AFFECTANT LA GESTION DU RÉGIME D'AUTORISATION DES IMPORTATIONS

78-79 DISPOSITIONS COMMUNES RELATIVES AUX IMPORTATIONS – CARACTÈRE INCOMPLET DES VÉRIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LES ORGANISMES DE CONTRÔLE SUR LES IMPORTATEURS

80-86 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE I – EXERCICE DE TRAÇABILITÉ – MÉTHODOLOGIE

ANNEXE II – ANALYSES DE LABORATOIRE – MÉTHODOLOGIE

**ANNEXE III – OBSERVATIONS FIGURANT DANS LE RAPPORT SPÉCIAL N° 3/2005
EN CE QUI CONCERNE LES RAPPORTS DES ÉTATS MEMBRES SUR L'AGRICULTURE
BIOLOGIQUE, ACCOMPAGNÉES D'UNE ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE**

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Autorité compétente: autorité centrale d'un État membre compétente pour l'organisation de contrôles officiels dans le domaine de la production biologique, ou toute autre autorité à laquelle cette compétence a été conférée; cette définition inclut, le cas échéant, l'autorité correspondante d'un pays tiers.

Non-conformité: cas dans lesquels une norme particulière ou une condition de certification particulière n'est pas respectée.

Opérateur: individu ou entreprise qui produit, stocke, transforme, transporte, exporte ou importe des produits biologiques.

Organisme d'accréditation: organisme public ou privé chargé de reconnaître officiellement les organismes de contrôle compétents pour réaliser des inspections et délivrer des certifications conformément aux normes applicables à la production biologique. Dans l'Union européenne, les organismes de contrôle de la production biologique doivent être accrédités conformément à la norme européenne EN 45011 ou au guide ISO 65.

Organisme de contrôle: tiers indépendant privé procédant aux inspections et à la certification dans le domaine de la production biologique.

Organisme de contrôle reconnu aux fins de la conformité: organisme de contrôle opérant dans un pays tiers et reconnu par la Commission comme étant en mesure de garantir que les objectifs et les principes de la production biologique ainsi que les règles de production et d'étiquetage en vigueur dans le pays tiers sont équivalents à ceux appliqués à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques dans l'UE.

Organisme de contrôle reconnu aux fins de l'équivalence: organisme de contrôle opérant dans un pays tiers et reconnu par la Commission comme étant en mesure de garantir que les règles de production et d'étiquetage en vigueur dans ce pays tiers ainsi que les mesures de contrôle qui y sont appliquées aux opérateurs sont équivalentes à celles appliquées à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques dans l'UE.

Pays tiers reconnu équivalent: pays tiers reconnu par la Commission comme observant des règles de production et des normes de contrôle équivalentes à celles appliquées à la production biologique dans l'UE, et donc comme étant en mesure de servir les mêmes objectifs et de respecter les mêmes principes par l'application de règles garantissant le même niveau d'assurance de conformité.

Production biologique: système global de gestion agricole et de production alimentaire qui vise à assurer une agriculture durable et une production de denrées de haute qualité par l'utilisation de procédés qui ne nuisent pas à l'environnement, à la santé humaine, à la santé des végétaux ou à la santé et au bien-être des animaux.

Recherche de résidus: analyse de laboratoire de produits biologiques destinée à vérifier la présence de substances non autorisées pour la production biologique ou à contrôler l'éventuel recours à des techniques de production non conformes aux règles de la production biologique, comme l'utilisation de pesticides et d'engrais synthétiques, d'antibiotiques, de certains additifs alimentaires et d'auxiliaires technologiques.

Stades de production, de préparation et de distribution: tous les stades depuis la production primaire d'un produit biologique jusqu'à son stockage, sa transformation, son transport, sa vente et sa fourniture au consommateur final, ainsi que, le cas échéant, l'étiquetage, la publicité, l'importation, l'exportation et les activités de sous-traitance.

Traçabilité: capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée, ou supposée être incorporée, dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux.

Visite de contrôle supplémentaire: visite de contrôle effectuée par un organisme de contrôle auprès d'un opérateur en plus de la visite de contrôle annuelle obligatoire à laquelle celui-ci est soumis.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural

OAV: office alimentaire et vétérinaire de la Commission européenne

OFIS: système d'information sur l'agriculture biologique (*Organic Farming Information System*)

OGM: organismes génétiquement modifiés

PCNP: plan de contrôle national pluriannuel

SCOF: comité permanent de l'agriculture biologique (*Standing Committee on Organic Farming*)

SYNTHÈSE

I.

La production biologique est un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui vise à assurer une agriculture durable et la production de denrées de haute qualité par l'utilisation de procédés qui ne nuisent pas à l'environnement, à la santé humaine, à la santé des végétaux ou à la santé et au bien-être des animaux. Le marché des produits biologiques s'est rapidement développé et a connu des taux de croissance annuelle supérieurs à 10 % au cours des vingt dernières années. Le marché européen des aliments biologiques représente environ 20 milliards d'euros par an, soit une part estimée à 1,5 % de l'ensemble du marché alimentaire.

II.

Le cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique vise à fournir les dispositions de base du développement durable de la production biologique et, parallèlement, à garantir une concurrence loyale, à donner confiance aux consommateurs et à protéger leurs intérêts, ainsi qu'à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. À cet effet, un système de contrôle a été mis en place; il couvre tous les stades de la filière biologique, dont la production dans les exploitations et les activités de transformation, de distribution, d'importation et de vente. Chaque opérateur de cette filière doit respecter le même ensemble de règles en matière de production, de transformation, de distribution, d'étiquetage et de contrôle des produits biologiques.

III.

L'audit de la Cour a porté sur l'efficacité du système de contrôle et sur la façon dont les différentes institutions concernées (à savoir, la Commission et les autorités compétentes, les organismes d'accréditation et les organismes de contrôle dans les États membres) ont exercé leurs responsabilités en ce qui concerne tant le système de contrôle au sein de l'UE que la gestion des régimes d'importation actuellement en vigueur.

IV.

La question d'audit principale était la suivante: «Le système de contrôle des produits biologiques fournit-il une assurance suffisante quant au respect des exigences fondamentales relatives à la production, à la transformation, à la distribution et aux importations de produits biologiques?»

SYNTHÈSE

V.

Le système de contrôle des produits biologiques tel qu'il a été défini dans la réglementation de l'UE vise à fournir une garantie en ce qui concerne les processus de production, mais non le caractère biologique des produits en tant que tels. La raison en est qu'il n'existe aucun moyen scientifique permettant de déterminer si un produit est «biologique» ou non. La Cour estime que, pour pouvoir fournir une assurance suffisante quant au bon fonctionnement du système et veiller à ce que la confiance du consommateur ne s'érode pas, il conviendrait de remédier aux faiblesses mises au jour par la Cour dans le cadre de son audit.

VI.

Sur la base des résultats du présent audit, la Cour estime, en conclusion:

- a) qu'un certain nombre d'autorités compétentes n'ont pas suffisamment joué leur rôle en matière de supervision des organismes de contrôle. En conséquence, plusieurs organismes de contrôle ne satisfont pas à différentes exigences de l'UE et ils ne mettent pas en œuvre certaines bonnes pratiques;
- b) que l'échange d'informations au sein des États membres ainsi qu'entre les États membres et la Commission et entre États membres n'est pas encore suffisant pour garantir le bon fonctionnement du système;
- c) que les autorités compétentes dans les États membres éprouvent des difficultés pour assurer la traçabilité des produits biologiques sur le territoire qui relève de leur compétence. La traçabilité est encore plus difficile à assurer pour les produits franchissant les frontières;
- d) la Commission n'a pas accordé une priorité suffisante aux activités de surveillance, notamment à l'audit, pour garantir le bon fonctionnement des systèmes de contrôle des États membres;
- e) que la Commission ne dispose pas d'informations suffisantes pour s'assurer que le système de contrôle de la production biologique dans les pays tiers reconnus équivalents respecte les conditions réglementaires jusqu'au terme de la période pendant laquelle ces derniers détiennent ce statut. En outre, la Cour constate qu'il existe un arriéré important en ce qui concerne l'évaluation des demandes d'équivalence transmises par les pays tiers;
- f) que le système utilisé pour octroyer les autorisations d'importation présente des insuffisances.

VII.

Sur la base des insuffisances constatées, la Cour formule les recommandations suivantes:

- a) les autorités compétentes devraient renforcer la supervision qu'elles exercent sur les organismes de contrôle en appliquant des procédures appropriées et documentées pour agréer et superviser ces organismes, en favorisant une définition uniforme de ce qui constitue une infraction ou une irrégularité et des sanctions correspondantes, et en encourageant les bonnes pratiques;
- b) l'échange d'informations au sein des États membres, entre les États membres et la Commission, ainsi qu'entre États membres devrait être amélioré pour garantir des contrôles et une surveillance de qualité élevée;
- c) les contrôles devraient être renforcés pour assurer que les opérateurs satisfont aux exigences réglementaires en matière de traçabilité; à cet égard, la Commission devrait clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs;
- d) la Commission devrait renforcer la surveillance qu'elle exerce sur les systèmes de contrôle des États membres en effectuant des visites d'audit ainsi qu'en collectant et en exploitant les données et les informations nécessaires;
- e) s'agissant des importations, la Commission devrait assurer une supervision appropriée des pays figurant sur la liste des pays reconnus comme équivalents pour la production biologique et procéder en temps utile à l'évaluation des candidatures des pays tiers demandant à être inscrits sur cette liste;
- f) la Cour se félicite de la simplification qui découle de l'initiative de la Commission d'abandonner progressivement le régime d'autorisation des importations. Toutefois, les États membres devraient veiller à ce que ce régime soit correctement appliqué aussi longtemps qu'il reste en vigueur. Les autorités compétentes dans les États membres devraient renforcer les vérifications portant sur les organismes de contrôle habilités à délivrer les certificats d'inspection.

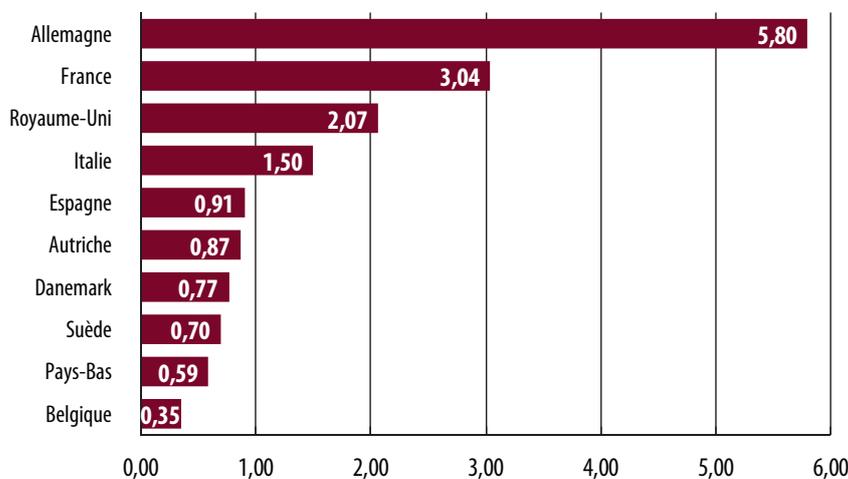
INTRODUCTION

LA PRODUCTION BIOLOGIQUE DANS L'UE

1. La production biologique est un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui vise à assurer une agriculture durable et une production de denrées de haute qualité par l'utilisation de procédés qui ne nuisent pas à l'environnement, à la santé humaine, à la santé végétale ou à la santé et au bien-être des animaux. Les produits biologiques sont donc obtenus suivant un ensemble particulier de règles concernant notamment la rotation des cultures, l'interdiction d'utiliser des organismes génétiquement modifiés ainsi qu'une limitation très stricte de l'utilisation de pesticides et d'engrais synthétiques, d'antibiotiques pour le bétail, d'additifs alimentaires et d'auxiliaires technologiques. Les produits biologiques étant considérés comme des produits de qualité supérieure, ils sont généralement vendus à des prix plus élevés que ceux des produits classiques.

FIGURE 1

MARCHÉ EUROPÉEN DES BOISSONS ET DES ALIMENTS BIOLOGIQUES: LES DIX PAYS DE L'UE AYANT ENREGISTRÉ LES PLUS GRANDS VOLUMES DE VENTE EN 2009 (EN MILLIARDS D'EUROS)



Source: Willer, H., *Organic Agriculture in Europe 2009: Production and Market* (L'agriculture biologique dans l'Europe de 2009: production et débouchés). <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

2.

Le marché des produits biologiques s'est rapidement développé et a connu des taux de croissance annuelle allant de 10 à 15 % au cours des vingt dernières années¹. L'UE est l'un des principaux producteurs et consommateurs de produits biologiques dans le monde. Au cours de la période 2000-2008, la superficie totale consacrée à la production biologique² dans les 27 États membres de l'UE (EU-27) a connu une croissance moyenne de 7,4 % par an. En 2008, elle représentait 4,3 % de la superficie agricole utilisée (SAU), soit une superficie de terres estimée à 7,6 millions d'hectares. On estime que cette même année, 197 000 exploitations étaient impliquées dans l'agriculture biologique au sein de l'EU-27³. Environ 15 % des produits biologiques consommés en Europe sont importés de pays tiers; il s'agit principalement de produits qui ne sont guère cultivés dans l'UE ou qui ne le sont pas du tout (café, bananes, coton, etc.)⁴. Le marché européen des aliments biologiques représente environ 20 milliards d'euros⁵ par an, soit une part estimée à 1,5 % de l'ensemble du marché alimentaire⁶. La **figure 1** montre les États membres de l'UE enregistrant les plus grands volumes de vente de boissons et d'aliments biologiques⁷ et la **figure 2**, ceux comptant les plus grandes superficies de terres consacrées à l'agriculture biologique.

¹ Source: http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-confidence/consumer-demand_fr

² Complètement convertie et en cours de conversion.

³ Source: *An analysis of the EU organic sector* (Analyse du secteur de l'agriculture biologique de l'UE), juin 2010, Commission européenne. Les données concernent l'année 2008 et l'EU-27.

⁴ Aucune donnée statistique consolidée n'atteste ce fait puisqu'aucune distinction n'est opérée entre les produits agricoles et alimentaires biologiques et classiques dans les bases de données de l'UE relatives au commerce.

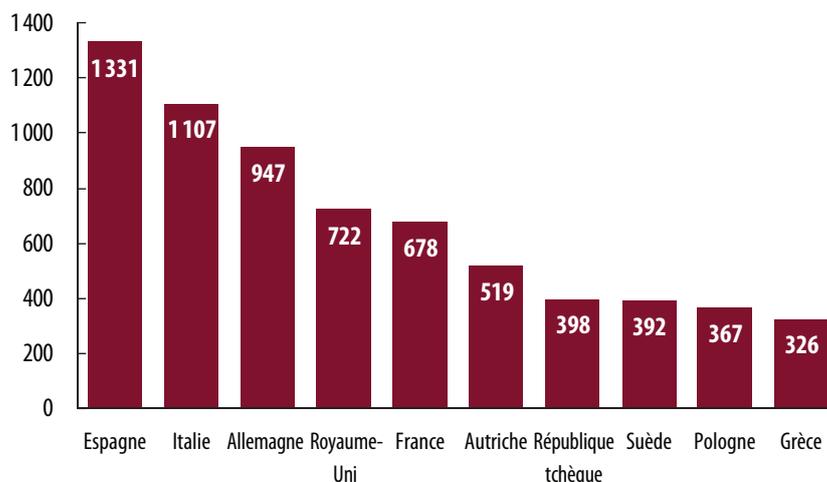
⁵ Source: Willer, H., *Organic Agriculture in Europe 2009: Production and Market* (L'agriculture biologique dans l'Europe de 2009: production et débouchés), <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

⁶ Source: Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL) et service d'information sur les marchés (SIM) (*Agrarmarkt Informations-Gesellschaft*), Bonn, Allemagne. Données pour 2008.

⁷ Les aliments biologiques ne sont qu'un type de produits biologiques parmi d'autres. Les autres produits biologiques sont par exemple les produits cosmétiques et les produits textiles biologiques ainsi que les aliments biologiques pour animaux de compagnie.

FIGURE 2

LES DIX ÉTATS MEMBRES COMPTANT LE PLUS DE TERRES CONSACRÉES À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE EN 2009 (EN COURS DE CONVERSION OU ENTIÈREMENT CONVERTIES) (EN MILLIERS D'HECTARES)



Source: Willer, H., *Organic Agriculture in Europe 2009: Production and Market* (L'agriculture biologique dans l'Europe de 2009: production et débouchés). <http://orgprints.org/18365/2/willer-2011-european-market.pdf>

ASSISTANCE FINANCIÈRE EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE DANS L'UE

3. L'UE soutient financièrement l'agriculture biologique au moyen des paiements agroenvironnementaux, octroyés au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Les paiements agroenvironnementaux font généralement l'objet de contrats conclus entre un organisme public d'un État membre et un bénéficiaire (exploitant agricole ou gestionnaire de terres). En signant ces contrats, les bénéficiaires s'engagent à respecter des pratiques agricoles bien déterminées. L'une des pratiques agricoles auxquelles le bénéficiaire peut choisir de recourir est l'agriculture biologique. À la fin de 2010, les fonds publics engagés en faveur de l'agriculture biologique dans le cadre des mesures agroenvironnementales se sont élevés à plus de 690 millions d'euros (EU-27)⁸. Le soutien du Feader représente 58 % de l'aide publique totale dans ce domaine, le reste étant constitué des contributions nationales.
4. La production biologique peut également être soutenue indirectement par d'autres mesures relevant du Feader (concernant, par exemple, la modernisation des exploitations agricoles ou la formation) ou par l'octroi d'aides directes⁹. Certains États membres ont privilégié l'octroi d'une aide aux exploitations ou aux projets développant le mode de production biologique.

CADRE JURIDIQUE

5. Le cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique vise à fournir les dispositions de base du développement durable de la production biologique et, parallèlement, à garantir une concurrence loyale, à donner confiance aux consommateurs et à protéger leurs intérêts ainsi qu'à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

⁸ Selon des estimations fondées sur les données de suivi communiquées par les États membres dans le cadre des rapports annuels sur la mise en œuvre.

⁹ Article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16). Au 15 mars 2012, des fonds s'élevant à 348 millions d'euros étaient prévus au titre de cet article pour la période 2010-2013. Il n'y a pas de données disponibles concernant le soutien indirect du Feader.

PHOTO 1 – EXEMPLES DE PRODUCTION BIOLOGIQUE



© Union européenne.

Source: Cour des comptes européenne.

6.

La production biologique couvre tous les stades de la filière, notamment la production dans les exploitations et les activités de transformation, de distribution et de vente. Chaque opérateur de cette filière doit respecter le même ensemble de règles en matière de production, de transformation, de distribution, d'étiquetage et de contrôle des produits biologiques. Dans l'UE, ces règles sont arrêtées dans plusieurs règlements, à savoir:

- le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91¹⁰;
- le règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles¹¹;
- le règlement (CE) n° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers¹².

Par ailleurs, les aliments biologiques tombent sous le coup de la législation alimentaire générale [règlement (CE) n° 178/2002¹³], et la production biologique entre dans le champ d'application du règlement (CE) n° 882/2004¹⁴, qui constitue la législation la plus générale en matière de contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux¹⁵.

PHOTO 2 – LE LOGO «AGRICULTURE BIOLOGIQUE» DE L'UE



© Union européenne.

Source: règlement (UE) n° 271/2010 de la Commission du 24 mars 2010 modifiant le règlement (CE) n° 889/2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le logo de production biologique de l'Union européenne (JO L 84 du 31.3.2010, p. 19).

¹⁰ JO L 189 du 20.7.2007, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 967/2008 (remettant à plus tard l'obligation d'utiliser le logo de production biologique de l'UE) (JO L 264 du 3.10.2008, p. 1).

¹¹ JO L 250 du 18.9.2008, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 1254/2008 (instaurant de nouvelles règles sur la production de levures biologiques) (JO L 337 du 16.12.2008, p. 80).

¹² JO L 334 du 12.12.2008, p. 25. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 537/2009 (JO L 159 du 20.6.2009, p. 6), le règlement (UE) n° 471/2010 (JO L 134 du 1.6.2010, p. 1) et le règlement d'application (UE) n° 590/2011 (JO L 161 du 21.6.2011, p. 9).

¹³ Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31 du 1.2.2002, p. 1).

¹⁴ Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 165 du 30.4.2004, p. 1).

¹⁵ Les aliments biologiques tombent également sous le coup de la législation spécifique applicable aux produits concernés, par exemple le règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, le règlement (CE) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ou encore le règlement (CE) n° 1760/2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, pour n'en citer que quelques-uns.

- 7.** Dans l'UE, les produits biologiques ne peuvent donc être certifiés «bio» et étiquetés en tant que tels que lorsque les règles de production sont conformes aux exigences des règlements susmentionnés. L'apposition du logo de l'UE est obligatoire depuis le 1^{er} juillet 2010 pour les denrées alimentaires préemballées. Son usage est facultatif pour les produits importés.
- 8.** Conformément aux dispositions de l'article 37 du règlement (CE) n° 834/2007, la Commission a mis en place le comité permanent de l'agriculture biologique (SCOF). Le SCOF est le comité de réglementation de la Commission chargé de la production biologique. Il est présidé par celle-ci et se compose de représentants des États membres. Il vise à garantir que les responsabilités de la Commission européenne en matière de mise en œuvre du droit dérivé sont exercées en concertation étroite avec les gouvernements des États membres.
- 9.** La Commission, en collaboration avec les États membres, a achevé le document de travail des services de la Commission concernant les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique¹⁶. Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, ce document témoigne des efforts consentis par la Commission pour établir des lignes directrices plus concrètes à l'intention des États membres sur l'application des règlements régissant la production biologique.

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA PRODUCTION BIOLOGIQUE

- 10.** Un système de contrôle a été mis en place en vue de contrôler et de certifier, pour chaque opérateur de la filière biologique (exploitants agricoles, transformateurs, importateurs, etc.), l'application correcte des règles de production. Vu qu'il n'existe aucun moyen scientifique de déterminer si un produit est biologique ou non, le système de contrôle vise à garantir les procédés de production et non les produits eux-mêmes¹⁷. Le marché des produits biologiques dépend dans une large mesure de la confiance des consommateurs, et donc de ce système de certification censé garantir que les produits biologiques sont authentiques. Selon la Commission, les consommateurs doivent par exemple pouvoir être sûrs que chaque fois qu'ils achètent une pomme biologique ou un morceau de viande de bœuf biologique dans leur supermarché, ceux-ci ont effectivement été produits conformément à des règles strictes visant au respect de l'environnement et des animaux.

¹⁶ «Working document of the Commission services on official controls in the organic sector», version du 8 juillet 2011 (présenté au SCOF les 27 et 28 septembre 2011).

¹⁷ Voir également les points 32 et 33.

11. Le cadre juridique de l'UE dispose que les États membres doivent mettre en place un système de contrôle (voir **figure 3**). La Commission est chargée de réaliser des audits des systèmes de contrôle des États membres.
12. Les États membres peuvent choisir de mettre en place des systèmes de contrôle publics, privés ou mixtes et ils désignent une ou plusieurs autorité(s) compétente(s) responsable(s) des contrôles. L'autorité compétente désigne à son tour, en fonction du système choisi, des autorités de contrôle publiques, des organismes de contrôle privés ou une combinaison des deux. La majorité des États membres (18) ont décidé de confier les contrôles à des organismes privés, tandis que 5 États membres ont désigné des autorités de contrôle publiques et que les 4 restants ont choisi un système mixte comprenant une autorité de contrôle publique et des organismes de contrôle privés agréés. Les autorités compétentes sont chargées d'agréer et de superviser les organismes et autorités de contrôle. Elles sont tenues d'organiser, si nécessaire, des audits ou des inspections de ces organismes et, le cas échéant, retirent la délégation donnée à un organisme de contrôle lorsque celui-ci ne satisfait pas aux exigences.

FIGURE 3

INSTITUTIONS ET ORGANISMES INTERVENANT DANS LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DES PRODUITS BIOLOGIQUES



Source: «Economic concepts of organic certification» (Concepts économiques de la certification biologique) du 29 juillet 2009, Certcost – *Economic analysis of certification systems in organic food and farming* (Analyse économique des systèmes de certification en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques).

- 13.** Lorsqu'un État membre choisi de confier le contrôle à des organismes privés, ces derniers doivent être accrédités¹⁸. Chaque État membre de l'UE a désigné un organisme d'accréditation unique. Les contrôles effectués par ces organismes d'accréditation portent sur les compétences techniques, l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité professionnelle des organismes de contrôle. Les autorités de contrôle publiques ne doivent pas être accréditées.
- 14.** Les organismes de contrôle (ou «autorités de contrôle» dans les systèmes publics) constituent l'élément central du système de contrôle. Ils effectuent des contrôles au niveau des différents opérateurs. Les consommateurs, les autorités des États membres et la Commission s'en remettent dans une large mesure aux travaux de ces organismes. Les contrôles auxquels sont soumis les opérateurs biologiques comprennent généralement l'inspection physique des lieux de production ou de transformation, la vérification des documents comptables et le prélèvement d'échantillons de produits finaux, de produits récoltés, de feuilles ou de terre en vue de contrôler l'utilisation de substances non autorisées. Les certificats délivrés par ces organismes de contrôle sont facturés aux différents opérateurs.

¹⁸ Conformément à la dernière version de la norme européenne EN 45011 ou du guide ISO 65 (exigences générales relatives aux organismes procédant à la certification de produits).

IMPORTATION DE PRODUITS BIOLOGIQUES DE PAYS TIERS

- 15.** S'agissant des produits biologiques fabriqués hors de l'UE, le règlement (CE) n° 834/2007 prévoit quatre régimes d'importation différents (voir **tableau 1**), dont deux seulement étaient appliqués au moment de l'audit.

TABEAU 1

RÉGIMES D'IMPORTATION PRÉVUS PAR LE RÈGLEMENT (CE) N° 834/2007

Régime d'importation	Gestion assurée par	Appliqué au moment de l'audit
Liste des pays tiers reconnus équivalents	la Commission européenne	OUI
Liste des organismes/ autorités de contrôle reconnu(e)s aux fins de l'équivalence	la Commission européenne	NON – la première liste des organismes de contrôle reconnus équivalents n'avait pas été publiée par la Commission au moment de l'audit.
Liste des organismes/ autorités de contrôle reconnu(e)s aux fins de la conformité	la Commission européenne	NON – la date limite de dépôt des demandes pour figurer sur la première liste a été reportée au 31 octobre 2014.
Autorisations d'importation	les États membres	OUI

- 16.** Les conditions de production dans les pays tiers pouvant être très différentes de celles en vigueur dans l'UE, il arrive qu'il ne soit pas possible d'appliquer exactement les mêmes règles en matière de production et de contrôle. La Commission peut alors reconnaître les pays tiers dont elle considère les systèmes de production et de contrôle des produits biologiques comme étant équivalents, ce qui signifie que les produits certifiés biologiques dans ces pays sont acceptés en tant que tels dans l'UE. Les pays figurant actuellement sur la liste des pays tiers reconnus équivalents sont l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Costa Rica, l'Inde, Israël, le Japon, la Suisse, la Tunisie et la Nouvelle-Zélande; les États-Unis viendront s'ajouter à partir du 1^{er} juin 2012.
- 17.** De plus, deux nouveaux régimes d'importation sont actuellement mis en place pour permettre l'importation de produits biologiques de pays tiers n'ayant pas encore obtenu la reconnaissance. Il s'agit de la liste des organismes/autorités de contrôle reconnu(e)s aux fins de l'équivalence (non publiée au moment de l'audit) et de la liste des organismes/autorités de contrôle reconnu(e)s aux fins de la conformité (dont la date limite de dépôt des demandes a été reportée au mois d'octobre 2014).
- 18.** Le quatrième régime, à savoir le régime d'autorisation des importations, a été établi à titre transitoire par le règlement (CEE) n° 2083/92 du Conseil. La possibilité d'octroyer des autorisations d'importation a depuis été prolongée à diverses reprises¹⁹. Le règlement (UE) n° 1267/2011 de la Commission du 6 décembre 2011 actuellement en vigueur prévoit qu'il ne sera plus possible de délivrer des autorisations d'importation après le 1^{er} juillet 2014. Le même règlement établit que les autorisations accordées à partir du 1^{er} juillet 2012 expirent au plus tard douze mois après leur octroi. Ce régime d'importation reste toutefois largement utilisé puisqu'environ 4 000 autorisations d'importation sont délivrées chaque année par les différents États membres de l'UE (essentiellement par l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni).
- 19.** Il importe de bien mettre en œuvre les procédures de contrôle relatives aux importations (permettant de garantir que les produits importés respectent des conditions de production et de contrôle au moins équivalentes) pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et une concurrence loyale entre les produits de l'Union et ceux provenant de l'extérieur.

¹⁹ Le règlement (CEE) n° 2083/92 du Conseil (JO L 208 du 24.7.1992, p. 15) permettait d'octroyer des autorisations d'importation jusqu'au 31 juillet 1995; cette date limite a été reportée au 31 décembre 2002 par le règlement (CE) n° 1935/95 du Conseil (JO L 186 du 5.8.1995, p. 1), puis au 31 décembre 2005 par le règlement (CE) n° 1804/1999 du Conseil (JO L 222 du 24.8.1999, p. 1) et au 31 décembre 2006 par le règlement (CE) n° 1567/2005 du Conseil (JO L 252 du 28.9.2005, p. 1); le règlement (CE) n° 1991/2006 du Conseil (JO L 411 du 30.12.2006, p. 18) a établi la limite à douze mois après la publication de la première liste des autorités et des organismes de contrôle reconnus aux fins de l'équivalence, tandis que le règlement (CE) n° 1235/2008 de la Commission (JO L 334 du 12.12.2008, p. 25) a fixé la date limite au 1^{er} janvier 2013.

L'AUDIT

ÉTENDUE DE L'AUDIT

20. L'audit a été centré sur l'efficacité du système de contrôle et la façon dont les institutions et organismes concernés (à savoir la Commission et les autorités compétentes, les organismes d'accréditation et les organismes de contrôle dans les États membres) ont exercé leurs responsabilités. La question d'audit principale était la suivante:

Le système de contrôle des produits biologiques fournit-il une assurance suffisante quant au respect des exigences fondamentales relatives à la production, à la transformation, à la distribution et aux importations de produits biologiques?

21. L'audit a plus précisément visé à répondre aux questions suivantes:

- a) Les procédures de contrôle de la production biologique au sein de l'UE sont-elles mises en œuvre de façon adéquate en ce qui concerne:
- L'agrément et la supervision des organismes de contrôle par les États membres?
 - L'échange d'informations au sein des États membres, entre les États membres et la Commission ainsi qu'entre les États membres?
 - La garantie de la traçabilité des produits?
 - La surveillance exercée par la Commission sur les systèmes de contrôle des États membres?
- b) Les procédures de contrôle relatives à l'importation de produits sont-elles mises en œuvre de façon adéquate en ce qui concerne:
- La gestion par la Commission de la liste des pays tiers reconnus équivalents?
 - La délivrance par les États membres des autorisations d'importation?
 - La vérification par les organismes de contrôle des États membres du respect des exigences par un importateur déterminé?

22. S'agissant des procédures de contrôle relatives à la production biologique au sein de l'UE, la période prise en considération dans le cadre de l'audit débute à la date d'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 834/2007, soit en janvier 2009. La période prise en considération en ce qui concerne les procédures de contrôle relatives à l'importation de produits débute à la date d'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 2092/91²⁰ et de ses modifications (soit à partir de juin 1991 pour la liste des pays tiers reconnus équivalents et à partir de juillet 1992 pour les autorisations d'importation).

²⁰ Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO L 198 du 22.7.1991, p. 1).

APPROCHE DE L'AUDIT

23. Les informations probantes ont été recueillies:

- lors d'un examen des dossiers de la Commission, y compris une analyse de documents provenant de pays tiers et reçus par la Commission dans le cadre des différents régimes d'importation, ainsi que lors de réunions avec les services des directions générales de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI) et de la santé et des consommateurs (DG SANCO – Office alimentaire et vétérinaire);
- à l'occasion de visites d'audit effectuées dans six États membres, à savoir le Royaume-Uni (Angleterre), l'Allemagne (Rhénanie-du-Nord - Westphalie), l'Italie (Émilie-Romagne), l'Espagne (Andalousie), la France et l'Irlande²¹. Ces missions ont notamment comporté des examens documentaires, des réunions avec les autorités compétentes, avec les organismes d'accréditation et avec deux organismes de contrôle privés par État membre, ainsi que des visites sur place auprès des producteurs, des transformateurs et des importateurs. S'agissant des visites sur place, les auditeurs ont accompagné les inspecteurs afin d'évaluer la qualité des inspections et d'appréhender la manière dont ils procèdent aux contrôles documentaires et à la vérification des pratiques de production;
- au moyen de contrôles de traçabilité réalisés sur 85 produits pour vérifier: a) s'il était possible d'identifier l'ensemble des opérateurs intervenus dans la mise à disposition des produits; b) si tous les opérateurs étaient certifiés «bio»; c) si tous avaient été soumis à une visite d'inspection au cours de l'année précédente (voir présentation plus détaillée à l'**annexe I**);
- à l'occasion d'analyses de laboratoire effectuées sur 73 produits en vue de contrôler les procédures de prélèvement des échantillons et d'interprétation des résultats de laboratoire mises en œuvre par les organismes de contrôle (voir présentation plus détaillée à l'**annexe II**);
- sur la base d'un rapport d'évaluation établi par un expert internationalement reconnu pour le compte de la Cour (portant sur la qualité des procédures appliquées par les organismes de contrôle pour effectuer des analyses de laboratoire sur ces 73 produits et pour interpréter les résultats);
- en examinant les plans de contrôle nationaux pluriannuels (PCNP) disponibles et les rapports annuels correspondants remis par les 27 États membres à la Commission.

²¹ Les États membres visités ont été sélectionnés pour leur importance sur le marché de l'UE (voir point 2). L'Irlande a été sélectionnée pour tester et optimiser la méthodologie d'audit.

²² JO C 279 du 11.11.2005, p. 1.

²³ <http://eca.europa.eu>

AUDITS PRÉCÉDENTS

24. La Cour a publié le rapport spécial n° 3/2005 relatif au développement rural: la vérification des dépenses agroenvironnementales²², qui couvrait en partie le système de contrôle de la production biologique (voir point 43), ainsi que le rapport spécial n° 7/2011 concernant la conception et la gestion de l'aide agroenvironnementale²³.

OBSERVATIONS

MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE DE LA PRODUCTION BIOLOGIQUE AU SEIN DE L'UE

MISE AU JOUR DE FAIBLESSES AFFECTANT LES PRATIQUES DES ÉTATS MEMBRES EN MATIÈRE D'AGRÉMENT ET DE SUPERVISION DES ORGANISMES DE CONTRÔLE

25. Les autorités compétentes des États membres auraient dû documenter les procédures en matière d'agrément et de supervision des organismes de contrôle pour garantir le respect des exigences réglementaires. En outre, elles devraient promouvoir l'application des bonnes pratiques. Les organismes de contrôle (ou les autorités de contrôle, lorsqu'il s'agit de systèmes publics) constituent la pierre angulaire du système de contrôle. Les organismes de contrôle sont tenus de respecter les règlements de l'UE lors des vérifications portant sur les opérateurs de la filière biologique.

ENCADRÉ 1

EXEMPLES DE PROCÉDURES EN MATIÈRE D'AGRÉMENT ET DE SUPERVISION DES AUTORITÉS COMPÉTENTES ACCUSANT DES RETARDS OU N'ÉTANT PAS SUFFISAMMENT DÉTAILLÉES

Au Royaume-Uni, les procédures en matière d'agrément et de supervision des organismes de contrôle mises en œuvre par les autorités compétentes n'ont été formellement adoptées que le 18 octobre 2010, alors que le règlement (CE) n° 834/2007 relatif à la production biologique était entré en vigueur en janvier 2009.

En France, l'autorité compétente n'avait établi ni les procédures ni les listes de vérification permettant de valider les plans de contrôle des organismes de contrôle, qui constituent le principal document communiqué par ces derniers.

En Espagne (Andalousie), l'autorité compétente ne disposait d'aucune liste de vérification pour superviser les organismes de contrôle conformément aux dispositions de l'article 27, paragraphes 8 et 9, du règlement (CE) n° 834/2007 (afin, par exemple, de vérifier si chacun des opérateurs fait l'objet d'au moins une inspection par an) ou conformément à d'autres procédures susceptibles de constituer des bonnes pratiques, comme la vérification de la politique en matière d'échantillonnage, des résultats des analyses ou de l'échange d'informations entre l'organisme de contrôle et d'autres entités.

En Irlande, les procédures en matière d'agrément des organismes de contrôle ne spécifiaient pas la nature des vérifications à réaliser et faisaient uniquement référence aux travaux administratifs à effectuer lors du traitement des nouvelles candidatures. Il n'existait aucune procédure concernant le retrait de l'agrément des organismes de contrôle.

LES PROCÉDURES EN MATIÈRE D'AGRÈMENT (DÉLIVRANCE/RETRAIT) OU DE SUPERVISION DES ORGANISMES DE CONTRÔLE NE SONT PAS CORRECTEMENT DOCUMENTÉES

- 26.** Les autorités compétentes délivrent un agrément aux organismes de contrôle et leur délèguent des tâches de contrôle si elles ont obtenu une assurance suffisante que leur fonctionnement est conforme aux exigences réglementaires de l'UE. L'une des exigences fondamentales en ce qui concerne les organismes de contrôle est qu'ils soient accrédités. Les organismes d'accréditation délivrent une accréditation initiale et veillent ensuite à ce que les exigences correspondantes continuent d'être respectées. Toutefois, c'est aux autorités compétentes qu'incombe la responsabilité finale d'assurer la supervision des organismes de contrôle et le suivi du respect continu des exigences des règlements de l'UE.
- 27.** La Cour a réalisé son audit dans six États membres utilisant un système d'organismes de contrôle privés; pour trois d'entre eux, elle a constaté que les procédures en matière de délivrance/retrait de l'agrément ou de supervision des organismes de contrôle n'étaient pas suffisamment détaillées (par exemple les procédures décrivant les vérifications à effectuer lors de la validation des plans de contrôle des organismes de contrôle ou lors des contrôles sur place au niveau de ces derniers). Dans un cas, elles n'avaient pas été actualisées en temps utile (voir **encadré 1**).

LES AUTORITÉS COMPÉTENTES NE DISPOSENT PAS DE SUFFISAMMENT D'INFORMATIONS POUR GARANTIR QUE TOUS LES OPÉRATEURS FONT L'OBJET D'AU MOINS UNE INSPECTION PAR AN COMME LE REQUIERT LA RÉGLEMENTATION

- 28.** Les organismes de contrôle sont chargés d'inspecter les opérateurs et de délivrer les certifications biologiques conformément aux règles de l'UE. Selon l'une des exigences principales, les organismes/autorités de contrôle doivent effectuer au moins une inspection par an auprès des opérateurs, qu'ils soient producteurs, transformateurs ou importateurs [article 27, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 834/2007]. Le respect de cette exigence a pour objectif de garantir aux consommateurs que les opérateurs se sont conformés aux règles de la production biologique de manière continue.

Article 27 du règlement (CE) n° 834/2007 – Système de contrôle

«3. [...] chaque opérateur, à l'exception des grossistes qui ne s'occupent que des produits préemballés et des opérateurs vendant au consommateur ou à l'utilisateur final visés à l'article 28, paragraphe 2, fait l'objet d'une vérification de la conformité au moins une fois par an.»

29. Les autorités compétentes sont censées veiller à ce que les organismes de contrôle satisfassent à cette obligation. Or, elles ne disposent pas de suffisamment d'informations pour pouvoir assurer une supervision adéquate en la matière, pour les raisons suivantes:

- a) les informations communiquées par les organes de contrôle en vertu de l'article 27, paragraphe 14, du règlement (CE) n° 834/2007 ne permettent pas de vérifier le respect de cette exigence. Par exemple, les comptes rendus succincts fournis aux autorités compétentes mentionnent le nombre total de contrôles effectués au cours de l'année. Toutefois, il n'est pas tenu compte du fait que les opérateurs peuvent rejoindre ou quitter le système de contrôle au cours de l'exercice; par conséquent, il n'est pas possible de vérifier si chacun des opérateurs a bien été contrôlé au moins une fois au cours de l'année en cause;

Article 27 du règlement (CE) n° 834/2007 – Système de contrôle

«14. Les autorités et organismes de contrôle communiquent chaque année aux autorités compétentes, au plus tard le 31 janvier, une liste des opérateurs ayant fait l'objet d'un contrôle au 31 décembre de l'année précédente. Ils fournissent chaque année, avant le 31 mars, un compte rendu succinct des activités de contrôle effectuées pendant l'année écoulée.»

- b) certaines autorités compétentes s'appuient sur les travaux réalisés par les organismes d'accréditation alors que les rapports d'évaluation établis par ceux-ci ne contiennent pas suffisamment d'informations pour confirmer que l'exigence en matière d'inspection annuelle a bien été satisfaite. Les organismes d'accréditation se fondent souvent exclusivement sur la description des procédures appliquées par les organismes de contrôle au lieu de vérifier si les procédures en question sont mises en œuvre dans la pratique. En outre, dans le cadre du cycle d'accréditation, qui couvre une période de quatre à cinq ans, il n'y a aucune obligation de contrôler chaque année l'exigence de l'UE relative à l'inspection annuelle.

LES PROCÉDURES ET PRATIQUES MISE EN ŒUVRE PAR LES ORGANISMES DE CONTRÔLE LORS DE L'INSPECTION DES OPÉRATEURS POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉES

30. Conformément aux dispositions de l'article 27, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 834/2007 et de l'article 65, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 889/2008, les organismes de contrôle doivent procéder à une **évaluation systématique des risques de leurs opérateurs en tenant compte des facteurs de risque** liés à la nature de leurs opérations (par exemple la quantité des produits concernés ou le risque que des produits biologiques soient échangés avec des produits conventionnels) lorsqu'ils prennent la décision d'effectuer ou non des visites de contrôle supplémentaires (c'est-à-dire en plus des visites de contrôle annuelles, voir point 28). Si un grand nombre d'irrégularités affectent un certain type de produit ou d'activité, il convient de renforcer le suivi en réalisant des visites de contrôle par sondage auprès des opérateurs présentant ce même profil. Toutefois, sur les douze organismes de contrôle visités dans le cadre de l'audit, sept ne tiennent pas compte des facteurs de risque liés à la nature des opérateurs lorsqu'ils décident de procéder à des visites de contrôle supplémentaires.

Article 27 du règlement (CE) n° 834/2007 – **Système de contrôle**

«3. Dans le cadre du présent règlement, la nature et la fréquence des contrôles sont déterminées sur la base d'une évaluation du risque d'irrégularités ou d'infractions en ce qui concerne le respect des exigences prévues dans le présent règlement [...]»

Article 65 du règlement (CE) n° 889/2008 – **Visites de contrôle**

«4. De plus, l'autorité ou l'organisme de contrôle effectue des visites de contrôle par sondage, inopinées dans la plupart des cas, sur la base d'une évaluation générale du risque de manquement aux règles de la production biologique, en tenant compte, au minimum, des résultats des contrôles précédents, de la quantité de produits concernés et du risque d'échange de produits.»

- 31.** Bien qu'elle ne soit pas imposée par les règlements, la **rotation des inspecteurs**, qui permet de réduire le risque d'une trop grande familiarité entre l'inspecteur et l'opérateur, constitue une bonne pratique de gestion au sein des organismes de contrôle. Toutefois, les résultats d'audit montrent que seulement quatre des douze organismes de contrôle visités avaient établi des procédures en la matière (voir **encadré 2**).

ENCADRÉ 2

EXEMPLE D'UN ORGANISME DE CONTRÔLE N'APPLIQUANT PAS LA ROTATION DES INSPECTEURS

En Italie, l'un des organismes de contrôle visités ne prévoyait pas de rotation obligatoire de ses inspecteurs après un certain nombre d'années, et ce en dépit de la mesure correctrice qu'il aurait dû appliquer à la suite de l'avertissement adressé en 2009 par l'une des autorités compétentes de la région concernée, dans le cadre de ses activités de surveillance. L'organisme de contrôle a fait savoir que des travaux visant à mettre en place un système de rotation des inspecteurs, par exemple à un rythme quadriennal, étaient en cours.

L'UTILISATION DE LA RECHERCHE DE RÉSIDUS COMME OUTIL DE CONTRÔLE DES PROCESSUS DE PRODUCTION PEUT ÊTRE AMÉLIORÉE

- 32.** Les méthodes de production biologique supposent obligatoirement une restriction de l'utilisation de produits chimiques et d'autres substances. En cas de doute, la recherche de résidus peut fournir des éléments probants attestant ou non l'utilisation de substances non autorisées, telles que les pesticides interdits, les organismes génétiquement modifiés (OGM), les additifs alimentaires ou les produits phytosanitaires. La recherche de résidus constitue l'un des outils que les organismes de contrôle utilisent pour s'assurer que les opérateurs respectent les règles de production visées dans les différents règlements. Les dispositions réglementaires applicables ne définissent pas un nombre minimal d'analyses de laboratoire à effectuer et imposent uniquement de réaliser des tests lorsque l'utilisation de produits non autorisés dans la production biologique est suspectée. Par conséquent, les organismes de contrôle ont une interprétation différente de la notion de suspicion et recourent à cet outil de façons diverses.

ENCADRÉ 3

EXEMPLES D'ORGANISMES DE CONTRÔLE DISPOSANT D'UN BON PLAN D'ÉCHANTILLONNAGE POUR LES CONTRÔLES ANALYTIQUES EN LABORATOIRE

En Italie, deux organismes de contrôle visités disposaient d'un plan d'échantillonnage pour la réalisation des analyses de laboratoire régulières des produits. Leur plan d'échantillonnage a été élaboré sur la base d'une analyse des risques. S'agissant des opérateurs exerçant des activités à faible risque, les échantillons ne sont tirés qu'en cas de suspicion. En ce qui concerne les opérateurs présentant un risque moyen, seul un certain pourcentage du nombre total des opérateurs dans cette catégorie fait l'objet d'un échantillonnage, contre 100 % des opérateurs exerçant des activités à risque élevé.

En France, l'un des organismes de contrôle visités élabore chaque année un programme de contrôles analytiques en laboratoire en se fondant sur une analyse des risques ainsi qu'en tenant compte de toute alerte et des résultats des années précédentes. Depuis 2009, le comité de certification établit un plan prévisionnel d'analyses, qui précise le nombre minimal d'échantillons à examiner ainsi que le nombre minimal d'analyses à effectuer sur ces échantillons.

Un autre organisme de contrôle visité en France dispose d'une stratégie analytique définie dans le plan de contrôle, qui détermine les critères de déclenchement d'un contrôle analytique. Il s'agit principalement de cas particuliers, comme celui des opérateurs mixtes (produits biologiques et conventionnels) et des risques liés aux OGM. L'agent compétent élabore chaque année un «guide de recommandations des analyses en agriculture biologique», qui sert à mieux cibler tant le nombre que la nature des analyses. La décision de réaliser une analyse reste à la discrétion de l'inspecteur. Le comité de certification fixe un budget annuel pour les tests, et chaque inspecteur/auditeur reçoit, en fonction de la typologie du secteur, un budget annuel qui lui est propre.

33.

Afin d'apprécier le système de recherche de résidus mis en place dans les États membres visités, la Cour a acheté une série de produits et a invité les États membres à effectuer les contrôles analytiques qu'ils réalisent normalement pour détecter la présence de substances non autorisées (voir **annexe II** pour plus de détails). Les résultats des analyses et les méthodes utilisées ont ensuite été évalués par un expert indépendant. La Cour a constaté qu'un certain nombre d'organismes de contrôle adoptaient les bonnes pratiques en matière de recherche de résidus. Toutefois, d'autres organismes de contrôle pourraient également les utiliser.

- a) Dans deux des États membres contrôlés, les procédures des organismes de contrôle visités peuvent être considérées comme des bonnes pratiques: elles définissent un plan d'échantillonnage annuel ou plurianuel axé sur les risques pour les analyses de laboratoire régulières, et ce bien que la législation de l'UE en matière d'agriculture biologique n'impose l'échantillonnage qu'en cas de suspicion (voir **encadré 3**). En revanche, cinq organismes de contrôle visités ne disposent pas de plan d'échantillonnage définissant un **nombre minimal de contrôles analytiques** ou reposant sur une analyse des risques.
- b) L'ensemble des organismes de contrôle visités prélèvent des échantillons pour déceler les pesticides et les engrais qui font partie des **substances interdites** par la législation européenne relative à la production biologique; toutefois, l'un d'entre eux omet de rechercher d'autres substances, telles que les additifs alimentaires et les additifs pour l'alimentation animale ou encore les auxiliaires technologiques.
- c) Les résultats des analyses requièrent toujours une **interprétation nuancée**²⁴. La Cour a constaté que les procédures appliquées par deux organismes de contrôle visités n'indiquent pas de manière adéquate comment interpréter les résultats des analyses, ni quelles mesures de suivi prendre au cas où ces derniers seraient positifs.
- d) Il convient de prélever un certain type d'échantillon (par exemple nourriture, feuilles ou sol) et de fixer le calendrier en fonction de l'hypothèse de l'utilisation de substances interdites à une certaine étape de la production ou de la transformation²⁵. Par exemple, l'analyse des feuilles ou du sol donnera souvent de bien meilleurs résultats que l'analyse des récoltes ou du produit transformé (par exemple de la confiture). La plupart des organismes de contrôle pour lesquels la question a été examinée tiennent compte du type d'échantillon prélevé afin d'exploiter au maximum les résultats de l'analyse. Toutefois, l'un des organismes de contrôle visités en Espagne se limite, dans la mesure du possible, à analyser les échantillons des produits finaux, au détriment de la réalisation d'**analyses au niveau des processus de production**.

²⁴ Si les résultats des analyses sont positifs, il importe de déterminer la source de contamination potentielle et de mettre en place des mesures pour prévenir toute contamination future.

²⁵ Les pesticides modernes ont été conçus de sorte à se dégrader rapidement et les recommandations pour leur utilisation sont formulées de manière à minimiser les teneurs en résidus de pesticides. Dans la plupart des cas, l'utilisation de pesticides ne laissera pas de résidus détectables dans les produits finaux.

- 34.** En outre, la Cour a constaté que sur les dix organismes de contrôle pour lesquels la question a été examinée, deux n'appliquaient pas les procédures adéquates en matière d'échantillonnage et d'analyse. En Espagne, les deux organismes de contrôle visités ne prélèvent pas plus d'un échantillon auprès des opérateurs. Cette procédure n'est pas conforme aux dispositions de l'article 11, paragraphes 5 et 6, du règlement (CE) n° 882/2004 et, compte tenu de l'impossibilité de réaliser des tests sur un contre-échantillon, elle met l'organisme de contrôle en position de faiblesse si l'opérateur décidait de contester les résultats. La Cour estime que les autorités compétentes pourraient améliorer leur rôle en matière d'agrément et de supervision en veillant à ce que les organismes de contrôle respectent les exigences de l'UE telles que celle susmentionnée.

Article 11 du règlement (CE) n° 882/2004 – Méthodes d'échantillonnage et d'analyse

«5. Les autorités compétentes établissent des procédures propres à garantir aux exploitants du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire dont les produits sont soumis à un échantillonnage et à une analyse le droit de demander un rapport d'expertise complémentaire, sans préjudice de l'obligation imposée aux autorités compétentes de réagir rapidement en cas d'urgence.

6. En particulier, elles font en sorte que les exploitants du secteur de l'alimentation animale ou du secteur alimentaire soient en mesure d'obtenir des échantillons en nombre suffisant pour un rapport d'expertise complémentaire, à moins que cela ne soit impossible dans le cas de produits très périssables ou d'une très faible quantité de substrat.»

LES NOTIONS D'INFRACTION ET D'IRRÉGULARITÉ, AINSI QUE LES SANCTIONS APPLIQUÉES CORRESPONDANTES, DIFFÉRENT D'UN ÉTAT MEMBRE À UN AUTRE, AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES, VOIRE AU SEIN DES ORGANISMES DE CONTRÔLE

- 35.** Dans plusieurs États membres, les autorités compétentes n'ont pas distingué de catégories précises pour les manquements et les sanctions correspondantes (Allemagne, France et Royaume-Uni). Par conséquent, au sein des États membres, chaque organisme de contrôle définit les manquements et applique les sanctions différemment. Il en résulte que, pour une même infraction, les opérateurs sont sanctionnés de manière différente au sein d'un même État membre.

- 36.** Plusieurs organismes de contrôle appliquent des sanctions différentes pour un même manquement, ou n'imposent pas les sanctions appropriées (par rapport à leur plan de contrôle ou aux instructions de l'autorité compétente) ou encore imposent des sanctions qui ne sont pas prévues dans leur plan de contrôle (voir **encadré 4**).
- 37.** Des études réalisées par des scientifiques de renommée ont souligné les différences sensibles existant entre les résultats des contrôles d'un organisme de contrôle à un autre²⁶. La Cour a constaté qu'en 2009 un organisme de contrôle dans un État membre n'avait retiré aucune certification et avait décidé de ne procéder qu'à trois suspensions (ce qui équivaut à 0,38 retrait ou suspension pour 1 000 opérateurs), alors que, pour la même année, un autre organisme de contrôle dans un autre État membre avait décidé d'effectuer 5,26 retraits ou suspensions pour 1 000 opérateurs. Il serait utile que des différences aussi marquées dans les résultats des contrôles fassent l'objet d'une supervision et d'un suivi, dans un premier temps par les autorités compétentes, puis par la Commission, au niveau de l'UE, dans le cadre de l'exercice de ses activités de surveillance.

²⁶ «Supervision of an organic control system in Europe – an analysis of German control data» (Supervision d'un système de contrôle en matière de produits biologiques en Europe – Analyse des données de contrôle d'Allemagne), projet Certcost, présentation lors du salon Biofach de Nuremberg, le 19 février 2010; Zorn et al., «Monitoring of the organic control system in Germany – an opportunity to increase consumer's trust» (Surveillance du système de contrôle en matière de produits biologiques en Allemagne – une occasion de renforcer la confiance du consommateur), *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, 2010, tome 19(1):71-80.

ENCADRÉ 4

EXEMPLES DE SANCTIONS DIFFÉRENTES

Le non-respect d'une exigence spécifique en matière de production animale²⁷ conduit, en Italie, au «déclassement de produits ou de parcelles»; pour un organisme de contrôle en France, cette infraction donnerait lieu à un «avertissement», alors qu'un autre organisme de contrôle, toujours en France, appliquerait une «demande de mesure corrective». Les auditeurs ont relevé des exemples où, pour le non-respect de cette exigence, des opérateurs en Italie ont été sanctionnés par le «déclassement de produits ou de parcelles», et ne pouvaient donc plus vendre leurs produits comme biologiques, alors que, pour la même infraction, des opérateurs en France ont pu continuer à les commercialiser en tant que tels.

En Italie, l'un des organismes de contrôle visités inclut, dans ses rapports d'inspection à l'intention des producteurs, une section contenant des «recommandations et mesures relatives à la mise en œuvre des règlements», complémentaire à la section énumérant les cas de manquements. Les auditeurs ont relevé un cas où un manquement avait été notifié dans cette première section plutôt que d'être classé et sanctionné conformément aux procédures applicables.

²⁷ Conformément aux dispositions de l'article 24, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 889/2008, le délai d'attente, dans les conditions normales d'usage, entre le dernier traitement allopathique vétérinaire administré à un animal et la production de denrées alimentaires provenant de cet animal dans le cadre de l'agriculture biologique est doublé par rapport au délai d'attente légal ou, en l'absence de délai légal, est fixé à 48 heures.

**MISE AU JOUR D'INSUFFISANCES EN MATIÈRE D'ÉCHANGE
D'INFORMATIONS AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES,
AINSI QU'AVEC LA COMMISSION ET ENTRE ÉTATS MEMBRES**

- 38.** La circulation des informations joue un rôle essentiel dans le système de contrôle. En l'absence d'une circulation correcte des informations, celui-ci risque de ne pas fonctionner efficacement. Les sections ci-après présentent les constatations de la Cour à deux des niveaux qu'elle considère comme les plus pertinents: la circulation des informations entre le système de contrôle de la production biologique et celui des paiements agroenvironnementaux, d'une part, et la circulation des informations entre États membres et avec la Commission, d'autre part.

LA CIRCULATION DES INFORMATIONS ENTRE LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE LA PRODUCTION BIOLOGIQUE ET CELUI DES PAIEMENTS AGROENVIRONNEMENTAUX DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

- 39.** Dans le cadre du pilier «développement rural» de la politique agricole commune, certaines pratiques de l'agriculture biologique sont éligibles à une aide au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural. L'article 36, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1975/2006²⁸ prévoit l'échange d'informations entre les services et les organisations actifs dans la vérification des critères d'éligibilité à cette aide.

Article 36 du règlement (CE) n° 1975/2006 – Compte rendu des contrôles à l'organisme payeur

«1. Lorsque les contrôles ne sont pas effectués par l'organisme payeur, l'État membre s'assure que ce dernier reçoit suffisamment d'informations sur lesdits contrôles. Il appartient à l'organisme payeur de définir ses besoins en la matière.

[...]»

²⁸ Règlement (CE) n° 1975/2006 de la Commission du 7 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application de procédures de contrôle et de conditionnalité pour les mesures de soutien au développement rural (JO L 368 du 23.12.2006, p. 74).

- 40.** Dans deux États membres visités, la circulation des informations était insuffisante entre le système de contrôle de la production biologique²⁹ et le régime de soutien aux mesures de développement rural³⁰ en ce qui concerne les aides à l'agriculture biologique relevant des mesures agroenvironnementales. En France, les résultats des vérifications effectuées par les organismes de contrôle ne sont pas communiqués à l'organisme payeur chargé des aides agroenvironnementales. Par conséquent, les cas de non-respect des conditions d'obtention des aides agroenvironnementales détectés par un organisme de contrôle risquent de ne pas se traduire par une réduction ou par un recouvrement des paiements. De même, au Royaume-Uni, les informations ne circulent pas en sens inverse et les cas de non-respect des pratiques en matière d'agriculture biologique décelés par l'organisme payeur dans le cadre de ses inspections risquent de ne pas être sanctionnés par l'organisme de contrôle. La Commission a également reconnu des faiblesses dans ce domaine (voir point 53).

²⁹ Régi par le règlement (CE) n° 834/2007 et ses règlements d'exécution.

³⁰ Régi par le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ainsi que par ses règlements d'exécution.

LA COMMUNICATION DES INFORMATIONS PAR LES ÉTATS MEMBRES N'EST PAS TOUT À FAIT CONFORME À LA RÉGLEMENTATION

- 41.** Les États membres sont tenus de respecter différentes obligations en matière de communication des informations. Ils doivent notamment:

- établir un rapport annuel sur la mise en œuvre du plan de contrôle national pluriannuel qui contienne des informations sur les contrôles et les audits effectués, les manquements et les sanctions [article 44, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 882/2004];

Article 44 du règlement (CE) n° 882/2004 – Rapports annuels

«3. Les États membres mettent au point leur rapport et le transmettent à la Commission dans un délai de six mois à compter de la fin de l'année sur laquelle il porte.»

- communiquer les irrégularités et les infractions altérant le caractère biologique d'un produit [article 30, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 834/2007].

Article 30 du règlement (CE) n° 834/2007 – Mesures à prendre en cas d'infractions et d'irrégularités

«2. Les informations relatives aux irrégularités ou aux infractions altérant le caractère biologique d'un produit circulent sans délai entre les organismes de contrôle, les autorités de contrôle, les autorités compétentes et les États membres concernés et, le cas échéant, sont communiquées immédiatement à la Commission.

Le niveau de communication dépend de la gravité et de l'ampleur de l'irrégularité ou de l'infraction constatée.

[...]»

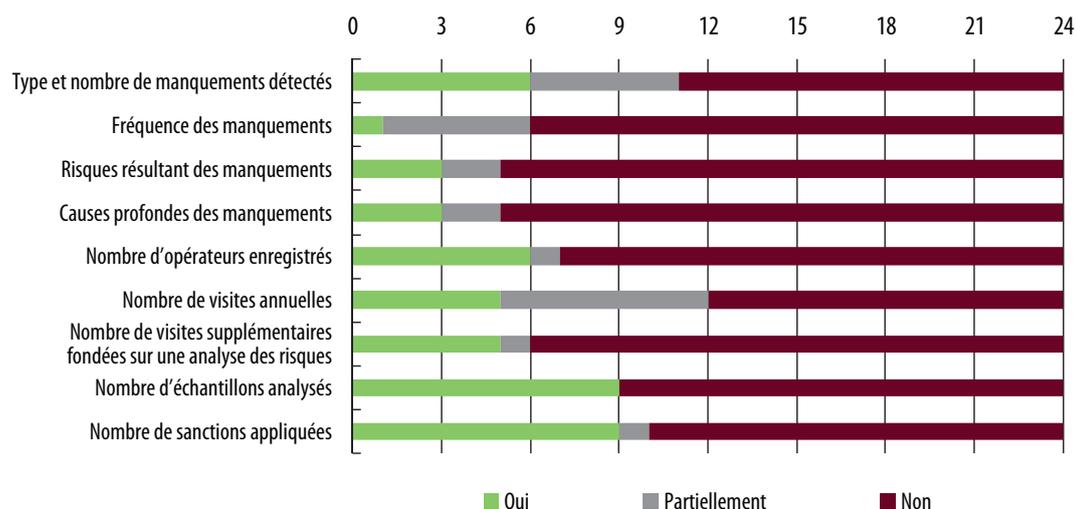
42.

La majorité des États membres transmettent à la Commission leurs rapports sur la mise en œuvre du plan de contrôle pluriannuel avec des retards significatifs par rapport aux délais réglementaires. Au début de 2011, deux États membres n'avaient toujours pas communiqué les rapports relatifs à l'exercice 2009. S'agissant de leur contenu, les États membres sont tenus de suivre les lignes directrices de la Commission³¹ sur l'élaboration du rapport annuel et d'y faire figurer un minimum d'informations sur les manquements décelés, les opérateurs enregistrés, les visites d'inspection, les échantillons analysés et les sanctions imposées. Toutefois, dans la pratique, les informations relatives au système de contrôle de la production biologique figurant dans les rapports annuels sont très limitées. La plupart des États membres n'ont pas transmis d'analyse des manquements détectés, ni de données de base concernant le secteur biologique (voir **figure 4**).

³¹ Décision 2008/654/CE de la Commission du 24 juillet 2008 établissant des lignes directrices pour aider les États membres à élaborer leur rapport annuel sur le plan de contrôle national pluriannuel intégré unique prévu par le règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil (JO L 214 du 9.8.2008, p. 56).

FIGURE 4

NOMBRE D'ÉTATS MEMBRES AYANT FAIT FIGURER, DANS LEUR DERNIER RAPPORT ANNUEL DISPONIBLE¹, DES INFORMATIONS RELATIVES AUX POINTS CI-APRÈS²



¹ Au mois de février 2011, les rapports suivants avaient été mis à la disposition de la Cour: i) pour l'exercice 2009, le rapport annuel de l'Estonie (il n'a toutefois pu être analysé en raison de problèmes techniques affectant la lecture des fichiers); ii) pour l'exercice 2008, le rapport annuel de l'Autriche, de la France, de la Lettonie, de Malte, de la Pologne et de la Suède; iii) pour 19 États membres, le dernier rapport annuel disponible concernait l'exercice 2007, mais le rapport annuel transmis par la Bulgarie n'a pu être analysé en raison de problèmes techniques affectant la lecture des fichiers; iv) aucun rapport n'était disponible pour le Portugal.

² Les rapports annuels de la Bulgarie, de l'Estonie et du Portugal n'ont pas été analysés (voir note 1 de la **figure 4**).

- 43.** Dans son rapport spécial n° 3/2005 relatif au développement rural: la vérification des dépenses agroenvironnementales, la Cour a mis en évidence plusieurs faiblesses affectant les rapports des États membres sur l'agriculture biologique³². Au moment de l'audit de la Cour en 2005, le règlement (CEE) n° 2092/91 prévoyait la transmission, par les États membres, d'un rapport spécifique concernant la production biologique. Cette exigence a toutefois été modifiée par les dispositions du règlement (CE) n° 882/2004, qui a intégré l'agriculture biologique dans les rapports généraux portant sur les contrôles officiels des aliments pour animaux et des denrées alimentaires. Le **tableau 2** donne une vue d'ensemble d'une série de constatations figurant dans ce rapport spécial, accompagnée de l'évaluation, par la Cour, de la situation en 2011. Les rapports annuels des États membres restent néanmoins insatisfaisants compte tenu des nouvelles exigences en matière d'établissement des rapports.

³² Le règlement (CE) n° 1698/2005 inclut l'agriculture biologique au nombre des mesures agroenvironnementales.

TABLEAU 2

OBSERVATIONS FIGURANT DANS LE RAPPORT SPÉCIAL N° 3/2005 EN CE QUI CONCERNE LES RAPPORTS DES ÉTATS MEMBRES SUR L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, ACCOMPAGNÉES D'UNE ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE (VOIR ANNEXE III POUR LE TABLEAU COMPLET)

Constatations figurant dans le RS n° 3/2005	Évaluation, par la Cour, de la situation en 2011
Rapports annuels sur la mise en œuvre	
Tous les États membres ne communiquent pas les rapports annuels.	La majorité des États membres rendent compte de leurs activités de contrôle avec beaucoup trop de retard.
Les rapports annuels ne formulent aucune conclusion quant au fonctionnement du système.	Les informations relatives au système de contrôle de la production biologique figurant dans ces rapports annuels restent très limitées.
Les rapports ne sont guère exploités par la Commission.	L'examen des rapports annuels réalisé par la Commission ainsi que son retour d'informations sont centrés davantage sur la mise en évidence des informations manquantes que sur une analyse de la conception et du fonctionnement du système de contrôle.
La qualité des rapports n'est pas toujours satisfaisante et ils contiennent des erreurs et des incohérences.	La qualité des rapports établis par les États membres reste peu satisfaisante.
Même si ces rapports étaient complets et exacts, ils ne donneraient pas d'assurance quant à l'objectivité et à l'efficacité des contrôles effectués.	La Commission ne dispose pas des informations de base sur le fonctionnement du système de contrôle dans les États membres.

44. Le règlement applicable requiert la communication immédiate, aux autres États membres et à la Commission, **des irrégularités et infractions notifiées par les États membres** lorsqu'elles altèrent le caractère biologique d'un produit. Pour permettre à un État membre de communiquer des irrégularités et des infractions qui proviendraient d'un autre État membre, la Commission a mis en place le système d'information sur l'agriculture biologique (*Organic Farming Information System* – OFIS). Malgré l'obligation de transmettre ces informations «immédiatement», le temps écoulé entre la détection de l'irrégularité ou de l'infraction et la date à laquelle elle est communiquée par OFIS varie sensiblement selon les cas, allant d'un à sept mois environ. Ces variations peuvent notamment s'expliquer par le fait que, dans la pratique, les États membres ont une interprétation différente du moment à partir duquel le terme «immédiatement» s'applique. Par exemple, en cas de détection de substances non autorisées, il n'apparaît pas clairement s'il convient de procéder à la notification i) après l'obtention des résultats du premier test de laboratoire ou ii) après l'obtention des résultats d'un deuxième test de laboratoire confirmant ceux du premier.

45. Une fois la notification introduite dans OFIS, la Commission s'attend à ce que l'État membre visé par la notification cherche les causes possibles de l'irrégularité et à ce qu'il réponde via OFIS dans les trente jours³³. Les **réponses** des États membres **aux notifications** ne sont pas non plus formulées en temps utile. Au 20 janvier 2011, il restait 38 notifications «ouvertes». Pour 36 d'entre elles, le délai de réponse n'avait pas été respecté. En 2009 et 2010, OFIS a enregistré un total de 100 notifications d'irrégularités au niveau de l'UE. Dans les cas où une réponse a été obtenue de l'État membre visé, le délai entre la notification et la réponse était en moyenne de 106 jours.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR ASSURER LA TRAÇABILITÉ DES PRODUITS

46. Les États membres doivent garantir la traçabilité des produits biologiques conformément aux dispositions de l'article 27, paragraphe 13, du règlement (CE) n° 834/2007. Selon la Commission, la traçabilité des denrées alimentaires constitue un élément important pour la confiance des consommateurs³⁴ et permet de vérifier que l'ensemble des opérateurs associés à tous les stades de la production, de la préparation et de la distribution respectent les exigences de l'UE en matière de production biologique. Cela permet, lorsqu'un manquement est décelé, de remonter à sa source et d'isoler le problème en empêchant que les produits en question ne parviennent aux consommateurs (voir **encadrés 5** et **6**).

³³ Comme le prévoit la procédure pour le suivi des notifications des États membres, établie conformément aux dispositions de l'article 92, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 889/2008 sur les mesures à prendre en cas d'infractions et d'irrégularités, convenue par la commission permanente de l'agriculture biologique (SCOF) les 28 et 29 janvier 2009.

³⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/organic/the-farm/farm-fork_fr et http://www.trace.eu.org/doc/TRACE_consumer-info-EA.pdf

Article 27 du règlement (CE) n° 834/2007 – **Système de contrôle**

«13. Les États membres veillent à ce que le système de contrôle tel qu'il a été établi permette, conformément à l'article 18 du règlement (CE) n° 178/2002, d'assurer la traçabilité de chaque produit à tous les stades de la production, de la préparation et de la distribution, notamment afin de donner aux consommateurs la garantie que les produits biologiques ont été fabriqués dans le respect des exigences énoncées dans le présent règlement.»

- 47.** Dans tous les États membres visités, les organismes de contrôle ont procédé notamment à des vérifications en ce qui concerne l'identification des fournisseurs et des clients en vue de s'assurer que les opérateurs remplissent leurs obligations en matière de documents comptables³⁵. Les autorités compétentes des États membres réalisent également des contrôles de surveillance. Certaines d'entre elles effectuent elles-mêmes des contrôles de traçabilité au niveau du produit final (Espagne, France et Italie), tandis que dans d'autres États membres, elles intègrent les contrôles portant sur les documents obligatoires pour la traçabilité dans les activités de surveillance qu'elles exercent au niveau des organismes de contrôle (Allemagne et Italie).

³⁵ Comme prévu à l'article 66 du règlement (CE) n° 889/2008.

ENCADRÉ 5

BONNE PRATIQUE: BASES DE DONNÉES EN LIGNE POUR UNE MEILLEURE TRAÇABILITÉ

En Italie, plusieurs organismes de contrôle ont créé des bases de données en ligne qui permettent aux consommateurs et aux entreprises acquérant des produits biologiques auprès des opérateurs certifiés par eux de vérifier la véracité des documents de transaction ou du certificat de conformité des opérateurs. La Cour considère que ces procédures constituent de bonnes pratiques en matière de transparence et de traçabilité.

ENCADRÉ 6

CONSTATATION ÉTABLIE LORS DE L'EXERCICE DE TRAÇABILITÉ

Dans le cadre de son exercice de traçabilité, la Cour a mis au jour un certificat frauduleux de transaction de produits biologiques. Elle a acheté de la farine biologique, mais les vérifications ultérieures ont montré que les actes étaient faux; dès lors, le caractère biologique du produit n'a pas été confirmé. L'affaire s'inscrit dans le cadre d'une enquête à plus grande échelle liée à des soupçons de fraude rendue publique à la fin de 2011 et conduite par les autorités nationales compétentes.

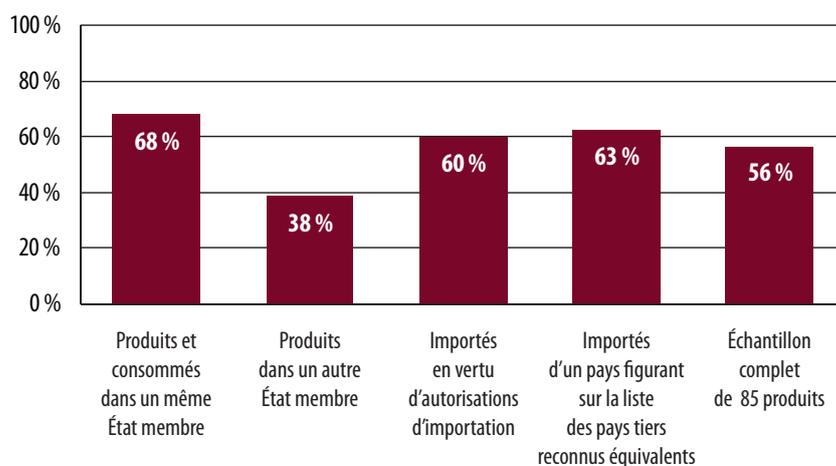
48.

Bien que des systèmes de contrôle aient été mis en place dans les États membres visités pour vérifier le respect des exigences en matière de traçabilité, un exercice de traçabilité réalisé par la Cour sur 85 produits d'origine et de composition différentes (voir **annexe I** pour plus de détails) montre qu'il n'est pas toujours possible, pour tous les produits, de remonter jusqu'au niveau du producteur. Dans l'intervalle fixé initialement pour l'exercice (trois mois)³⁶, il s'est avéré impossible, pour 40 % des produits, de remonter jusqu'au niveau du producteur; en outre, les informations demandées (identification des opérateurs jusqu'au niveau du producteur et certificat de conformité pour chacun des opérateurs identifiés) n'étaient complètes que pour 48 % des produits. Même en tenant compte des informations complémentaires fournies par certains États membres une fois l'exercice terminé, en l'occurrence sur une période totale de six mois, 32 % des produits n'étaient toujours pas traçables jusqu'au niveau du producteur, et la documentation fournie n'était complète que pour 56 % des produits (voir également la **figure 5** pour une synthèse des résultats, ventilés selon l'origine du produit). Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les États membres n'exercent aucune autorité sur les opérateurs en dehors de leur territoire lorsque les produits ou leurs ingrédients franchissent les frontières intérieures et extérieures de l'UE.

³⁶ L'Allemagne a fourni les informations après neuf semaines (13 produits), l'Espagne après quatre semaines (21 produits), la France après huit semaines (23 produits), l'Italie après neuf semaines (15 produits) et le Royaume-Uni après 13 semaines (15 produits).

FIGURE 5

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS OBTENUS PAR LA COUR DANS LE CADRE DE SON EXERCICE DE TRAÇABILITÉ (PRODUITS POUR LESQUELS LES INFORMATIONS ÉTAIENT COMPLÈTES)¹



¹ Sur l'ensemble de ces produits, 31 ont été produits et vendus dans un même État membre; 26 ont été produits dans un État membre, mais vendus dans un autre, 20 contenaient au moins un ingrédient importé en vertu d'autorisations d'importation et 8 contenaient au moins un ingrédient importé d'un pays considéré comme équivalent.

49. De surcroît, l'exercice de traçabilité a révélé un certain nombre de facteurs préjudiciables à la fiabilité du système de contrôle, tels que l'absence de référence expresse aux producteurs ou aux groupes de producteurs sur les certificats collectifs, la certification collective des pays autres que les pays en développement, ou encore l'existence de documents ressemblant au certificat de conformité, mais n'ayant pas la même valeur³⁷.

³⁷ En Italie, les organismes de contrôle émettent un «certificat attestant l'aptitude de l'entreprise» (*attestato di idoneità aziendale*) confirmant que l'opérateur relève bien du système de contrôle. En France, les organismes de contrôle délivrent une «licence», à savoir une déclaration par laquelle l'opérateur s'engage à adhérer à des méthodes de production biologique pour l'ensemble de ses activités dans ce domaine. Les documents ne comporteront pas de liste des produits soumis à la certification.

PHOTO 3 – EXEMPLE DE MAGASIN SPÉCIALISÉ DANS LA VENTE DE PRODUITS BIOLOGIQUES EN ANGLETERRE



© Union européenne.

Source: Cour des comptes européenne.

**LES MESURES PRISES PAR LA COMMISSION POUR S'ASSURER
DU BON FONCTIONNEMENT DES SYSTÈMES DE CONTRÔLE
DES ÉTATS MEMBRES SE SONT AVÉRÉES INSUFFISANTES**

- 50.** L'article 45 du règlement (CE) n° 882/2004 impose à la Commission d'effectuer des audits portant sur les contrôles officiels des États membres. La Commission est globalement responsable de la surveillance et de la coordination du système de contrôle de la production biologique et devrait veiller à ce que les États membres remplissent leurs obligations. Une première condition pour pouvoir veiller à la bonne application du système de contrôle est d'avoir accès aux informations sur son fonctionnement. Une deuxième est de disposer de mesures coercitives pouvant être exercées à l'encontre des États membres.
- 51.** Comme indiqué aux points 41 à 45, les informations communiquées par les États membres à la Commission sont très limitées, souvent incomplètes et présentées avec d'importants retards. Par conséquent, la Commission ne dispose pas des données de base nécessaires pour améliorer son propre suivi, informer le public ou répondre aux questions parlementaires ni pour proposer une base fiable au processus d'élaboration des politiques. S'agissant des plans de contrôle nationaux pluriannuels et des rapports annuels correspondants, les services de la Commission n'ont pris aucune mesure en vue d'obtenir les rapports annuels des États membres en temps utile. Après réception des rapports, la DG AGRI les examine, les analyse, met en évidence les informations manquantes et, le cas échéant, formule des commentaires sur le contenu des informations communiquées.
- 52.** Depuis 2001, la Commission n'a réalisé aucun audit dans les États membres³⁸ en vue de vérifier que les contrôles officiels concernant la production biologique sont effectués conformément à la réglementation de l'UE. Selon la Commission, les modalités de la collaboration entre la DG AGRI et la DG SANCO continuent de faire l'objet de discussions et, à partir de 2012, l'agriculture biologique devrait faire partie intégrante du programme annuel d'inspection de l'office alimentaire et vétérinaire (OAV)³⁹. Cependant, les priorités du programme d'audit de l'OAV sont hiérarchisées en fonction des risques et la «sécurité alimentaire» reste considérée comme étant le principal facteur de risque. Au moment de l'audit, les questions relatives à la production biologique ne figuraient pas au programme annuel d'inspection.
- 53.** La Commission (DG AGRI) effectue des visites d'audit dans les États membres dans le cadre du contrôle des dépenses de développement rural. Toutefois, l'analyse des rapports d'audit correspondants⁴⁰ montre que les informations obtenues ne sont pas comparables d'un État membre à un autre.

³⁸ Les audits réalisés par l'office alimentaire et vétérinaire avant 2001 ont permis de mettre en évidence des déficiences importantes affectant le système de contrôle de la production biologique.

³⁹ L'OAV est un service de la DG SANCO.

⁴⁰ L'une des faiblesses décelées par la Commission réside dans l'absence d'un échange d'informations adéquat entre le système de production biologique et le régime de soutien pour les paiements agroenvironnementaux.

- 54.** En cas de non-respect de la législation de l'UE applicable à la production biologique, la Commission a, de manière générale, la possibilité d'adresser aux États membres des lettres préalables à la constatation d'une infraction ou d'initier une procédure en manquement. Toutefois, les règlements relatifs à la production biologique ne prévoient aucune mesure coercitive spécifique susceptible d'être appliquée par la Commission lorsque les États membres ne remplissent pas leurs obligations. La Commission a adressé six lettres préalables à la constatation d'une infraction à quatre États membres⁴¹. Cette procédure est cependant très lourde et nécessite beaucoup de temps.

⁴¹ Quatre lettres concernaient l'agrément des organismes de contrôle. Une cinquième portait sur le nombre de contrôles effectués et sur leurs résultats ainsi que sur le suivi des irrégularités décelées, en particulier sur celui d'un cas de suspension et sur celui d'une visite d'audit réalisée en 2000 par l'OAV. La dernière lettre a été transmise en juillet 2011, au moment de l'audit de la Cour.

MISE EN ŒUVRE DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE RELATIVES À L'IMPORTATION DE PRODUITS

MISE AU JOUR DE FAIBLESSES AFFECTANT LA GESTION DE LA LISTE DES PAYS TIERS RECONNUS ÉQUIVALENTS

- 55.** En vertu de l'article 33, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 834/2007, la Commission peut reconnaître des pays tiers dont le système de production répond à des principes et à des règles de production équivalents à ceux énoncés dans le règlement en question et dont les mesures de contrôles sont d'une efficacité équivalente à celles des mesures prévues dans ce même règlement, et dresse une liste de ces pays. Les pays actuellement reconnus comme équivalents sont l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Costa Rica, l'Inde, Israël, le Japon, la Suisse, la Nouvelle-Zélande et la Tunisie, auxquels viendront s'ajouter les États-Unis à partir du 1^{er} juin 2012. Les produits certifiés biologiques dans ces pays tiers sont dès lors acceptés en tant que tels dans l'UE.

- 56.** La Commission assume la responsabilité générale en ce qui concerne la gestion de cette liste mais elle la partage dans une certaine mesure avec les États membres, qui l'assistent dans le processus de reconnaissance et de supervision. Une gestion correcte de la liste doit passer notamment par la mise en œuvre appropriée de procédures claires permettant l'inscription de pays tiers conformément à l'objectif et à la portée du règlement de l'UE, et fournir des garanties suffisantes pour assurer que les pays tiers, une fois reconnus équivalents, continuent à satisfaire aux exigences.

LA CAPACITÉ DE LA COMMISSION À TRAITER LES DEMANDES D'INSCRIPTION SUR LA LISTE DES PAYS TIERS RECONNUS ÉQUIVALENTS EST INSUFFISANTE

- 57.** Lorsqu'elle examine une demande de reconnaissance, la Commission doit apprécier les informations⁴² fournies par le pays tiers, et peut décider d'évaluer sur place les règles de production et les mesures de contrôle mises en place dans le pays tiers concerné.

⁴² Comme prévu à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1235/2008.

- 58.** Dans la pratique, la Commission évalue l'équivalence des pays candidats de manière généralement conforme aux dispositions du règlement. Elle utilise un «tableau de comparaison» normalisé pour documenter les vérifications effectuées au moment d'évaluer l'équivalence des normes de production et l'efficacité du système de contrôle mis en place dans les pays tiers. En outre, elle a réalisé au moins une visite dans chacun des pays candidats avant de l'inscrire sur la liste, sauf en ce qui concerne l'Argentine, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Suisse (voir **tableau 4**). Depuis 2010, la Commission utilise des listes de vérification types pour les visites dans les pays tiers.
- 59.** Le nombre de pays candidats à l'inscription sur la liste des pays tiers reconnus équivalents est en augmentation. Entre 2000 et 2011, la Commission a reçu vingt-cinq candidatures et n'a été en mesure d'en examiner que huit. Par ailleurs, plusieurs pays figurant déjà sur la liste ont demandé une extension du champ d'application de l'équivalence. Dans un contexte où les ressources disponibles sont limitées, les responsabilités étendues et de plus en plus variées qui incombent à la Commission ont entraîné des retards très importants dans la gestion des différentes candidatures (par exemple la Bolivie a transmis sa candidature en 2006 et le Chili a envoyé une première candidature en 2000, puis des informations complémentaires en 2009, mais la Commission n'a toujours pas terminé l'examen des informations communiquées).

LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION SONT INADÉQUATES POUR GARANTIR QUE LES PAYS TIERS RECONNUS ÉQUIVALENTS CONTINUENT À SATISFAIRE AUX EXIGENCES DU RÈGLEMENT

- 60.** Les pays tiers reconnus équivalents sont tenus de faire rapport annuellement à la Commission des activités de contrôle réalisées pendant l'année écoulée⁴³. Le règlement prévoit que les États membres assistent la Commission dans son évaluation des rapports annuels⁴⁴. Sur la base des informations contenues dans ces rapports annuels, la Commission, assistée par les États membres corapporteurs, doit assurer une supervision appropriée des pays tiers reconnus. La nature de la supervision est fixée sur la base d'une évaluation des risques de cas d'irrégularités ou d'infractions aux dispositions prévues dans le règlement de l'UE⁴⁵. Toutefois, la Commission ne dispose pas de procédures précises pour gérer et réexaminer la liste des pays tiers reconnus équivalents, et l'évaluation des risques dans les pays tiers n'a toujours pas été formalisée.

⁴³ Article 12 paragraphe 1, sous b), du règlement (CE) n° 1235/2008.

⁴⁴ Article 16, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1235/2008.

⁴⁵ Article 33, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 834/2007.

- 61.** L'analyse des **rappports annuels** effectuée par la Commission n'est pas normalisée (par exemple, il n'est pas fait usage de listes de vérification ou de formats types pour les rapports) et elle ne débouche pas sur des mesures spécifiques (par exemple une note écrite de la Commission). Dans certains cas (par exemple le rapport 2008/2009 sur Israël ou les rapports sur l'Argentine), il n'existait aucun élément attestant de l'examen du rapport par la Commission (par exemple aucune note manuscrite ou autre pièce justificative). Souvent, rien ne permettait d'affirmer que les États membres corapporteurs assignés avaient assisté la Commission en vue d'assurer une supervision appropriée (par exemple en donnant des informations en retour sur les rapports annuels), comme le prévoit le règlement. La Commission n'a pas fourni aux États membres corapporteurs de lignes directrices décrivant le contenu attendu de leurs rapports.
- 62.** La Cour a analysé un échantillon des rapports annuels des pays tiers actuellement reconnus comme équivalents. Ces rapports ne sont pas complets, puisqu'il manque des informations sur les activités de suivi, sur le nombre et le type d'inspections effectuées par les organismes de contrôle, ou encore sur le nombre d'analyses de laboratoire réalisées et sur les résultats obtenus. Dans deux cas, ils ne fournissent aucune explication sur les mesures correctrices prises à la suite de la détection d'irrégularités au cours de la période couverte par le rapport, à propos desquelles des informations ont été échangées avec la Commission (voir **tableau 3**). Cette dernière n'a que récemment (2011) transmis aux pays tiers des lignes directrices définissant le contenu de ces rapports annuels.

TABLEAU 3

RÉSULTATS DE L'ANALYSE DE LA COUR CONCERNANT LE CONTENU DU DERNIER RAPPORT ANNUEL DISPONIBLE AU MOMENT DE L'AUDIT

Objet	Argentine	Israël	Inde	Nouvelle-Zélande	Tunisie ¹	Costa Rica
Activités de suivi et de supervision exercées par l'autorité compétente du pays tiers	Oui	Non	Oui	Oui	s.o.	Oui
Mesures correctrices prises par l'autorité compétente du pays tiers	Oui	Non	Oui	Oui	s.o.	Non
Nombre d'organismes de contrôle opérant dans le pays tiers	Oui	Oui	Oui	Oui	s.o.	Oui
Nombre et type d'inspections réalisées par les organismes de contrôle	Non	Non	Non	Non	s.o.	Non
Nombre d'analyses de laboratoire effectuées et résultats obtenus	Non	Oui	Non	Non	s.o.	Oui

¹ La Tunisie a été inscrite sur la liste des pays reconnus équivalents en 2009; or, en septembre 2010, elle n'avait encore présenté aucun rapport annuel. Elle a communiqué le rapport annuel relatif à 2009 en novembre 2010.

- 63.** Les services de la Commission ne disposant d'aucune procédure interne régissant les modalités de surveillance des pays tiers reconnus équivalents, il est difficile de déterminer avec certitude à quel moment procéder aux visites sur place de la Commission après l'inscription des pays tiers sur la liste. La Cour note à cet égard que les pays tiers n'ont pas fait l'objet de **visites sur place** régulières (par exemple, la dernière visite en Israël remonte à 1999, et celle au Costa Rica à 2000) (voir **tableau 4**).
- 64.** L'insuffisance des informations contenues dans les rapports annuels fournis par les pays tiers reconnus équivalents et le fait que la Commission n'effectue pas régulièrement des visites sur place dans ces pays empêchent cette dernière de garantir que les normes de production et l'efficacité des systèmes de contrôle des pays tiers de la liste restent équivalentes.

TABLEAU 4

INFORMATIONS DÉTAILLÉES CONCERNANT LES VISITES SUR PLACE EFFECTUÉES PAR LA COMMISSION DANS LES PAYS TIERS

Pays tiers reconnus équivalents	Date d'inscription sur la liste	Visites sur place réalisées (année) avant l'inscription du pays sur la liste des pays tiers reconnus équivalents	Visites sur places réalisées (année) après l'inscription du pays sur la liste des pays tiers reconnus équivalents ¹
Argentine	1996	–	1999 et 2000
Australie	1996	–	1999
Canada	2011	2010	–
Costa Rica	2003	2000	–
Inde	2006	2004	–
Israël	1996	1994	1999
Japon	2010	2001 et 2009	–
Nouvelle-Zélande	2002	–	2003
Suisse	1996	–	2001
Tunisie	2009	2008	–

¹ Les pays sont signalés en rouge lorsque aucune visite sur place n'a été effectuée après leur inscription sur la liste ou lorsque la dernière visite remonte à plus de sept ans; les pays sont signalés en vert lorsqu'une visite sur place a été effectuée récemment, après qu'ils ont été reconnus équivalents, ou lorsque la date de leur inscription sur la liste est récente.

MISE AU JOUR DE FAIBLESSES AFFECTANT LA GESTION DU RÉGIME D'AUTORISATION DES IMPORTATIONS

- 65.** Les produits biologiques provenant des pays hors UE peuvent être importés via le régime d'autorisation des importations. Les autorisations d'importation sont délivrées pour une période donnée par l'autorité compétente de chacun des différents États membres; elles sont valides pendant une période maximale d'un an⁴⁶, pour un importateur défini et pour des produits bien déterminés; elles peuvent être retirées si les conditions prévues à l'article 33, paragraphe 1, points a) et b), du règlement (CE) n° 834/2007 ne sont plus remplies.

⁴⁶ La période maximale de validité a récemment été limitée à douze mois [règlement (UE) n° 1267/2011]. Précédemment, les règlements de l'UE ne précisaient pas avec exactitude la durée de validité des autorisations d'importation.

Article 33 du règlement (CE) n° 834/2007 – Importation de produits présentant des garanties équivalentes

«1. Un produit importé d'un pays tiers peut également être commercialisé sur le marché communautaire en tant que produit biologique, à condition:

- a) qu'il ait été produit conformément à des règles de production équivalentes à celles prévues aux titres III et IV;
- b) que les opérateurs aient été soumis à des mesures de contrôle d'une efficacité équivalente à celles des mesures prévues au titre V et que ces mesures aient été appliquées de manière constante et effective;

[...]»

- 66.** La Commission joue un rôle de surveillance et peut demander à un État membre qui a octroyé une autorisation de la retirer lorsqu'elle estime que ces exigences ne sont pas satisfaites (voir **encadré 8**).
- 67.** Environ 4 000 autorisations d'importation sont octroyées chaque année par les 27 États membres de l'UE. Il est extrêmement difficile de garantir que les autorités compétentes des 27 États membres adoptent une approche harmonisée lors de l'émission des autorisations d'importation. En raison de ces difficultés, le régime d'autorisation des importations devrait être progressivement abandonné d'ici la fin de juin 2015. Les visites effectuées par la Cour auprès des États membres dans le cadre du présent audit ont permis de mettre au jour les faiblesses ci-après, que ce soit au niveau des vérifications réalisées par les autorités compétentes ou à celui de la Commission.

INSUFFISANCE DES VÉRIFICATIONS RÉALISÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES LORS DE L'OCTROI DES AUTORISATIONS D'IMPORTATION

- 68.** Tout lot de produits biologiques importé sous ce régime doit s'accompagner d'un certificat d'inspection. Ce certificat doit être délivré par un organisme de contrôle du pays tiers. L'organisme en cause doit être accepté par l'autorité compétente de l'État membre qui octroie l'autorisation d'importation. Lorsqu'elle accorde une autorisation d'importation, l'autorité compétente de l'État membre délivrant l'autorisation doit donc accepter de reconnaître que l'organisme de contrôle proposé par l'importateur demandant cette autorisation est compétent pour émettre des certificats d'inspection. Cependant, la réglementation de l'UE ne définit pas les bases sur lesquelles pourrait reposer cette acceptation.
- 69.** Dans la pratique, la plupart des autorités compétentes décident d'accepter de reconnaître qu'un organisme de contrôle d'un pays tiers est compétent pour émettre des certificats d'inspection après avoir vérifié si l'organisme en question est accrédité. Toutefois, les autorités compétentes des États membres ne vérifient pas activement si les organismes de contrôle chargés de délivrer des certificats d'inspection maintiennent leur accréditation à jour ou si le champ d'application de l'accréditation fournie est pertinent pour garantir l'équivalence avec les normes de l'UE.
- 70.** La Cour a constaté que quelques États membres seulement (l'Irlande, l'Espagne et l'Italie) procèdent à des vérifications supplémentaires et exigent que les importateurs demandant des autorisations d'importation fournissent des rapports d'inspection établis par les organismes de contrôle concernés dans les pays tiers en vue de déterminer si les pratiques de contrôle sont équivalentes à celles prévues par la réglementation de l'UE. Les vérifications de tous les États membres reposent uniquement sur des contrôles documentaires; aucun des États membres visités ne réalise d'inspections sur place.
- 71.** Une fois qu'une autorisation d'importation est accordée, les opérateurs concernés dans l'UE s'appuient sur le certificat d'inspection qui accompagne chacun des lots de produits importés et qui atteste [dans la case 15 du certificat en question et conformément aux dispositions de l'article 13, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1235/2008] que des règles de production équivalentes et des mesures de production équivalentes ont été appliquées dans le pays tiers.

Article 13 du règlement (CE) n° 1235/2008 – **Certificat d'inspection**

«4. L'autorité ou l'organisme chargés de délivrer le certificat d'inspection ne délivrent ce certificat et ne visent la déclaration figurant dans la case 15 de ce dernier qu'après:

- a) avoir procédé à un contrôle documentaire sur la base de tous les documents de contrôle pertinents, y compris notamment le plan de production des produits concernés, les documents de transport et les documents commerciaux; et
- b) avoir procédé à un contrôle physique du lot ou bien avoir reçu une déclaration explicite de l'exportateur attestant que le lot en question a été produit et/ou préparé conformément aux dispositions de l'article 33 du règlement (CE) n° 834/2007. L'autorité ou l'organisme de contrôle procèdent à une vérification axée sur les risques de la crédibilité de cette déclaration.

En outre, l'autorité ou l'organisme de contrôle attribuent un numéro d'ordre à chacun des certificats délivrés et tiennent un registre chronologique de ces certificats.»

- 72.** Il convient de noter que l'avis favorable donné à la case 15 de ce certificat est en fait une autodéclaration de ce même organisme de contrôle qui, dans le pays tiers, délivre le certificat d'inspection. Les autorités compétentes des États membres ne procèdent à aucune vérification pour apprécier la fiabilité de cette déclaration. Cela explique pourquoi les vérifications préalables à l'octroi d'une autorisation d'importation, réalisées par les autorités compétentes des États membres délivrant l'autorisation et portant sur les compétences de l'organisme de contrôle chargé d'émettre le certificat en cause, sont d'une extrême importance.

LA COMMISSION N'A PAS ACCÈS À SUFFISAMMENT DE DONNÉES FIABLES POUR POUVOIR ÉVALUER SI LES AUTORISATIONS D'IMPORTATION ACCORDÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES SATISFONT AUX CONDITIONS ÉTABLIES PAR LE RÈGLEMENT

- 73.** Les lignes directrices de la Commission sur le contenu des **rapports annuels** que lui adressent les États membres ne prévoient pas la présence d'informations concernant les autorisations d'importation accordées par les États membres.

- 74.** Le système OFIS permet la communication d'informations relatives aux **autorisations d'importation** entre les États membres et la Commission, conformément aux dispositions de l'article 19, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1235/2008. Les résultats des visites effectuées auprès des États membres dans le cadre du présent audit ont révélé des cas dans lesquels les informations sur les autorisations d'importation communiquées par les États membres dans le système OFIS ne sont pas fiables et complètes (voir **encadré 7**).

Article 19 du règlement (CE) n° 1235/2008 – **Dispositions transitoires relatives à l'importation équivalente de produits non originaires de pays tiers inscrits sur la liste**

«2. Chaque État membre informe les autres États membres et la Commission des autorisations accordées conformément au présent article et leur communique notamment les informations relatives aux normes de production et au régime de contrôle correspondants.»

- 75.** Un examen des procès-verbaux du SCOF (exercices 2010 et 2011) indique que celui-ci ne joue pas correctement son rôle en ce qui concerne l'échange d'informations sur le fonctionnement du régime d'autorisation des importations.

ENCADRÉ 7

LES INFORMATIONS FIGURANT DANS OFIS SUR LES AUTORISATIONS D'IMPORTATION NE SONT PAS FIABLES

L'audit a montré que, sur les vingt-six autorisations d'importation retirées par l'Allemagne en 2009, 11 seulement apparaissaient correctement dans OFIS, 11 portaient la mention «expirée» au lieu de «retirée» et quatre n'y figuraient pas du tout.

En 2009, l'Allemagne a temporairement suspendu huit autorisations d'importation, car la présence de résidus de pesticides avait été détectée dans certains lots. Toutefois, le règlement de l'UE actuellement en vigueur ne prévoit pas la possibilité de suspendre une autorisation d'importation. OFIS ne permettant pas d'encoder le statut de «suspendue», quatre des autorisations portaient la mention «expirée» et une autre la mention «retirée». Trois des autorisations d'importation n'étaient pas du tout encodées dans OFIS.

Une autorisation d'importation en provenance d'Italie pour 2009 a erronément été qualifiée de «retirée» alors qu'elle aurait dû rester active.

- 76.** Depuis 2001, la Commission n'a procédé à aucun **audit dans les États membres** afin de vérifier qu'ils n'accordent des autorisations d'importation que lorsque les conditions prévues par le règlement sont satisfaites. Aucune visite sur place n'ayant été effectuée dans les États membres ces dix dernières années, la Commission ne dispose pas d'informations actualisées lui permettant d'apprécier si des autorisations d'importation peuvent et doivent être accordées.
- 77.** S'agissant des autorisations d'importation, lorsqu'un examen révèle que les règles de production équivalentes et les mesures de contrôle équivalentes n'ont pas été appliquées par le pays tiers⁴⁷, la Commission peut demander à l'État membre délivrant l'autorisation d'importation de la retirer⁴⁸. En près de vingt ans d'existence de ce régime d'importation, la Commission n'a encore jamais eu recours à cette procédure. Dans un cas toutefois, la Commission a recommandé (mais pas exigé) que les États membres retirent les autorisations d'importation pour un produit donné, mais ils n'ont pas tous suivi cette recommandation (voir **encadré 8**).

⁴⁷ Article 33, paragraphe 1, points a) et b) du règlement (CE) n° 834/2007.

⁴⁸ Article 19, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1235/2008.

ENCADRÉ 8

PRODUIT IMPORTÉ D'UN PAYS TIERS

En octobre et novembre 2009, à la suite de l'augmentation du nombre de cas dans lesquels des substances non autorisées ont été détectées dans un certain produit importé d'un pays tiers, la Commission a adressé deux communications aux autorités compétentes des États membres par l'intermédiaire du SCOF. Dans ces communications, la Commission recommandait de retirer les autorisations d'importation à partir du pays tiers concerné pour ce produit. La plupart des États membres ont suivi la recommandation et ont retiré les autorisations d'importation en question. La Cour a identifié trois États membres qui ne l'ont pas suivie. Le 1^{er} mars 2010, la Commission a adressé une communication aux délégués au SCOF par laquelle elle donne son feu vert à l'octroi de nouvelles autorisations pour les produits concernés. À cette date, certains États membres avaient déjà commencé à accorder de nouvelles autorisations d'importation pour ces mêmes produits.

DISPOSITIONS COMMUNES RELATIVES AUX IMPORTATIONS – CARACTÈRE INCOMPLÈT DES VÉRIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LES ORGANISMES DE CONTRÔLE SUR LES IMPORTATEURS

- 78.** Pour les produits importés, les premières étapes de la chaîne de production doivent être contrôlées dans les pays tiers conformément aux règles de production équivalentes et aux mesures de contrôle équivalentes (voir points 55 à 77). Une fois que ces produits entrent dans l'Union, le système de contrôle existant au sein de l'UE permet seulement d'effectuer des vérifications au niveau du dernier maillon de la chaîne de production, à savoir l'importateur. La Cour a constaté que les vérifications de ce type sont souvent incomplètes.

LES VÉRIFICATIONS RÉALISÉES PAR LES ORGANISMES DE CONTRÔLE SUR LES IMPORTATEURS ET LES PRODUITS IMPORTÉS SONT SOUVENT INCOMPLÈTES

- 79.** S'agissant du respect, par les organismes de contrôle, des obligations visées aux articles 82 et 84 du règlement (CE) n° 889/2008, les visites effectuées par la Cour auprès des États membres dans le cadre du présent audit ont donné les résultats suivants:
- sur les huit organismes de contrôle pour lesquels la question a été examinée, trois n'ont pas veillé à ce que les importateurs fournissent une description complète de l'unité et à ce qu'ils fassent part de leur engagement à soumettre à un contrôle toutes les installations utilisées pour le stockage des produits [article 82 du règlement (CE) n° 889/2008];

Article 82 du règlement (CE) n° 889/2008 – Régime de contrôle

«1. Dans le cas de l'importateur, la description complète de l'unité visée à l'article 63, paragraphe 1, point a), porte sur les locaux de l'importateur et ses activités d'importation, et indique les points d'entrée des produits dans la Communauté et toute autre installation que l'importateur entend utiliser pour le stockage des produits importés en attendant leur livraison au premier destinataire.

De plus, la déclaration visée à l'article 63, paragraphe 2, comporte l'engagement de l'importateur de veiller à ce que toutes les installations qu'il entend utiliser pour le stockage des produits soient soumises à un contrôle [...]

- sur les sept organismes de contrôle pour lesquels la question a été examinée, cinq n'ont pas demandé aux importateurs de les informer de l'importation de chacun des lots [article 84 du règlement (CE) n° 889/2008].

Article 84 du règlement (CE) n° 889/2008 – Informations relatives aux lots importés

«L'importateur informe l'organisme ou l'autorité de contrôle en temps utile de tout lot devant être importé dans la Communauté [...]»

PHOTO 4 – EXEMPLE D'UN PRODUIT IMPORTÉ ÉTIQUETÉ «BIOLOGIQUE» ET VENDU DANS L'UE



© Union européenne.

Source: Cour des comptes européenne.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 80.** Le système de contrôle des produits biologiques tel qu'il a été défini dans la réglementation de l'UE vise à fournir une garantie en ce qui concerne les processus de production, mais non le caractère biologique des produits en tant que tels. La raison en est qu'il n'existe aucun moyen scientifique permettant de déterminer si un produit est «biologique» ou non. Pour pouvoir fournir une assurance suffisante quant au bon fonctionnement du système et assurer que la confiance du consommateur ne s'érode pas, il serait approprié de remédier aux faiblesses mises au jour par la Cour dans le cadre de son audit.
- 81.** La Cour a relevé des exemples où les autorités compétentes n'ont pas suffisamment joué leur rôle en matière de supervision des organismes de contrôle. En conséquence, certains organismes ne satisfont pas à plusieurs exigences de l'UE et ne mettent pas en œuvre certaines bonnes pratiques (points 27, 29 à 31, 33 à 37 et 79). La Cour formule la recommandation ci-après.

RECOMMANDATION 1

Les autorités compétentes devraient renforcer la supervision qu'elles exercent sur les organismes de contrôle en appliquant des procédures appropriées et documentées pour agréer et superviser ces organismes, en favorisant une définition uniforme de ce qui constitue une infraction ou une irrégularité et des sanctions correspondantes, et en encourageant les bonnes pratiques.

- 82.** L'échange d'informations au sein des États membres, entre les États membres et la Commission, ainsi qu'entre États membres n'est pas encore suffisant pour garantir le bon fonctionnement du système (points 40 et 42 à 45). La Cour formule la recommandation ci-après.

RECOMMANDATION 2

Les États membres devraient assurer que l'ensemble des informations pertinentes relatives aux infractions et aux irrégularités puissent circuler directement entre les organismes de contrôle et les organismes payeurs. En outre, la Commission devrait préciser la forme et le calendrier pour la communication des infractions et des irrégularités, introduire des mesures appropriées pour veiller à ce que les États membres remplissent leurs obligations en matière de communication des données et revoir le système d'information prévu pour la notification des infractions et des irrégularités, ainsi qu'envisager de l'étendre aux communications relatives aux pays tiers.

- 83.** Les autorités compétentes dans les États membres ont éprouvé des difficultés pour assurer la traçabilité des produits biologiques sur le territoire qui relève de leur compétence. La traçabilité est encore plus difficile à assurer pour les produits franchissant les frontières (points 48 et 49). La Cour formule la recommandation ci-après.

RECOMMANDATION 3

Les contrôles devraient être renforcés pour assurer que les opérateurs satisfassent aux exigences réglementaires en matière de traçabilité; à cet égard, la Commission devrait clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs.

- 84.** La Commission n'a pas accordé une priorité suffisante aux activités de surveillance, notamment à l'audit, pour garantir le bon fonctionnement des systèmes de contrôle des États membres (points 51 à 54). La Cour formule la recommandation ci-après.

RECOMMANDATION 4

La Commission devrait renforcer la surveillance qu'elle exerce sur les systèmes de contrôle des États membres en effectuant des visites d'audit ainsi qu'en collectant et en exploitant les données et les informations nécessaires.

- 85.** La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes pour s'assurer que le système de contrôle de la production biologique dans les pays tiers reconnus équivalents respecte les conditions réglementaires jusqu'au terme de la période pendant laquelle ces derniers détiennent ce statut. En outre, la Cour constate qu'il existe un arriéré important en ce qui concerne l'évaluation des demandes d'équivalence transmises par les pays tiers (points 59 à 64). La Cour formule la recommandation ci-après.

RECOMMANDATION 5

La Commission devrait assurer une supervision appropriée des pays figurant sur la liste des pays reconnus comme équivalents pour la production biologique et procéder en temps utile à l'évaluation des candidatures des pays tiers demandant à être inscrits sur cette liste.

- 86.** La Cour a constaté que des insuffisances affectent le système utilisé pour octroyer les autorisations d'importation (points 68 à 77). La Cour se félicite de la simplification inhérente à l'initiative de la Commission d'abandonner progressivement le régime d'autorisation des importations et formule la recommandation ci-après.

RECOMMANDATION 6

Les États membres devraient veiller à ce que le régime d'autorisation des importations soit correctement appliqué aussi longtemps qu'il reste en vigueur. Les autorités compétentes dans les États membres devraient renforcer les vérifications portant sur les organismes de contrôle habilités à délivrer les certificats d'inspection.

Le présent rapport a été adopté par la chambre I, présidée par M. Ioannis SARMAS, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 28 mars 2012.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

EXERCICE DE TRAÇABILITÉ – MÉTHODOLOGIE

1. L'article 27, paragraphe 13, du règlement (CE) n° 834/2007 dispose que:
«13. Les États membres veillent à ce que le système de contrôle tel qu'il a été établi permette, conformément à l'article 18 du règlement (CE) n° 178/2002, d'assurer la traçabilité de chaque produit à tous les stades de la production, de la préparation et de la distribution, notamment afin de donner aux consommateurs la garantie que les produits biologiques ont été fabriqués dans le respect des exigences énoncées dans le présent règlement.»

2. L'exercice de traçabilité réalisé par la Cour dans le cadre du présent audit a consisté à réclamer, pour 85 produits achetés au cours de visites dans les États membres, un certain nombre de documents devant permettre de remonter jusqu'à l'origine de ces produits. Les informations demandées concernaient:
 - l'identification de tous les opérateurs intervenus dans la mise à disposition du produit (jusqu'au niveau du producteur). Pour les produits contenant plus d'un ingrédient, ces informations ont été demandées pour les deux ingrédients biologiques les plus importants (en poids);
 - les certificats «bio» pour chacun des opérateurs identifiés au point précédent;
 - le dernier rapport d'inspection pour chacun de ces opérateurs.

3. Différents types de produits ont été sélectionnés pour faire partie de l'exercice, et ce afin de couvrir plusieurs risques associés aux variables suivantes:
 - différences de composition (produits composés d'un seul ingrédient d'origine végétale, d'un seul ingrédient d'origine animale, ou de plus d'un ingrédient);
 - différences d'origine (produits provenant de l'État membre dans lequel ils sont achetés, d'un État membre différent de celui où ils sont achetés, ou provenant d'un pays tiers);
 - différences au niveau du régime d'importation des produits (produits importés en vertu d'autorisations d'importation nationales ou sur la base des listes de pays tiers reconnus équivalents).

4. Pour réaliser cet exercice, les auditeurs de la Cour ont, pour chaque État membre visité:
- établi une liste des produits à acheter (compte tenu de la couverture mentionnée au point 3) comprenant des produits certifiés par les organismes de contrôle opérant dans l'État membre visité ou dans les États membres concernés par les autres visites d'audit de la Cour, et acheté les produits;
 - demandé à l'autorité compétente de l'État membre visité de fournir les documents de traçabilité des produits achetés au cours de la visite d'audit, dont l'étiquette mentionnait un organisme de contrôle opérant dans ce même État membre;
 - demandé à l'autorité compétente de l'État membre visité de fournir les documents de traçabilité des produits achetés dans d'autres États membres au cours de visites d'audit antérieures, mais dont l'étiquette mentionnait un organisme de contrôle opérant dans l'État membre visité.
5. Les tableaux ci-après fournissent un aperçu de la répartition des produits pris en compte dans l'exercice.

TABLEAU 1 – RÉPARTITION DES PRODUITS EN FONCTION DE LEUR ORIGINE ET DU RÉGIME D'IMPORTATION

Pays dans lequel le produit a été acheté	Produit et consommé dans le même État membre	Produit dans un autre État membre	Produit dans un pays figurant sur la liste de pays tiers reconnus équivalents	Produit dans un pays exportant dans le cadre d'autorisations d'importation nationales	Nombre total de produits achetés par pays
DE	3	5	3	5	16
ES	15	5	0	3	23
FR	7	7	0	2	16
IT	2	4	2	4	12
LU	0	1	0	0	1
UK	4	4	3	6	17
Total	31	26	8	20	85

TABLEAU 2 – PAYS CONCERNÉS PAR L'EXERCICE DE TRAÇABILITÉ

États membres de l'UE (14)	Pays tiers figurant sur la liste des pays reconnus équivalents (6)	Autres pays tiers (14)
Danemark	Canada	Bolivie
Allemagne	Costa Rica	Brésil
Irlande	Inde	Chine
Grèce	Japon	République dominicaine
Espagne	Tunisie	Équateur
France	Suisse	Kazakhstan
Italie		Paraguay
Hongrie		Pérou
Pays-Bas		Philippines
Autriche		Afrique du Sud
Pologne		Sri Lanka
Roumanie		Turquie
Suède		Ukraine
Royaume-Uni		Uruguay

TABLEAU 3 – RÉPARTITION DES PRODUITS EN FONCTION DE LEUR COMPOSITION

	Produits composés d'un seul ingrédient d'origine végétale	Produits composés d'un seul ingrédient d'origine animale	Produits composés de plus d'un ingrédient	Total
Nombre de produits	37	11	37	85

TABLEAU 4 – RÉPARTITION DES PRODUITS EN FONCTION DE L'ÉTAT MEMBRE DANS LEQUEL ILS ONT ÉTÉ ACHETÉS

Pays auxquels les informations de traçabilité ont été demandées	Achetés dans le même État membre	Achetés dans un État membre différent	Total
DE	12	1 (UK)	13
ES	20	1 (DE)	21
FR	16	3 (ES), 1 (IT), 2 (DE), 1 (UK)	23
IT	11	1 (DE), 2 (UK), 1 (LU)	15
UK	13	–	13
Total	72	13	85

TABEAU 5 – PRODUITS DONT L’UN DES INGRÉDIENTS AU MOINS EST IMPORTÉ DE PAYS FIGURANT SUR LA LISTE DES PAYS RECONNUS ÉQUIVALENTS

Pays auxquels les informations de traçabilité ont été demandées	Achetés dans le même État membre	Achetés dans un État membre différent	Total
DE	3	–	3
ES	–	–	0
FR	–	1 (UK)	1
IT	2	–	2
UK	2	–	2
Total	7	1	8

TABEAU 6 – PRODUITS DONT L’UN DES INGRÉDIENTS AU MOINS EST IMPORTÉ EN VERTU D’AUTORISATIONS D’IMPORTATION DÉLIVRÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES

Pays auxquels les informations de traçabilité ont été demandées	Achetés dans le même État membre	Achetés dans un État membre différent	Total
DE	4	–	4
ES	2	–	2
FR	2	1 (ES)	3
IT	4	1 (DE)	5
UK	6	–	6
Total	18	2	20

ANALYSES DE LABORATOIRE – MÉTHODOLOGIE

1. La Cour a fait effectuer des analyses de laboratoire sur 73 produits achetés au cours des visites effectuées dans les États membres. Dans chaque État membre, il a été demandé à l'un des organismes de contrôle visités de procéder à des analyses de laboratoire sur les produits achetés par les auditeurs de la Cour. L'échantillonnage et les analyses devaient être réalisés suivant les procédures et les pratiques propres aux organismes de contrôle. Les auditeurs de la Cour ont sélectionné et acheté les produits, et il a été demandé à l'organisme de contrôle: 1) de choisir les substances pour lesquelles chaque produit devait être analysé; 2) de sélectionner le ou les laboratoire(s) au(x)quel(s) il fait habituellement appel; 3) de prélever les échantillons selon ses procédures habituelles; 4) de transmettre les résultats des laboratoires à la Cour. L'interprétation des résultats des analyses a été effectuée par un expert auquel la Cour a recouru à cet effet.
2. Sur les 73 échantillons analysés, 67 ont été soumis à un seul type d'analyse, tandis que les 6 autres en ont subi deux. Le nombre total d'analyses ainsi effectuées est de 79, dont des tests destinés à vérifier la présence de pesticides, d'antibiotiques, d'OGM, de métaux lourds et d'agents conservateurs.

TABLEAU – APERÇU DE TOUS LES PRODUITS POUR LESQUELS DES ANALYSES DE LABORATOIRE ONT ÉTÉ COMMANDÉES, AINSI QUE DES TESTS CORRESPONDANTS

Code de produit de la Cour	Pays	Produit	Type d'analyse
DE-01	Allemagne	Crevettes	Métaux lourds, agents conservateurs
DE-02	Allemagne	Myrtilles	Pesticides
DE-03	Allemagne	Manouri	Lait de vache
DE-04	Allemagne	Poivrons	Pesticides
DE-05	Allemagne	Œufs	Marques de batterie
DE-06	Allemagne	Prunes	Pesticides
DE-07	Allemagne	Chips de banane	Pesticides
DE-08	Allemagne	Limonade	OGM
DE-09	Allemagne	Müesli	Pesticides
DE-10	Allemagne	Thé vert	Pesticides
DE-11	Allemagne	Thé	Pesticides
DE-12	Allemagne	Huile d'olive	Pesticides
DE-13	Allemagne	Huile d'olive	Pesticides
DE-14	Allemagne	Confiture de figues	Pesticides
DE-15	Allemagne	Graines de lin	Pesticides, OGM
DE-16	Allemagne	Son de blé	Pesticides, OGM
DE-17	Allemagne	Prunes au chocolat	Pesticides
DE-18	Allemagne	Dattes	Pesticides
DE-19	Allemagne	Sucre de canne	Métaux lourds

Code de produit de la Cour	Pays	Produit	Type d'analyse
DE-20	Allemagne	Graines de soja	Pesticides, OGM
DE-21	Allemagne	Graines de pavot	Métaux lourds, pesticides
DE-22	Allemagne	Miel	OGM
DE-23	Allemagne	Gingembre	Pesticides
ES-01	Espagne	Morceaux de collier	Agents conservateurs
ES-02	Espagne	Mayonnaise	Pesticides
ES-03	Espagne	Huile d'olive	Pesticides
ES-04	Espagne	Baguette	Pesticides
ES-05	Espagne	Olives manzanilla	Pesticides
ES-06	Espagne	Œufs	Agents conservateurs
ES-07	Espagne	Préparation de courgette	Pesticides
ES-08	Espagne	Biscottes à l'huile d'olive	Pesticides
ES-09	Espagne	Confiture de mandarines	Pesticides
ES-10	Espagne	Maté	Pesticides
ES-11	Espagne	Pommes de terre frites	Pesticides
ES-12	Espagne	Chocolat	Pesticides
ES-13	Espagne	Sucre de canne	Pesticides
ES-14	Espagne	Pâte de coing	Pesticides
ES-15	Espagne	Fromage de chèvre frais	Pesticides
ES-16	Espagne	Pamplemousse	Pesticides
FR-01	France	Lait frais	Pesticides
FR-04	France	Pommes	Pesticides
FR-05	France	Graines de potiron	Pesticides
FR-07	France	Soupe de tomate	Pesticides
FR-08	France	Jus d'hibiscus	Pesticides
FR-09	France	Riz à sushi	Pesticides
FR-10	France	Boisson à base d'avoine	Pesticides
FR-12	France	Poires	Pesticides
IT-01	Italie	Lait	Antibiotiques
IT-02	Italie	Pommes	Pesticides
IT-03	Italie	Huile de maïs	Pesticides, OGM
IT-04	Italie	Pulpe de fruits	Pesticides
UK-01	Royaume-Uni	Pommes de terre	Pesticides
UK-02	Royaume-Uni	Bacon	Antibiotiques
UK-03	Royaume-Uni	Crevettes	Antibiotiques
UK-04	Royaume-Uni	Avocat	Pesticides
UK-05	Royaume-Uni	Haché d'agneau	Antibiotiques

Code de produit de la Cour	Pays	Produit	Type d'analyse
UK-06	Royaume-Uni	Poitrine de poulet	Antibiotiques
UK-07	Royaume-Uni	Oranges	Pesticides
UK-08	Royaume-Uni	Cheddar	Antibiotiques
UK-09	Royaume-Uni	Müesli	Pesticides
UK-10	Royaume-Uni	Noix en morceaux	Pesticides
UK-11	Royaume-Uni	Sultanines	Pesticides
UK-12	Royaume-Uni	Miel	Pesticides
UK-13	Royaume-Uni	Sucre	Pesticides
UK-14	Royaume-Uni	Riz sauvage	Pesticides
UK-15	Royaume-Uni	Pain aux fruits	Pesticides
UK-16	Royaume-Uni	Radis	Pesticides
UK-17	Royaume-Uni	Fusilli	Pesticides
UK-18	Royaume-Uni	Aliments pour nourrissons – potée du Lancashire	Pesticides
UK-19	Royaume-Uni	Vinaigre	Pesticides
UK-20	Royaume-Uni	Yerba maté	Pesticides
UK-21	Royaume-Uni	Thé vert	Pesticides
UK-22	Royaume-Uni	Patate douce	Pesticides

OBSERVATIONS FIGURANT DANS LE RAPPORT SPÉCIAL N° 3/2005 EN CE QUI CONCERNE LES RAPPORTS DES ÉTATS MEMBRES SUR L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE, ACCOMPAGNÉES D'UNE ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Constatations figurant dans le RS n° 3/2005	Réponses de la Commission au RS n° 3/2005	Appréciation de la Cour concernant la situation actuelle (2011)
Rapports annuels sur la mise en œuvre		
<p>47. a) Tous les États membres ne communiquent pas ces rapports concernant la supervision.</p> <p>Par exemple, aucun rapport n'a été communiqué par l'Autriche. À la fin de l'audit (novembre 2004), sur les 48 rapports qui auraient dû être communiqués pour la période 2000-2003 par les 12 États membres tenus de le faire, 15 ne l'avaient pas encore été. Les rapports manquants concernant l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni ont depuis lors été reçus.</p>		<p>Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'agriculture biologique relève du champ d'application du règlement (CE) n° 882/2004 relatif au contrôle officiel des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, et devrait être couverte par le PCNP et par le rapport annuel général correspondant. Les États membres envoient ces rapports très tardivement (voir point 42).</p>
<p>47. b) Les rapports incluent un tableau indiquant le nombre de visites effectuées par les différents organismes de contrôle privés, le nombre d'échantillons prélevés pour analyse ainsi que le nombre d'irrégularités constatées et de sanctions appliquées.</p> <p>Ils ne formulent aucune conclusion quant au fonctionnement du système.</p>	<p>L'exigence minimale en matière de rapport consiste à remplir le tableau standardisé même si le document d'orientation indique que «des informations supplémentaires peuvent être fournies lorsque les États membres le jugent approprié».</p> <p>Certains États membres transmettent par conséquent également un rapport écrit présentant une description de leurs systèmes de contrôle ainsi que les conclusions des contrôles effectués.</p>	<p>Les informations relatives au système de contrôle de la production biologique figurant dans ces rapports annuels sont très limitées. La plupart des États membres ne fournissent pas d'analyse des manquements détectés, ni de données de base concernant le secteur de la production biologique (voir point 42).</p>
<p>47. c) Les rapports ne sont guère exploités par la Commission.</p>	<p>Ces rapports ont été assez peu utilisés pour l'évaluation de la surveillance effectuée par les autorités des États membres, mais ils ont néanmoins été utiles pour établir si tous les opérateurs avaient été soumis aux contrôles (voir également le paragraphe 49).</p>	<p>L'examen des rapports annuels effectué par la Commission et les informations en retour qu'elle communique concernent davantage la mise en évidence des informations manquantes que des commentaires de fond sur la conception et le fonctionnement du système de contrôle (voir point 51).</p>
<p>47. d) La qualité des rapports n'est pas toujours satisfaisante et ils contiennent des erreurs et des incohérences. Les orientations de la Commission disposent que «les rapports présentés à la Commission jusqu'ici étaient des textes très composites, si bien qu'il était difficile à la Commission d'avoir une vue d'ensemble de cette mise en œuvre». Cette situation persistait encore au moment de l'audit de la Cour.</p>	<p>Ce document visait à fournir aux États membres certaines indications concernant le type et le format des informations devant être fournies. Depuis lors, les rapports sont rédigés dans un format plus uniforme. La Commission a maintenant engagé un processus d'amélioration du format et du contenu des rapports de surveillance en coopération avec les États membres.</p>	<p>Voir l'appréciation en regard de la constatation relative au point 47 b) dans le présent tableau.</p>
<p>48. Bien que les États membres communiquent la liste des organismes de contrôle, tous ne fournissent pas d'informations détaillées sur leurs plans types de contrôle chaque année.</p> <p>49. La Cour conclut que, même si ces rapports étaient complets et exacts, ils ne donneraient pas d'assurance quant à l'objectivité et à l'efficacité des contrôles effectués.</p>	<p>Ces rapports fournissent un certain nombre d'indications concernant le système de contrôle en place telles que la confirmation du nombre de visites de contrôle effectuées, qui est au minimum très proche du nombre d'opérateurs – et dans la plupart des cas le dépasse – et le nombre d'infractions notifiées.</p> <p>La Commission a cependant mis en lumière dans le plan d'action européen en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques la nécessité d'améliorer la qualité des rapports de contrôle.</p>	<p>La Commission manque d'informations de base concernant le fonctionnement du système de contrôle dans les États membres (voir points 51 et 52).</p>

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

V.

La Commission a conscience que le système de contrôle souffre de certaines faiblesses et que la confiance du consommateur risque de s'éroder. L'amélioration du système de supervision et de contrôle est actuellement au centre de son action dans le secteur biologique. Le cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique est en cours d'évaluation au sein de la Commission et la question des contrôles constitue l'un des principaux axes de cette évaluation. La législation sera modifiée ultérieurement, si besoin est.

VI. a)

La Commission déploie des efforts constants pour aider les États membres à exercer leur mission de supervision, essentiellement en leur fournissant des informations pertinentes sur le fonctionnement correct du système de contrôle.

La Commission a récemment publié un document de travail des services de la Commission concernant les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique¹, afin d'aider les États membres à mettre en œuvre les dispositions réglementaires relatives au système de contrôle de l'agriculture biologique. Les États membres ont également été invités à participer à la formation sur l'agriculture biologique actuellement proposée dans le cadre de l'initiative «Better Training for Safer Food». Tant le document de travail que la formation comportent un volet consacré à la supervision des organismes de contrôle.

VI. b)

Les règlements de l'UE relatifs à la production biologique contiennent des dispositions prévoyant l'échange d'informations. Pour communiquer entre eux ainsi qu'avec la Commission, les États membres disposent de différents canaux: le système d'information sur l'agriculture biologique (OFIS), un outil informatique géré par la Commission; la page consacrée à l'agriculture biologique dans CIRCA, l'administrateur du centre de ressources de communication et d'information; le comité permanent de l'agriculture biologique (SCOF)². La Commission a conscience que des progrès peuvent être accomplis et entend poursuivre sa réflexion sur ce sujet.

¹ «Working document of the Commission services on official controls in the organic sector», version du 8 juillet 2011, présenté au SCOF les 27 et 28 septembre 2011 (http://ec.europa.eu/agriculture/organic/files/eu-policy/data-statistics/control_guidelines_version_08072011_en.pdf).

² En 2011, le SCOF a tenu neuf réunions de deux jours à Bruxelles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VI. c)

L'examen de la traçabilité fera partie intégrante des audits que l'office alimentaire et vétérinaire (OAV) effectuera à compter de cette année (2012).

VI. d)

La Commission déploie des efforts constants pour assurer le bon fonctionnement du système de contrôle. Un certain nombre d'exemples récents en témoignent, comme le document de travail de la Commission concernant les contrôles dans le secteur de la production biologique publié à la mi-2011, les audits spécifiques des systèmes de contrôle instaurés à la fois dans les États membres et dans les pays tiers en matière d'agriculture biologique à partir de 2012³ ou encore l'évaluation en cours du cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique.

VI. e)

Les rapports annuels remis par les différentes autorités constituent la principale source d'information sur les systèmes de contrôle des pays tiers reconnus équivalents. La Commission collecte, partage et contrôle également, auprès des États membres, des informations sur les irrégularités relatives à des produits provenant de pays tiers et sur les résultats des investigations menées par les États membres.

La Commission renforce actuellement la supervision des pays tiers reconnus équivalents en améliorant la circulation des informations⁴ et en organisant des audits⁵.

S'agissant de l'arriéré lié à l'évaluation des demandes d'équivalence transmises par les pays tiers, la Commission a accompli des progrès en inscrivant récemment sur la liste deux nouveaux pays tiers (le Canada en 2011 et les États-Unis en 2012).

³ L'OAV a inscrit dans son programme d'audits de 2012 deux audits dans des États membres (la Pologne et le Portugal) ainsi qu'un audit dans un pays tiers (l'Inde). Le programme est disponible sur: http://ec.europa.eu/food/fvo/inspectprog/index_en.htm.

⁴ Grâce à la fourniture d'un modèle de rapport annuel et à la formalisation de la procédure de supervision interne.

⁵ En 2012, l'OAV se rendra en Inde pour effectuer un audit des systèmes de contrôle de l'agriculture biologique.

VI. f)

La Commission reconnaît que le système d'autorisation des importations présente certaines faiblesses. C'est la raison pour laquelle le système d'octroi des autorisations d'importation par les États membres est voué à être progressivement remplacé, de juin 2012 à juillet 2015, par un système d'organismes de contrôle reconnus qui sera directement géré et supervisé par la Commission, ce qui permettra de garantir une application harmonisée du régime d'importation aux frontières de l'UE. Ce nouveau système entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

VII. a)

La Commission souscrit à cette recommandation et déploie des efforts constants pour aider les États membres à remplir leur rôle de supervision, en leur fournissant des informations pertinentes et en leur proposant une formation dans le domaine de la supervision.

Voir également la réponse au point VI. a) ci-dessus.

VII. b)

De nouveaux modules informatiques sont en cours de développement et viendront compléter les canaux de communication déjà existants mentionnés dans la réponse au point VI. b)⁶. La Commission a conscience que des progrès peuvent être accomplis et entend poursuivre sa réflexion sur ce sujet.

VII. c)

Les rôles et les responsabilités des différents acteurs sont expressément énoncés dans la législation alimentaire générale⁷, le règlement (CE) n° 882/2004 ainsi que les règlements de l'UE relatifs à la production biologique⁸. Cependant, une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes et les autorités en charge des contrôles dans la chaîne alimentaire permettrait d'améliorer le respect des exigences en matière de traçabilité générale et biologique. La mise au point d'autres outils comme la certification électronique ou la création de bases de données informatiques pourrait également améliorer la traçabilité. La Commission se propose d'examiner les améliorations envisageables dans le cadre de l'évaluation actuelle du cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique.

⁶ La Commission œuvre actuellement au développement de nouveaux modules OFIS dédiés à la communication des irrégularités touchant des produits importés et à l'échange d'informations avec les pays tiers et les organismes de contrôle reconnus équivalents en matière de certification des importations.

⁷ Les exigences de traçabilité fixées par la législation alimentaire générale s'appliquent à tous les opérateurs du secteur alimentaire. Les rôles et responsabilités des différents acteurs sont déjà spécifiés dans le règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire.

⁸ Les règlements de l'UE relatifs à la production biologique imposent aux opérateurs du secteur biologique un certain nombre d'exigences supplémentaires en matière de traçabilité (obligations spéciales de conservation de documents, etc.).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VII. d)

La Commission a réinstauré des audits spécifiques sur la production biologique dans les États membres [voir la réponse au point VI. d) ci-dessus]. Ces audits visent à contrôler l'application des règlements de l'UE relatifs à la production biologique, en mettant tout particulièrement l'accent sur la mise en œuvre et le fonctionnement du système de contrôle. Il serait également envisageable d'améliorer les rapports remis par les États membres à la Commission afin de permettre la collecte des données et informations nécessaires.

VII. e)

La Commission déploie des efforts constants pour renforcer la supervision des pays tiers reconnus équivalents⁹. Elle a également accompli de récents progrès en ce qui concerne l'évaluation en temps utile des demandes d'équivalence émanant de pays tiers [voir la réponse au point VI. e) ci-dessus].

VII. f)

La Commission souscrit à la recommandation de la Cour. La principale difficulté rencontrée par le système d'autorisation des importations est de garantir l'adoption d'une approche harmonisée par les autorités compétentes des 27 États membres¹⁰. La communication et l'échange d'informations entre les principaux États membres importateurs s'améliorent néanmoins: les États membres se rencontrent régulièrement au sein d'un groupe informel dédié aux importations et la circulation des informations est assurée par l'intermédiaire de CIRCA et d'OFIS. De plus, la Commission coordonne au besoin l'action des États membres en ce qui concerne les autorisations d'importation portant sur un produit/opérateur/organisme de contrôle/pays tiers particulier, lorsque des problèmes se font jour.

⁹ Ces efforts englobent la programmation d'audits dans les pays tiers à partir de 2012, la fourniture aux pays tiers d'un modèle de rapport annuel, la formalisation des procédures internes de supervision ou encore l'incitation des pays tiers à participer à la formation sur l'agriculture biologique dispensée dans le cadre de l'initiative «Better Training for Safer Food».

¹⁰ La Commission prévoit de procéder au contrôle des vérifications effectuées par les États membres à propos des organismes de contrôle lors des audits auxquels seront soumis les États membres à partir de 2012.

INTRODUCTION

15.

La Commission a publié la première liste des organismes et autorités de contrôle reconnus aux fins de l'équivalence dans le règlement (UE) n° 1267/2011 du 6 décembre 2011, applicable à compter du 1^{er} juillet 2012.

OBSERVATIONS

25.

Dans le document de travail des services de la Commission sur les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique¹¹, la Commission souligne la nécessité d'appliquer des procédures documentées en ce qui concerne la supervision des organismes de contrôle (chapitre 6 — Supervision des organismes de contrôle). Dans le même document, elle rappelle aux États membres l'obligation générale faite aux autorités compétentes d'appliquer des procédures documentées (chapitre 4 — Exigences relatives à l'autorité compétente responsable des contrôles officiels dans le secteur biologique).

27.

Les faiblesses relevées par la Cour sur ce point se rapportent davantage à la documentation des procédures qu'à leur mise en œuvre. Les informations dont dispose la Commission ne lui permettent pas de déduire que l'agrément, le retrait de l'agrément et la supervision des organismes de contrôle dans les États membres ne s'effectuent pas conformément à la réglementation de l'UE. Voir également les réponses aux points 30 à 37.

Encadré 1

La Commission a contrôlé l'existence et la qualité des procédures d'agrément et de supervision des organismes de contrôle appliquées par les autorités compétentes en 2011, dans le cadre de l'audit pilote sur l'agriculture biologique effectué en Autriche. À compter de 2012, elle procédera à des contrôles systématiques à l'occasion de tous les audits consacrés à l'agriculture biologique. Pour plus d'informations sur ces audits, prière de se reporter à la réponse au point 52. Voir également la réponse au point 25.

¹¹ Voir la note de bas de page se rapportant à la réponse au point VI. a).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

29. a)

La liste des opérateurs et le compte rendu succinct demandés aux organismes de contrôle en vertu de l'article 27, paragraphe 14, ne sont pas fournis dans le but de permettre à l'autorité compétente de vérifier que tous les opérateurs ont fait l'objet d'une inspection au moins une fois par an. Leur principale vocation est d'indiquer à l'autorité compétente quels opérateurs ont été certifiés «biologiques» et de lui fournir un aperçu global des activités menées par l'organisme de contrôle pendant l'année concernée.

Pour s'assurer du respect de l'obligation de contrôle annuel de chaque opérateur, l'autorité compétente dispose d'un moyen pratique qui consiste à vérifier les procédures de l'organisme de contrôle dès l'obtention de son agrément, puis à contrôler la bonne application de ces procédures en examinant un échantillon de dossiers d'opérateurs lors de la supervision annuelle. Effectuer une simple comparaison entre le nombre de contrôles et le nombre d'opérateurs certifiés est impossible, dans la mesure où certains opérateurs n'ont pas besoin d'être visités chaque année alors que d'autres, jugés plus à risque dans le cadre d'une évaluation des risques, nécessitent des visites de contrôle plus fréquentes.

29. b)

Les autorités compétentes ont la possibilité de conclure des accords de coopération avec les organismes d'accréditation en ce qui concerne la supervision des organismes de contrôle, essentiellement afin d'éviter tout chevauchement d'activités. L'autorité compétente de l'État membre en matière de production biologique n'en conserve pas moins la responsabilité générale de la supervision des organismes de contrôle.

L'article 5 du règlement (CE) n° 882/2004 impose aux autorités compétentes qui délèguent une tâche de contrôle d'auditer ou d'inspecter l'organisme de contrôle, mais la fréquence de ces audits ou de ces inspections n'est pas spécifiée.

30. et 37. Réponse commune

Chaque État membre est tenu de vérifier qu'un organisme de contrôle dispose de procédures adéquates et que ces procédures sont correctement mises en œuvre. La Commission déploie des efforts constants pour assister les États membres dans l'exercice de cette responsabilité. Son aide consiste essentiellement à fournir aux États membres des informations sur le bon fonctionnement du système de contrôle. À cette fin, la Commission a publié un document de travail sur les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique, destiné à aider les États membres à mettre en œuvre les dispositions réglementaires relatives au système de contrôle de l'agriculture biologique. Une recommandation particulière est adressée aux États membres en ce qui concerne l'évaluation des risques et l'approche fondée sur l'analyse des risques (chapitre 8 — Approche fondée sur les risques). Les États membres ont également la possibilité de participer à la formation sur l'agriculture biologique actuellement proposée dans le cadre de l'initiative de la Commission appelée «Better Training for Safer Food».

31.

La Commission partage l'opinion de la Cour selon laquelle la rotation des inspecteurs, bien que n'étant pas imposée par les règlements, est une bonne pratique qui doit être suivie par les organismes de contrôle. La Commission inclura cette recommandation dans la prochaine version de son document de travail sur les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique.

Encadré 2

Voir la réponse au point 31.

32.

Les règlements de l'UE relatifs à la production biologique considèrent l'échantillonnage comme un outil de contrôle supplémentaire, qui devient obligatoire lorsqu'on soupçonne une utilisation de substances non autorisées. Les organismes et les autorités de contrôle sont tenus d'intervenir dans tous les cas de suspicion. Dans son document de travail sur les contrôles officiels, la Commission recommande aux autorités compétentes de vérifier la politique d'échantillonnage et ses résultats dans le cadre de la supervision des organismes de contrôle. Ce même document engage les autorités compétentes à rendre compte du nombre d'échantillons analysés à la Commission. L'échantillonnage et la recherche de résidus figurent au nombre des éléments contrôlés par la Commission pendant l'audit pilote sur l'agriculture biologique effectué en Autriche en 2011. À compter de 2012, ils seront systématiquement contrôlés lors de tous les audits consacrés à l'agriculture biologique.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

33.

Voir la réponse au point 32.

34.

Voir la réponse au point 32.

35.

Le régime de sanctions appliqué figure au nombre des éléments contrôlés par la Commission dans le cadre de l'audit pilote sur l'agriculture biologique effectué en Autriche en 2011. À compter de 2012, il fera l'objet d'un contrôle systématique lors de tous les audits consacrés à l'agriculture biologique.

36. et encadré 4 – Réponse commune

Bien qu'une harmonisation accrue puisse s'avérer souhaitable, les sanctions sont déterminées par les États membres conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité visés à l'article 55 du règlement (CE) n° 882/2004 sur les sanctions. Compte tenu de la nécessité d'effectuer des évaluations cas par cas, le fait qu'un même manquement ait entraîné des sanctions différentes n'apparaît pas forcément suspect: le caractère intentionnel ou, au contraire, négligent du comportement de l'opérateur, de même que le caractère récurrent ou, au contraire, ponctuel du manquement peuvent, notamment, constituer des circonstances aggravantes ou atténuantes.

37.

Dans le cadre de ses activités de surveillance, la Commission contrôle tous les cas d'irrégularités qui lui sont communiqués par les États membres conformément à l'article 92, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 889/2008. Cette communication se limite néanmoins aux irrégularités touchant des produits faisant l'objet d'échanges entre États membres.

À compter de 2012, l'OAV consacrera des audits spécifiques à la production biologique, qui auront, entre autres, pour objectif de vérifier que les États membres appliquent des mesures coercitives et des sanctions appropriées.

38.

La Commission reconnaît l'importance d'un bon échange d'informations entre le système de contrôle de la production biologique et celui des paiements agroenvironnementaux. Dans son récent document de travail sur les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique, elle met en lumière la nécessité d'instaurer un système de communication performant entre l'autorité compétente en matière de production biologique et les autorités compétentes en charge d'autres domaines (horizontaux), en soulignant que toute irrégularité relevée dans le domaine de l'agriculture biologique devrait être systématiquement communiquée aux autorités compétentes chargées du développement rural ou de la mise en œuvre du Fonds européen pour la pêche.

39.

Bien que les organismes de contrôle ne bénéficient pas d'une délégation aux fins des mesures agroenvironnementales, la Commission approuve cette bonne pratique qui consiste à favoriser l'échange d'informations entre les différents services et organisations chargés des contrôles. Les organismes payeurs doivent soumettre les bénéficiaires de l'aide à l'agriculture biologique à leurs propres contrôles. À l'issue de ses audits, la Commission donne des recommandations et, au besoin, applique des corrections financières, notamment lorsqu'elle juge les échanges d'informations entre les services et organisations impliqués dans les contrôles insuffisants ou qu'elle estime que les contrôles effectués par les organismes payeurs sont incomplets ou manquent d'indépendance vis-à-vis des contrôles pratiqués par les organismes de contrôle.

40.

Les services de la Commission contrôlent la circulation des informations entre l'autorité compétente en matière d'agriculture biologique et l'organisme payeur chargé du développement rural dans le cadre des audits de conformité relatifs à la mesure 214. Au besoin, ils recommandent la mise en place d'un système de notification croisée efficace. Les organismes payeurs évaluent le respect, par les bénéficiaires, des règlements européens relatifs à la production biologique en vérifiant les certificats fournis, pour chaque bénéficiaire du régime d'aide, par les organismes de contrôle à la suite des contrôles pertinents effectués régulièrement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

42.

En ce qui concerne la transmission des rapports, la situation s'est nettement améliorée à partir de 2010. La Commission a également précisé, dans son document de travail sur les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique, le volume minimal d'informations sur les contrôles de la production biologique devant figurer dans le rapport annuel. L'obligation d'inclure dans le rapport annuel des informations sur les contrôles dans le secteur biologique a également été rappelée aux États membres à l'occasion de diverses réunions organisées par la Commission (réunions du réseau SCOF, plan de contrôle national pluriannuel et rapport annuel).

44.

Le libellé du règlement est suffisamment précis («immédiatement») pour qu'il ne soit pas nécessaire de prévoir un quelconque délai. Au contraire, fixer un tel délai reviendrait à tolérer l'éventualité d'un certain retard. L'obligation de notifier immédiatement toute irrégularité a été rappelée aux États membres lors de la réunion du SCOF qui s'est tenue le 7 juillet 2011.

Le libellé très explicite de l'article 92, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 889/2008 («Lorsqu'un État membre constate...») implique que l'obligation de notifier toute irrégularité s'applique dès l'instant de sa détection. Dans l'exemple cité par la Cour, l'État membre a la possibilité de retirer sa notification et d'informer les autres États membres des motifs de ce retrait si le résultat du deuxième test de laboratoire établit que le résultat du premier test était un faux positif.

45.

La Commission a pris un certain nombre de mesures pour s'assurer que les États membres répondent aux notifications d'irrégularités en temps utile. Pour commencer, elle a ramené, en janvier 2009, le délai de réponse de quatre mois à trente jours de calendrier. Par ailleurs, la question des notifications d'irrégularités est abordée à chacune des réunions du SCOF: la Commission passe en revue tous les cas «ouverts» pour lesquels le délai de réponse de trente jours n'a pas été respecté et demande aux États membres concernés de répondre. Elle adresse en outre régulièrement des rappels écrits aux États membres.

Encadré 5

La Commission considère, tout comme la Cour, que ces bases de données sont un bon outil pour renforcer la transparence et l'efficacité du système de contrôle de l'agriculture biologique. Les organismes de contrôle d'autres États membres ont mis au point des bases de données similaires. Afin de permettre au grand public de s'informer sur les opérateurs et les produits soumis au système de contrôle de l'agriculture biologique, la Commission a demandé aux États membres de publier sur internet les listes actualisées des opérateurs accompagnées des preuves documentaires s'y rapportant [règlement (UE) n° 426/2011 de la Commission].

48.

La Commission prend en compte le commentaire de la Cour. Depuis cette année (2012), l'examen de la traçabilité fait partie intégrante des audits effectués par l'OAV.

49.

La Commission a publié, à l'annexe XII du règlement (CE) n° 889/2008, un modèle de document justificatif à utiliser dans toute l'UE, afin de standardiser la configuration du certificat délivré par les organismes de contrôle aux opérateurs qui satisfont aux dispositions réglementaires relatives à la production biologique.

Le règlement (CE) n° 889/2008 a été modifié en mai 2011 à l'initiative de la Commission, de manière à inclure une disposition sur la publication de la liste des opérateurs du secteur de l'agriculture biologique dans chaque État membre, contenant des informations actualisées sur les documents justificatifs relatifs à chaque opérateur [règlement (UE) n° 426/2011].

Encadré 6

La Commission suit attentivement les cas de fraude détectés au sein de l'UE et s'assure que les autorités compétentes se livrent à des analyses et des enquêtes approfondies. La Commission prend également une part active à l'initiative de lutte contre la fraude, une initiative privée lancée conjointement en 2007 par des parties prenantes issues du secteur de la production biologique, dans le but de déterminer des approches communes susceptibles de garantir l'intégrité biologique. La Commission déploie des efforts constants pour améliorer l'efficacité du système de contrôle de la production biologique¹². Elle confirme que le cas auquel se réfère la Cour dans l'encadré 6 fait actuellement l'objet d'une enquête au niveau national.

¹² L'initiative prise récemment pour demander aux États membres de publier des listes recensant les opérateurs du secteur de l'agriculture biologique et incluant des informations actualisées sur leurs documents justificatifs [règlement (UE) n° 426/2011] en est une parfaite illustration.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

50. et 51. – Réponse commune

La Commission estime que, depuis l'audit, les États membres ont fait preuve d'une plus grande régularité dans la présentation de leurs rapports. Cependant, l'étendue des contrôles officiels réalisés dans le domaine de l'agriculture biologique est encore limitée et la Commission entend inciter les États membres à fournir des rapports à la fois plus réguliers et plus étoffés. Cette question sera analysée dans l'évaluation, actuellement en cours, du cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique.

Outre les rapports annuels, la Commission obtient également des informations sur le fonctionnement du système de contrôle par le biais d'autres canaux. Un échange constant d'informations sur les irrégularités et les infractions relevées a lieu entre les États membres et la Commission via OFIS. Ces questions sont aussi régulièrement abordées par le SCOF comme le sont, le cas échéant, d'autres points relatifs aux contrôles. Le SCOF a récemment procédé à un vaste échange d'informations sur le système de contrôle dans le cadre de la préparation du document de travail sur les contrôles officiels¹³.

L'obligation de présenter leurs rapports annuels dans les délais prévus est rappelée aux États membres dans le cadre tant de l'audit général que des missions de suivi. Des recommandations du même ordre pourront également leur être adressées lors de missions d'audits plus spécifiques.

La publication du premier rapport de la Commission au titre de l'article 44 du règlement (CE) n° 882/2004, lequel renferme des observations sur les rapports annuels des États membres, a également accru la pression exercée sur l'ensemble des parties en les incitant à rendre leurs rapports annuels en temps utile. La Commission invite par ailleurs les États membres à présenter des synthèses de leurs rapports annuels en respectant les critères retenus, de façon à en permettre une compréhension correcte et à surmonter les problèmes de traduction (certains rapports font plusieurs centaines de pages).

¹³ Ce document a été examiné lors des réunions du SCOF des 14 et 15 décembre 2009, 1^{er} mars 2010, 26 avril 2010 et 16 et 17 juin 2010.

52.

Les modalités de la collaboration entre la DG AGRI et la DG SANCO ont été arrêtées sous la forme d'un protocole d'accord signé en décembre 2011, si bien que l'OAV a inscrit dans son programme annuel d'inspection, dès 2012, des audits spécifiques portant sur la production biologique.

Les audits réalisés avant 2001 et mentionnés dans la note marginale 38 relative au point 52 ont fait l'objet d'un suivi particulier de la part de la Commission.

53.

Les informations reçues par les États membres peuvent varier en fonction de la diversité et du nombre des sous-mesures agroenvironnementales en vigueur dans l'État membre/la région.

54.

Outre la procédure en manquement qui est initiée dans tous les cas de non-respect généralisé et persistant de la législation de l'UE, la Commission ne dispose, pour l'heure, d'aucune autre mesure coercitive spécifique à la filière biologique. Nonobstant sa durée, la procédure en manquement a le plus souvent un impact positif sur le respect de la législation par l'État membre.

58.

En 2011, les services de la Commission ont élaboré une procédure interne pour l'inscription des pays tiers. Cette procédure comprend un descriptif détaillé du processus de reconnaissance, des listes de vérification types et des documents de travail en vue d'une évaluation documentaire ainsi que d'une évaluation sur place.

59.

La Commission a récemment progressé dans son évaluation de certains pays tiers. Ces progrès se sont traduits par l'inscription de la Tunisie en 2009, du Japon en 2010, du Canada en 2011 et des États-Unis en 2012. Plusieurs autres demandes d'inscription font actuellement l'objet d'un travail intensif.

60. et 61. – Réponse commune

Les services de la Commission mettent actuellement au point une procédure interne de supervision, de gestion et de réexamen de la liste des pays tiers reconnus équivalents, de façon à formaliser et normaliser le travail. En 2011, la Commission a introduit un modèle normalisé d'évaluation des rapports annuels portant sur l'année 2010. Cette analyse a parfois incité la Commission à demander un complément d'information aux pays concernés. Toutes les réponses afférentes à ces demandes ont été reçues.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

62.

L'analyse opérée par la Cour porte sur les rapports annuels de 2009. En 2011, la Commission a adressé aux pays tiers inscrits sur la liste un modèle détaillé leur expliquant le type d'informations devant figurer dans le rapport. La qualité des rapports de 2010 s'en est trouvée améliorée. La Commission a demandé un complément d'information chaque fois qu'elle le jugeait nécessaire (voir la réponse au point 61)¹⁴.

63.

Les services de la Commission mettent au point une procédure interne de supervision, de gestion et de réexamen de la liste des pays tiers reconnus équivalents. À partir de 2012, l'OAV procédera, dans le cadre de ses audits annuels, à des audits sur place dans les pays tiers inscrits sur la liste. Le programme d'audits de l'OAV pour l'année 2012 comprend un audit sur l'agriculture biologique en Inde¹⁵.

64.

La Commission a récemment pris des mesures pour renforcer la surveillance exercée sur les pays tiers inscrits sur la liste, parmi lesquelles figurent l'instauration d'une procédure interne détaillée, un modèle de rapport annuel, un modèle d'évaluation du rapport annuel ainsi que des audits dans les pays tiers inscrits sur la liste. Pour plus de détails, prière de se reporter aux réponses relatives aux points 60 à 63.

67.

Afin de surmonter les faiblesses inhérentes au régime d'autorisation des importations, ce régime est progressivement supprimé et remplacé par un système d'organismes de contrôle reconnus en matière d'importations, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2012 et sera directement géré par la Commission.

¹⁴ Par exemple, à la demande de la Commission, Israël a communiqué des informations détaillées sur son rapport annuel 2009/2010, qui portaient sur l'objet de l'évaluation, l'évaluation, les constatations (manquement), les mesures correctrices ainsi que la nature des mesures correctrices prises par chacun des organismes de contrôle agréés. Le rapport indique également que, lorsque la présence de résidus de pesticides a été détectée, l'opérateur a été immédiatement suspendu. Les organismes de contrôle ont mené des enquêtes approfondies et des mesures correctrices ont été prises par l'administration.

¹⁵ Voir la note de bas de page se rapportant à la réponse au point VI. d).

68. à 70. – Réponse commune

Les États membres peuvent délivrer une autorisation d'importation seulement s'il existe des preuves suffisantes attestant que 1) les produits ont été fabriqués conformément à des règles de production équivalentes et que 2) les opérateurs ont été soumis à des mesures de contrôle d'une efficacité équivalente [article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1235/2008]. Les États membres ne peuvent accepter un certificat d'inspection que si ce dernier est délivré par un organisme de contrôle à même de garantir que les deux conditions susmentionnées ont été remplies tant pour les produits que pour les opérateurs visés. Le système de délivrance des autorisations d'importation a été contrôlé par la Commission dans le cadre de l'audit pilote sur l'agriculture biologique effectué en Autriche en 2011. À compter de 2012, la Commission procédera systématiquement à des contrôles à l'occasion de tous les audits consacrés à l'agriculture biologique.

72.

Il appartient à l'autorité compétente de l'État membre de s'assurer que l'organisme de contrôle a les compétences requises pour délivrer un certificat d'inspection et, en particulier, que les conditions prévues à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1235/2008 sont remplies préalablement à l'octroi d'une autorisation d'importation. Le système d'octroi des autorisations d'importation a été contrôlé par la Commission dans le cadre de l'audit pilote sur l'agriculture biologique effectué en Autriche en 2011. À compter de 2012, la Commission procédera à des contrôles systématiques à l'occasion de tous les audits consacrés à l'agriculture biologique.

73.

Les lignes directrices visées (décision 2008/654/CE de la Commission) indiquent expressément les informations que les États membres sont tenus de fournir dans leurs rapports conformément à l'article 44, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 882/2004.

Si les États membres n'ont pas à fournir dans leurs rapports annuels des informations relatives aux autorisations d'importation qu'ils ont accordées, ils sont en revanche tenus de consigner chacune des autorisations d'importation octroyées dans le module OFIS prévu à cet effet. Ce module permet à la Commission et aux États membres d'accéder à des informations normalisées et actualisées sur toutes les autorisations d'importation accordées sur le territoire de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

74.

La Commission invite systématiquement les États membres à recourir à OFIS¹⁶. À la suite des difficultés d'utilisation dont lui ont fait part certains d'entre eux, la Commission leur a même proposé une formation ad hoc.

75.

Concernant les importations, le travail du SCOF a essentiellement porté sur la mise en œuvre du nouveau régime d'importation [règlement (CE) n° 1235/2008]. Le régime d'autorisation des importations constitue une mesure transitoire vouée à être progressivement abandonnée et remplacée par un système d'organismes de contrôle reconnus qui sera directement géré et supervisé par la Commission, ce qui permettra de garantir une application harmonisée du régime d'importation aux frontières de l'UE. Les cas présentant des difficultés au titre du régime d'autorisation des importations sont examinés de façon à s'assurer que les États membres adoptent bien une approche harmonisée, comme dans le cas mentionné par la Cour dans l'encadré 8.

76.

À compter de 2012, l'OAV consacrera des audits spécifiques à la production biologique (voir la réponse au point 52)¹⁷. Ces audits porteront entre autres sur le régime d'autorisation des importations. Durant l'audit pilote réalisé en Autriche en 2011, la Commission a constaté que l'État membre a pris, de son propre chef, des initiatives afin d'améliorer la qualité des autorisations d'importation accordées. Dans cet État membre, l'octroi des autorisations d'importation, qui relevait auparavant de l'échelon régional, a été centralisé en un point unique de façon à harmoniser le régime.

¹⁶ En 2011, la Commission a demandé aux États membres d'utiliser OFIS à chaque réunion du SCOF.

¹⁷ L'OAV a inscrit dans son programme d'audits pour 2012 un audit sur un pays tiers, l'Inde.

77.

Les États membres devraient disposer des informations nécessaires et des compétences techniques requises pour pouvoir accorder les autorisations d'importation: les demandes ainsi que tous les documents à l'appui de ces demandes leur sont soumis directement par l'importateur. Retirer une autorisation d'importation, comme le prévoit l'article 19 du règlement (CE) n° 1235/2008, ne s'est encore jamais avéré nécessaire. La Commission n'a eu recours à l'article 19 que pour favoriser l'harmonisation des approches développées individuellement par les autorités compétentes de chacun des 27 États membres et contraindre ces derniers à réexaminer, au besoin, certains cas particuliers.

Encadré 8

Les communications adressées par la Commission aux États membres ne constituaient qu'une simple recommandation et ne sauraient donc être considérées comme une demande officielle de retrait en vertu de l'article 19, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1235/2008.

79.

La Commission accorde une importance majeure à ses propres contrôles sur les produits importés. Elle a organisé, le 22 juin 2011, une réunion spéciale du SCOF afin d'étudier le nouveau système d'organismes de contrôle reconnus et les contrôles correspondants réalisés sur les produits importés. Lors de cette réunion, la Commission a rappelé aux États membres la structure fondamentale du système de contrôle de l'UE et leurs obligations en matière de contrôle des produits importés. La Commission a en outre inscrit la mise en œuvre de vérifications sur les contrôles des importations parmi les objectifs des audits spécifiques consacrés aux systèmes de contrôle des États membres.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

80.

La Commission a conscience que le système de contrôle souffre de certaines faiblesses et que la confiance du consommateur risque de s'éroder. L'amélioration du système de supervision et de contrôle est actuellement au centre de son action dans le secteur biologique.

81.

La Commission déploie des efforts constants pour aider les États membres à exercer leur mission de supervision, essentiellement en leur fournissant des informations pertinentes sur le fonctionnement correct du système de contrôle.

La Commission a récemment publié un document de travail des services de la Commission concernant les contrôles officiels dans le secteur de la production biologique¹⁸, afin d'aider les États membres à mettre en œuvre les dispositions réglementaires relatives au système de contrôle de l'agriculture biologique. Les États membres ont également été invités à participer à la formation sur l'agriculture biologique actuellement proposée dans le cadre de l'initiative «Better Training for Safer Food». Tant le document de travail que la formation comportent un volet consacré à la supervision des organismes de contrôle.

Recommandation 1

La Commission souscrit à cette recommandation et déploie des efforts constants pour aider les États membres à remplir leur rôle de supervision, en leur fournissant des informations pertinentes et en leur proposant une formation dans le domaine de la supervision. Voir également la réponse au point 81 ci-dessus. De plus, le cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique est en cours d'évaluation au sein de la Commission. La législation sera modifiée ultérieurement, si besoin est.

¹⁸ Voir la réponse au point VI. a).

82.

Les règlements de l'UE relatifs à la production biologique contiennent des dispositions prévoyant l'échange d'informations.

La Commission rappelle régulièrement ces dispositions aux États membres et ne ménage aucun effort pour leur fournir des outils facilitant l'échange d'informations. Pour communiquer entre eux ainsi qu'avec la Commission, les États membres disposent de différents canaux.

Recommandation 2

Pour communiquer entre eux ainsi qu'avec la Commission, les États membres disposent de différents canaux: OFIS, un outil informatique géré par la Commission; la page consacrée à l'agriculture biologique dans CIRCA et le SCOF¹⁹. La Commission œuvre actuellement au développement de nouveaux modules OFIS dédiés à la communication des irrégularités touchant des produits importés et à l'échange d'informations avec les pays tiers et les organismes de contrôle reconnus équivalents en matière de certification des importations.

83.

L'examen de la traçabilité fera partie intégrante des audits que l'OAV effectuera à compter de cette année (2012).

Recommandation 3

Les rôles et les responsabilités des différents acteurs sont expressément énoncés dans la législation alimentaire générale²⁰, le règlement (CE) n° 882/2004 ainsi que les règlements de l'UE relatifs à la production biologique²¹. Cependant, une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes et les autorités en charge des contrôles dans la chaîne alimentaire permettrait d'améliorer le respect des exigences en matière de traçabilité générale et biologique. La mise au point d'autres outils comme la certification électronique ou la création de bases de données informatiques pourrait également améliorer la traçabilité. La Commission se propose d'examiner les améliorations envisageables dans le cadre de l'évaluation actuelle du cadre juridique de l'UE applicable à la production biologique.

¹⁹ En 2011, le SCOF a tenu neuf réunions de deux jours à Bruxelles.

²⁰ Les exigences de traçabilité fixées par la législation alimentaire générale s'appliquent à tous les opérateurs du secteur alimentaire. Les rôles et responsabilités des différents acteurs sont déjà spécifiés dans le règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire.

²¹ Les règlements de l'UE relatifs à la production biologique imposent aux opérateurs du secteur biologique un certain nombre d'exigences supplémentaires en matière de traçabilité (obligations spéciales de conservation de documents, etc.).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

84.

La Commission déploie des efforts constants pour assurer le bon fonctionnement du système de contrôle. Un certain nombre d'exemples récents en témoignent, comme le document de travail de la Commission concernant les contrôles dans le secteur de la production biologique publié à la mi-2011 ou les audits spécifiques des systèmes de contrôle instaurés à la fois dans les États membres et les pays tiers en matière d'agriculture biologique, dans le cadre du programme d'audits de l'OAV pour 2012²².

Recommandation 4

La Commission a réinstauré des audits spécifiques sur la production biologique dans les États membres. Ces audits visent à contrôler l'application des règlements de l'UE relatifs à la production biologique, en mettant tout particulièrement l'accent sur la mise en œuvre et le fonctionnement du système de contrôle. Elle a également œuvré de concert avec les États membres pour améliorer tant la qualité que la régularité des rapports consacrés aux activités de contrôle et, ce faisant, permettre la collecte des données et informations nécessaires. La situation sur le front des rapports s'en est trouvée nettement améliorée.

85.

Les rapports annuels remis par les autorités compétentes constituent la principale source d'informations, à la disposition de la Commission, sur les systèmes de contrôle des pays tiers reconnus équivalents. La Commission collecte, partage et contrôle également, auprès de tous les États membres, des informations sur les irrégularités relatives à des produits provenant de pays tiers et sur les résultats des investigations menées par les États membres.

La Commission renforce actuellement la supervision des pays tiers reconnus équivalents en améliorant la circulation des informations (grâce à la fourniture d'un modèle de rapport annuel et à la formalisation de la procédure de supervision interne) et en organisant des audits (l'OAV a inscrit dans son programme d'audits pour 2012 un audit sur un pays tiers, l'Inde).

S'agissant de l'arriéré lié à l'évaluation des demandes d'équivalence transmises par les pays tiers, la Commission a accompli des progrès en inscrivant récemment sur la liste deux nouveaux pays tiers (le Canada en 2011 et les États-Unis en 2012). Pour plus de détails, se reporter aux réponses relatives aux points 58 à 64.

²² Voir la réponse au point VI. d).

Recommandation 5

La Commission déploie des efforts constants pour renforcer la supervision des pays tiers reconnus équivalents²³. Elle a également accompli de récents progrès en ce qui concerne l'évaluation en temps utile des demandes d'équivalence émanant de pays tiers.

86.

La Commission reconnaît que le système d'autorisation des importations présente certaines faiblesses. C'est la raison pour laquelle le système d'octroi des autorisations d'importation par les États membres est voué à être progressivement remplacé, de juin 2012 à juillet 2015, par un système d'organismes de contrôle reconnus qui sera directement géré et supervisé par la Commission, ce qui permettra de garantir une application harmonisée du régime d'importation aux frontières de l'UE. Ce nouveau système entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

Recommandation 6

La Commission souscrit à la recommandation de la Cour. La principale difficulté rencontrée par le système d'autorisation des importations est de garantir l'adoption d'une approche harmonisée par les autorités compétentes des 27 États membres²⁴.

La communication et l'échange d'informations entre les principaux États membres importateurs s'améliorent néanmoins: les États membres se rencontrent au sein d'un groupe informel dédié aux importations et la circulation des informations est assurée par l'intermédiaire de CIRCA et d'OFIS. De plus, la Commission coordonne au besoin l'action des États membres en ce qui concerne les autorisations d'importation portant sur un produit/opérateur/organisme de contrôle/pays tiers particulier, lorsque des problèmes se font jour.

²³ Ces efforts englobent la programmation d'audits dans les pays tiers à partir de 2012, la fourniture aux pays tiers d'un modèle de rapport annuel, la formalisation des procédures internes de supervision ou encore l'incitation des pays tiers à participer à la formation sur l'agriculture biologique dispensée dans le cadre de l'initiative «Better Training for Safer Food».

²⁴ La Commission prévoit de procéder au contrôle des vérifications effectuées par les États membres à propos des organismes de contrôle lors des audits auxquels seront soumis les États membres à partir de 2012.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 9/2012

Audit du système de contrôle de la production, de la transformation, de la distribution et de l'importation de produits biologiques

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 68 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-673-4

doi:10.2865/55518

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LE MARCHÉ DES PRODUITS BIOLOGIQUES DÉPEND DANS UNE LARGE MESURE DE LA CONFIANCE DES CONSOMMATEURS. LA RÉGLEMENTATION DE L'UE A DONC ÉTÉ CONÇUE EN VUE DE GARANTIR AUX CONSOMMATEURS QU'ILS ACHÈTENT BIEN DES PRODUITS BIOLOGIQUES LORSQUE CEUX-CI SONT ÉTIQUETÉS COMME TELS. LE SYSTÈME DE CONTRÔLES PRÉVU PAR LA RÉGLEMENTATION VISE À VÉRIFIER ET À CERTIFIER QUE CHAQUE OPÉRATEUR DE LA FILIÈRE BIOLOGIQUE (EXPLOITANTS AGRICOLES, TRANSFORMATEURS, IMPORTATEURS, ETC.) EN APPLIQUE CORRECTEMENT LES RÈGLES DE PRODUCTION. LA COUR A CONTRÔLÉ L'APPLICATION DES RÈGLES DE L'UE RÉGISSANT LE SYSTÈME EN QUESTION. POUR OBTENIR UNE ASSURANCE SUFFISANTE QUANT AU BON FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME ET POUR PRÉSERVER LA CONFIANCE DU CONSOMMATEUR, IL FAUDRAIT REMÉDIER, AUSSI BIEN AU NIVEAU DE LA COMMISSION EUROPÉENNE QU'À CELUI DES ÉTATS MEMBRES, AUX FAIBLESSES MISES AU JOUR PAR LA COUR.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-673-4



9 789292 376734