



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

COMITE PERMANENT de COORDINATION des INSPECTIONS

COPERCI - 2006 / N° 131

**« Réglementations et distorsions de concurrence »
(SanEco)**

"La vérité ne se définit pas comme étant l'opinion de la majorité : la vérité est ce qui découle de l'observation des faits".

(Maurice Allais, prix Nobel d'économie)

Lillian Bertaudière,
Jean-Pierre Bigre,
François-Jh Froget,
Alain Gravaud,
André Manfrédi,
Josy Mazodier,
Anne-Marie Vanelle.

CGGREF n° 2405

SOMMAIRE

1.	Le cadre de la mission.....	3
1.1.	Le PNDIAA.....	3
1.1.1.	La lettre de mission.....	4
2.	Le déroulement de la mission :	5
2.1.	Méthode utilisée	5
2.2.	Le déroulement des travaux et le « ressenti » général.....	5
3.	Les informations collectées dans le cadre de la mission.....	6
3.1.	La segmentation des cas de distorsion rencontrés.....	6
3.1.1.	Le marché et le droit national.....	6
3.1.2.	Le marché intérieur et le droit communautaire	7
3.1.3.	Le marché et les pays tiers.....	7
3.2.	Analyse des cas en fonction de leur impact sur les IAA.....	8
3.2.1.	La réglementation nationale en matière de produits de traitement phytosanitaires	8
3.2.2.	La valorisation des sous produits d'origine animale	9
3.2.3.	Transports sous régime du froid.....	9
3.2.4.	Application de la réglementation (harmonisation de l'inspection)	10
3.3.	Distorsions mises en évidences ne relevant pas de l'application d'une réglementation sanitaire ou d'application en charge du MAP	10
3.3.1.	Ministère des finances (DGI/DGCRF/DGDI) et prélèvements obligatoires	10
3.3.2.	MEDD (ICPE)	11
3.3.3.	Ministère des transports.....	11
4.	Recommandations	11
4.1.	Simplification et harmonisation réglementaire	11
4.1.1.	Paquet hygiène :	11
4.1.2.	Le secteur phytosanitaire et les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques :.....	12
4.1.3.	Réglementation, normalisation et référentiels privés	13
4.2.	Axes de travail proposées.....	13
4.2.1.	L'information et la concertation pour accompagner la mise en application du «paquet hygiène ».....	13
4.2.2.	L'observatoire des distorsions de concurrence (article 56 de la loi d'orientation agricole).....	14
4.2.3.	Gouvernance et expertise	14
4.2.4.	La coordination interservice	15
	Conclusion.....	16

ANNEXES :

[1](#) Lettre de mission

[2](#) Liste des cas de distorsions recensés

[3](#) Tableau synoptique des règlements en application et des dispositions issues du paquet hygiène

[4](#) Personnalités et institutions rencontrées

[5](#) Guide d'entretien

Fiches techniques et documents explicatifs

[6.1.](#) Produits phytopharmaceutiques

[6.2.](#) Valorisation des protéines d'origine animale

[6.3.](#) Transport sous froid

[6.4.](#) Inspection et certification vétérinaire

1. Le cadre de la mission

La mission confiée conjointement au Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts et au Conseil Général Vétérinaire s'insère dans un cadre plus général dont il convient de retracer les principaux éléments.

1.1. Le PNDIAA

Présenté par Nicolas FORISSIER le 10 mai 2005¹, le **partenariat national pour le développement de l'industrie agroalimentaire** a pour objectif de remédier aux fragilités de ce secteur et d'accompagner son développement, à travers six grands axes de travail, correspondant aux attentes des entreprises :

1. favoriser le développement économique des entreprises ;
2. affirmer la dynamique des entreprises à l'international ;
3. encourager la recherche, le développement et l'innovation ;
4. adapter et simplifier les normes et réglementations ;
5. mieux répondre aux attentes de la société ;
6. développer l'emploi et valoriser les métiers de l'agroalimentaire.

Sur l'axe de la simplification des normes et de la réglementation l'objectif est de :

- **mieux écouter** les entreprises sur l'application de la réglementation,
- **simplifier** les normes et réglementations qui s'imposent aux entreprises, assurer une meilleure transparence et une meilleure lisibilité.

Des mesures sont envisagées ou prises :

1. pour améliorer l'environnement réglementaire;

La loi d'orientation agricole a habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance dans le projet de loi d'orientation agricole. Par ailleurs, un travail est en cours dans le cadre de la mise en place « paquet hygiène » par les administrations concernées.

2. pour dresser le bilan de la réglementation existante et proposer des améliorations concrètes ;

C'est sous cette rubrique que prend place la mission confiée au Conseil général vétérinaire et au Conseil général du génie rural, des eaux et forêts sur la réglementation sanitaire et phytosanitaire.

3. pour clarifier les normes et référentiels de toute nature qui s'imposent aux entreprises et diminuer les coûts :

Les entreprises se plaignent d'avoir à répondre à un nombre croissant de cahiers des charges, publics, normatifs ou privés, qui génèrent des coûts importants, des inefficacités, voire des incohérences.

Réalisée dans ce cadre par l'INRA et remise fin 2005, l'étude « articulation entre réglementation, normalisation et référentiels privés dans les industries agroalimentaires » établit un premier diagnostic :

- en dressant l'état des lieux des référentiels présents sur le marché,
- en analysant le positionnement des utilisateurs,
- en évaluant la cohérence de ces dispositifs afin d'en mesurer l'efficacité,
- en esquissant des scénarii et en proposant aux pouvoirs publics des pistes de réflexion stratégique.

¹ Dossier de presse du 10 mai 2005 : www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/pndia_doss_presse_100505.pdf

4. pour écouter les entreprises et les aider à résoudre les problèmes qu'elles rencontrent :

- La création d'une cellule d'action permanente et d'un numéro vert est retenue pour :
- permettre aux entreprises d'obtenir une réponse précise à leurs interrogations,
 - permettre aux services de l'administration de mieux connaître et de mieux prendre en compte l'impact des réglementations

1.1.1. La lettre de mission

La décision de désigner une mission sur les distorsions de concurrence éventuellement générées par la réglementation française en matière de sécurité des denrées alimentaires a été prise à l'issue des contacts entre le secrétaire d'Etat et les entreprises de l'agroalimentaire.

Celles-ci ont exprimé le sentiment que la réglementation française va au delà des exigences communautaires et qu'elle serait appliquée plus sévèrement pour les produits nationaux que pour les produits importés. Cet excès de rigueur handicaperait les entreprises nationales par divers surcoûts et faciliterait l'ouverture du marché européen aux produits importés.

Selon les termes de la lettre de mission² il convient de :

« ..., se pencher sur les principales réglementations alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires qui affectent les entreprises agroalimentaires,...

Il faut d'abord analyser les contrôles auxquels les produits importés sont soumis ...

... recenser les principales règles qui ne s'appliquent pas de la même manière partout,...

proposer des mesures préventives pour éviter les phénomènes de surenchère.

La seconde partie de l'étude sera consacrée aux réglementations qui constituent manifestement des freins au développement et à la compétitivité,...

..., formuler, ..., des propositions d'allègement.

..., chiffrer le coût de ces réglementations, ... sur le chiffre d'affaire des entreprises. »

Il s'agit donc d'étudier et de comparer les types de contrôles auxquels sont soumis les produits nationaux et les produits échangés ou importés, d'identifier les réglementations à l'origine de distorsions de concurrence, d'examiner comment simplifier les réglementations, et de proposer des améliorations.

Le champ ainsi tracé était très large et ne pouvait être appréhendé en totalité compte tenu des moyens disponibles et des délais imposés.

La mission a donc proposé au cabinet du ministre que cette étude se limite en première approche aux réglementations nationales, communautaires ou internationales applicables en matière d'alimentation animale, d'alimentation humaine, de bien-être des animaux et de protection phytosanitaire.

En particulier, les réglementations relatives à la protection de l'environnement ou à la protection sociale ne sont pas dans le champ de la mission ni celles qui relèvent de l'application ordinaire du droit de la concurrence ou douanier dont la gestion incombe à la DGCCRF ou à la DGDI. La mission a cependant estimé utile de relever certaines des situations se rapportant à ces réglementations sans toutefois les approfondir.

² Lettre de mission du secrétaire d'état à l'Agriculture N. FORISSIER le (annexe 1)

2. Le déroulement de la mission :

2.1. Méthode utilisée

Les doléances portées à la connaissance du Ministre lors de la phase préparatoire du PNDIAA, étaient très générales.

C'est pourquoi la mission a privilégié une méthode permettant de faire émerger des faits précis correspondant aux situations dénoncées pour les recouper, les faire expertiser et tenter d'obtenir une illustration factuelle des faits dénoncés, de leurs causes et de leurs conséquences. La citation de Maurice Allais placée en exergue de cette étude s'efforce de traduire cet état d'esprit.

En raison de l'importance du champ couvert, les investigations ont porté sur les filières suivantes :

- les viandes,
- les œufs et les ovo produits essentiellement,
- le lait,
- les productions végétales
- l'alimentation animale.

Dans ce but, des contacts ont été pris :

- avec les services de l'administration centrale (DGAL) et déconcentrés (DDSV, SREA, SRPV et poste d'inspection frontalier) du ministère de l'agriculture et de la pêche, les attachés agricoles de certaines ambassades auprès des Etats membres et de la représentation permanente à Bruxelles, des organisations publiques (CNA),
- avec des organisations professionnelles pour obtenir un premier cadrage des situations rencontrées par les opérateurs,
- auprès des opérateurs économiques eux-mêmes (production à différents stades, logistique, négoce, etc.).

Chaque demande d'entretien a été précédée d'un contact téléphonique pour que l'objet de la mission et sa méthode soient clairement précisés puis d'un envoi par messagerie de la lettre de mission et d'un guide d'entretien³. Tous les entretiens ont donné lieu soit à la production de documents de la part des organismes contactés, soit à un compte-rendu d'entretien par la mission.

Les textes en application et les évolutions réglementaires récentes liées à l'application des règlements du paquet hygiène ont été recensés⁴.

2.2. Le déroulement des travaux et le « ressenti » général

D'une manière générale, la mission a reçu un très bon accueil et ses investigations ont suscité un réel intérêt de la part des personnalités et des organisations qu'elle a rencontrées⁵, voire une certaine satisfaction vis-à-vis de l'initiative prise.

Le premier tour d'horizon effectué auprès des responsables professionnels n'a pas mis en évidence de situations graves ; après expertise les cas de distorsion de concurrence directement rattachés à la réglementation alimentaire restent limités.

La mission a perçu chez certains de ses correspondants, notamment du secteur amont, une certaine prudence à l'égard des services de contrôles. Certains n'ont d'ailleurs pas caché

³ Guide d'entretien (annexe 5)

⁴ Tableau synoptique des mesures réglementaires nationales et des règlements du « paquet hygiène » (annexe 3)

⁵ liste des personnalités rencontrées (annexe 4)

qu'ils s'accommodaient des faits dont ils se plaignaient, voire pour quelques uns, qu'ils en tiraient parti. Tous redoutent de se brouiller avec les services de contrôle.

La mission a également rencontré des difficultés pour amener ses correspondants à sortir des généralités et à donner des faits concrets et chiffrés. Cette situation est probablement imputable au fait qu'une partie des doléances relève d'un ressenti et de l'accumulation de difficultés, d'inquiétudes ou de tracasseries, sans preuves apportées de distorsion de concurrence. Il convient en particulier de souligner que la filière « lait » n'a pas répondu à nos demandes réitérées d'entretien malgré des déclarations initiales d'intérêt et de forte motivation pour le sujet de notre mission.

Les contacts avec les principaux secteurs ont permis un premier inventaire, et il resterait à mener à bien trois tâches importantes et complexes qui font l'objet de propositions en conclusion de ce rapport pour répondre pleinement aux termes de la lettre de mission :

- expertiser l'impact économique des dispositions réglementaires
- assurer le suivi des productions réglementaires des administrations centrales concernées,
- concevoir un « guichet » permettant de recueillir les doléances des professionnels, confrontés à des demandes souvent ponctuelles et spécialisées, et de leur apporter le soutien adapté.

La mission n'était pas en mesure de conduire sur ces thèmes des investigations complémentaires détaillées dans un délai compatible avec sa commande.

La première cause d'inquiétude paraît être l'insécurité juridique des opérateurs consécutive au rajout de mesures nationales et à la coordination et l'harmonisation insuffisante des services de l'Etat (Agriculture, Finances, etc.). Cette complexité peut expliquer une certaine difficulté à disposer d'informations sur des points précis.

3. Les informations collectées dans le cadre de la mission

3.1. La segmentation des cas de distorsion rencontrés

3.1.1. Le marché et le droit national

- *Des réglementations parfois plus contraignantes*

Les Etats membres ont la possibilité de fixer des mesures réglementaires plus exigeantes pour la sécurité sanitaire des denrées alimentaires. Ces réglementations peuvent avoir un impact qu'il convient d'apprécier tant au plan de la compétitivité des entreprises que du bénéfice au plan sanitaire. Il convient aussi de s'assurer que ces mesures ne seront pas contournées du fait de la libre circulation des biens en Europe.

- *La non standardisation des méthodes de contrôle*

Les services chargés du contrôle disposent d'une certaine latitude pour définir les conditions dans lesquelles ils délivrent des autorisations ou ils certifient la conformité de produits. L'exercice de cette responsabilité s'opère selon des appréciations liées au contexte qui peuvent favoriser des distorsions de concurrence. C'est par l'adoption de procédures de contrôles, de vade-mecum, d'audit des services et la formation des agents que ces hétérogénéités peuvent être identifiées et limitées⁶.

⁶ Annexe 6-4 : note technique (inspection de salubrité et certification vétérinaire)

3.1.2. Le marché intérieur et le droit communautaire

- *La transcription du droit communautaire en droit national*

Diverses causes, retard dans la transcription du droit communautaire, transcription insuffisamment harmonisée, pratiques hétérogènes des services chargés des contrôles, etc., peuvent participer à fixer des exigences inégales.

- *Le règlement 178/2002 et le paquet hygiène*

Le nouveau droit alimentaire procède de règlements directement applicables au sein de l'UE. Ce dispositif laisse cependant aux Etats membres l'organisation des contrôles. Le passage d'une obligation de moyens à une obligation de résultats peut entraîner des différences d'appréciation dans ces contrôles à propos desquels le règlement 882/2004 prévoit des mesures de régulation :

- obligation de rédiger des procédures d'inspection,
- mise en place d'audits internes des services de contrôles,
- mise en place d'audits externes réguliers par l'Office Alimentaire et Vétérinaire (OAV) de la Commission européenne.

Cette nouvelle approche va être confrontée aux référentiels privés portés ces dernières années par la grande distribution qui ont pu maintenir ou réintroduire des obligations de moyens afin de donner aux l'acheteurs la garantie dans les échanges commerciaux que ces obligations de résultats sont satisfaites.

3.1.3. Le marché et les pays tiers

- *Les importations venant des pays tiers*

L'accès au marché européen de produits venant de pays tiers doit satisfaire aux réglementations européennes. La vérification du respect de cette réglementation se fait en général aux points de contrôle, poste d'inspection frontalier (PIF) pour les produits d'origine animale et point d'entrée dans la communauté (PEC) pour les végétaux (320 pour l'ensemble de l'Europe). La mission a pu vérifier que ces contrôles sont bien harmonisés pour les produits d'origine animale, mais de façon moindre pour les végétaux. L'intensité et la qualité de ces contrôles peuvent sans doute varier d'un point de contrôle à un autre; ainsi la mission a recueilli une certaine unanimité, quant à un accès plus aisé au marché communautaire par Rotterdam. Mais il est difficile, sur ce point, de faire la part entre l'impact de l'offre logistique et celui des contrôles.

L'OAV basé à Dublin mène pour le compte de la Commission des inspections sur certaines cibles « produits – pays » selon une programmation annuelle. L'action de l'OAV vise à prévenir les entorses au droit communautaire et ainsi soutenir l'action initiale de coordination de l'action des services aux frontières.

Il est étonnant que les professionnels n'aient que peu mentionné la concurrence des pays tiers vis-à-vis des productions nationales ou communautaires. L'incidence de la mondialisation des échanges sur l'économie de leurs filières a été rarement évoquée, contrairement aux disparités entre Etats membres.

- *Les exportations vers les pays tiers*

Le cadre de ces échanges commerciaux est majoritairement bilatéral. Les distorsions résultent d'exigences différenciées de la part du pays tiers vis-à-vis du pays exportateur. Dans ce cadre contractuel des distorsions sont inévitables et peuvent être aggravées par un manque de réactivité de l'administration, notamment en situation de crise sanitaire.

Il peut s'ajouter à ceci des difficultés liées à la négociation préalable de certifications sanitaires bilatérales, ainsi qu'à l'attestation des certificats proprement dite. Pour résoudre ces difficultés la négociation de modèles communautaires de certificats sanitaires est à rechercher.

3.2. Analyse des cas en fonction de leur impact sur les IAA

Le tableau de l'annexe 2 décrit de manière simplifiée les situations qui nous ont été présentées par nos interlocuteurs. Ce tableau donne pour chacune de ces situations un indice de gravité, allant de 1 à 4 :

- les faits les plus graves (indice 1: problèmes majeurs nécessitant une évaluation complémentaire) ;
- les faits présentant également un caractère certain de gravité mais déjà clairement identifiés et en cours de résolution (indice 2 : problèmes majeurs en voie de règlement) ;
- les faits susceptibles de présenter sur un plan plus sectoriel des conséquences significatives (indice 3 : problèmes d'incidence mineure) mais nécessitant des analyses plus approfondies ;
- les faits présentant moins d'importance (indice 4).

Les situations qui relèvent de la première catégorie sont au nombre de quatre.

3.2.1. La réglementation nationale en matière de produits de traitement phytosanitaires

C'est le sujet le plus préoccupant ; la mission relève le sentiment des opérateurs que l'évolution récente de la réglementation française en matière d'utilisation des produits phyto pharmaceutiques (délais avant récolte (DAR), interdiction des mélanges, LMR,...) est une cause importante de perturbations économiques et de distorsions de concurrence dans le secteur végétal au détriment des entreprises agricoles et industrielles françaises. Le dispositif français, très encadré dès l'origine et porté par l'activité développement des SRPV (avertissements agricoles), vise à garantir la qualité de nos produits. Ce dispositif avait un effet incitatif de recherche de solutions novatrices ou plus élaborées, et de proposition de pratiques agricoles garantissant la conformité et la salubrité des denrées.

L'enquête⁷ menée par la mission auprès des attachés agricole de l'UE, dont la bonne réactivité mérite d'être soulignée, montre que la majorité des Etats mettent en application la directive 91/414 concernant l'AMM des produits phyto pharmaceutiques. Ils procèdent actuellement à l'adaptation de leur dispositif aux dispositions du règlement 178/2002 : il serait très utile d'effectuer une étude plus détaillée sur l'encadrement des pratiques et des préconisations qui se met en place.

La réglementation en matière d'autorisation de mise en marché (AMM) en France est jugée, à ce jour, peu adaptée et handicapante par comparaison avec les dispositions en vigueur dans d'autres pays. Elle ne permet pas l'adaptation des pratiques au cas par cas comme en matière de pharmacie vétérinaire qui pose clairement les responsabilités en matière de prescription.

Elle est mise en oeuvre selon des modalités longues et incertaines. L'administration est handicapée par le fonctionnement de commissions et inhibée par une appréciation dominée par le principe de précaution.

⁷ Se reporter à l'annexe 6-1 : fiche technique sur la réglementation applicables aux produits phytopharmaceutiques

Les producteurs de molécules ou de préparations se détournent du marché français, considéré autrefois comme marché de référence. On constate une réduction préoccupante de la liste des produits homologués, voire, pour certaines cultures maraîchères, peu attractives pour les producteurs de produits de traitement, une absence totale de produits, ou des pratiques illégales. Les OP restent réticentes à se substituer, comme la réglementation le leur permettrait, aux propriétaires de molécules pour demander un AMM dans le cadre des usages mineurs.

Les producteurs français dont la productivité s'en trouverait affectée supporteraient des pertes de parts de marchés, pour les fruits et légumes frais comme pour ceux destinés à la conserverie ou à la surgélation, au profit de producteurs d'autres pays d'Europe (Belgique, Pologne, Espagne, etc.) ou de pays tiers (Chine, etc.). Le problème nous a été rapporté de l'importation, de la vente et de l'utilisation illégales de formulations non homologuées en France mais homologuées dans les pays membres voisins.

Il semble que si les dispositions françaises sont pénalisantes pour les professionnels, ce serait sur trois points de procédures :

- les délais de ces procédures,
- la dérogation appelée « usage essentiel ». Si la substance active (SA) n'est plus inscrite à la suite d'une évaluation défavorable, la position de principe de la France et toujours défendue en CP CASA est de ne pas délivrer d'AMM contrairement à d'autres Etats ;
- l'AMM pour « usage mineur » qui vise à obtenir une homologation par extension sur la base d'un dossier simplifié. Cette possibilité pourrait être mieux exploitée. En pratique, elle est liée à l'établissement de conventions triparties et donc d'un accord préalable qui n'est pas systématique pour les usages « orphelins ».

Cette situation serait en grande partie liée au fonctionnement de la procédure d'homologation (comité d'homologation, commission des toxiques, commission des PPP, etc.), qui est spécifique à la France, le secteur phytosanitaire n'ayant pas été pris en charge par l'AFSSA lors de sa constitution en 1998.

Le transfert à l'AFSSA de l'évaluation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques tel qu'il découle des articles 70 et 71 de la loi d'orientation agricole permettra de remédier pour une part à ces difficultés. Il serait cependant souhaitable de compléter cette réforme en s'efforçant parallèlement d'améliorer la maîtrise des conditions de prescription et d'utilisation des traitements phytosanitaires.

3.2.2. La valorisation des sous produits d'origine animale

Ce thème recouvre deux aspects consécutifs aux dispositions nationales prises suite à l'ESB :

- le coût du service public de l'équarrissage pour la filière viande : cet aspect est en voie de résolution à la suite du travail d'une mission spécifique.
- la liste des MRS constitue toujours une source de distorsion de concurrence pour l'utilisation de certains sous-produits issus d'abattage : l'alignement sur la réglementation communautaire n'est pas encore totalement réalisé⁸ (filiale pet-food, gélatines,...), mais en voie de l'être à court ou moyen terme.

3.2.3. Transports sous régime du froid

Les transports internationaux sous régime du froid sont assujettis, depuis 1974 aux dispositions de l'accord international ATP. L'accord ATP est appliqué au plan européen selon

⁸ Annexe 6-4 : note technique définition de MRS et SPE

des procédures de type comparable dans les principaux Etats membres⁹ et permet des contrôles ciblés sur les véhicules nationaux en intra UE.

La révision de l'arrêté transport en 1998 a étendu au niveau national ce dispositif fondé sur le contrôle technique des engins de transport, neufs et en service, dont la mise en œuvre est déléguée par le ministère de l'agriculture au GIE Cemafruid.

Or ce dispositif institue une obligation de moyens qui ne répond pas pleinement aux nouvelles conditions créées par le règlement 178/2002. Il est considéré par certaines entreprises comme coûteux et peu efficient quant à la garantie du résultat.

3.2.4. Application de la réglementation (harmonisation de l'inspection)

La mission a perçu un équilibre qui semble prévaloir entre certains points qui feraient l'objet d'une application trop rigoureuse selon les professionnels et la majorité des cas pour lesquels les services d'inspection font preuve d'un pragmatisme dont les professionnels bénéficient.

Aux facteurs techniques s'ajoute le paramètre humain, qui ne peut être uniforme et va conduire plusieurs inspecteurs à des descriptions singulières d'une même particularité pouvant conduire à des décisions différentes.

Nos interlocuteurs n'ont pas osé mettre en cause les agents de contrôle, mais ont effleuré ou ont privilégié le rapport de proximité qu'ils entretiennent avec eux. Il est primordial de maintenir un dialogue entre professionnels et services de contrôle qui quotidiennement, au contact du terrain, fait progresser la connaissance et permet d'adapter les décisions. Ainsi des anomalies mineures, inhérentes au travail routinier, peuvent être rapidement corrigées.

La qualité du réseau des directions départementales des services vétérinaires, permet une information rapide de la DGAL qui peut arrêter les instructions correctives pour des dérives correctement identifiées et analysées. Ces procédures bien connues des acteurs « terrain » professionnels ou publics sont toujours mobilisables et sans difficulté.

A cet aspect s'ajoute le cadre préventif des grilles d'inspections et de la mise sous assurance qualité qui sont un facteur d'harmonisation. Ces acquis doivent perdurer dans la mise en place du nouveau droit alimentaire. Sans qu'il soit nécessaire, comme pour les exemples décrits en annexe¹⁰, de recourir à des instructions centrales, il convient de conserver les échanges d'information technique entre les services déconcentrés et l'échelon national pour optimiser et faciliter la coordination des interventions auprès des opérateurs. L'échelon régional a vocation à favoriser ces échanges d'informations.

3.3. Distorsions mises en évidence ne relevant pas de l'application d'une réglementation sanitaire ou d'application en charge du MAP

3.3.1. Ministère des finances (DGI/DGCRF/DGDI) et prélèvements obligatoires

L'industrie de l'alimentation des animaux de compagnie considère qu'elle est pénalisée par l'application d'un taux de TVA à 19.6%, depuis 1981. Les propriétaires d'animaux familiers les plus modestes sont pénalisés ; ils représentent environ 40% des foyers possesseurs de chiens et chats. La législation européenne permet cependant de taxer ces produits à 5,5%.

⁹ Annexe 6-3 : note technique accord ATP et GIE CEMAFROID

¹⁰ Annexe 6-4 : note technique : inspection de salubrité et certification vétérinaire

La mission relève également le cas de prélèvements obligatoires dans différents cadres réglementaires qui pénalisent certains segments de filières :

- la taxe OFIMER sur les produits de la pêche importés pour les négociants et les importateurs,
- la cotisation INTERBEV payée par les distributeurs de produits congelés, au profit de la filière de production en amont.

3.3.2. *MEDD (ICPE)*

Il s'agit essentiellement de mesures d'auto-surveillance prévues au titre de la protection de l'environnement :

- silos (entreprises de fabrication d'aliment composés)
- fluides frigorigènes

3.3.3. *Ministère des transports*

Les dispositions relatives au gabarit des véhicules de transport poids lourds, qui limitent en France la charge à l'essieu à 40 tonnes pénalisent les transports de pondéreux, en particulier l'industrie de l'alimentation animale et les élevages, les frais d'approche des matières premières puis de distribution des aliments composés (élevages porcins et avicoles essentiellement) en sont augmentés.

4. **Recommandations**

La mission a donc identifié dans le champ de l'activité du ministère de l'agriculture et de la pêche, trois thèmes qui justifient des mesures susceptibles de prévenir des situations de distorsions de concurrence.

Le point le plus important est l'évolution du dispositif réglementaire en matière de produits phytopharmaceutiques (diagnostic, prescription, distribution, application, suivi des effets,...) qui mérite une mission spécifique.

4.1. **Simplification et harmonisation réglementaire**

4.1.1. *Paquet hygiène :*

Les **attendus du règlement 178-2002 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 »¹¹ **avaient identifié les risques** de distorsion de concurrence, et justifiaient la refonte en cours du droit alimentaire.

¹¹ « ... La libre circulation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux dans la Communauté ne peut être réalisée que si les prescriptions relatives à la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ne diffèrent pas de manière significative d'un État membre à l'autre.

... Lorsque les États membres adoptent des mesures régissant les denrées alimentaires, **ces différences sont susceptibles d'entraver la libre circulation des denrées alimentaires, de créer des inégalités en matière de concurrence** et, de ce fait, d'influer directement sur le fonctionnement du marché intérieur...

... l'évaluation scientifique des risques ne peut à elle seule, dans certains cas, fournir toutes les informations sur lesquelles **une décision de gestion des risques doit se fonder** et que **d'autres facteurs** pertinents doivent légitimement être pris en considération, notamment des facteurs **sociétaux, économiques, traditionnels, éthiques et environnementaux**, ainsi que la faisabilité des contrôles...

... la responsabilité juridique primaire de veiller à la sécurité des denrées alimentaires (lui) incombe à l'exploitant. Bien que ce principe existe dans certains États membres et dans certains domaines de la législation alimentaire, dans d'autres domaines, soit il n'est pas exprimé explicitement, soit la responsabilité

Au sein des services de l'Etat le travail de mise en œuvre est en cours ; il s'accompagne d'une information des opérateurs qui apparaît encore insuffisante, compte tenu de la responsabilité qui incombe désormais aux professionnels des différentes filières de production.

De même, la répartition des missions des différents services de l'Etat dans la mise en œuvre de ce nouveau droit devrait faire l'objet d'une réflexion interministérielle. Il reste **toujours nécessaire de se référer à cinq codes différents** du corpus législatif et réglementaire français pour traiter des obligations relevant du « paquet hygiène »¹² : le code de la consommation, le code rural, le code de la santé, le code des impôts et le code des douanes. Le contrôle de la mise en place du «paquet hygiène » relève seulement et en partie d'une **mission de simplification administrative** au sein du ministère de l'agriculture et devrait être élargi à une dimension interministérielle.

La certification sanitaire qui atteste de la conformité aux obligations du règlement européen, relève des autorités compétentes des états membres de l'UE.

Il serait très utile **d'améliorer la banque de données**¹³ **gérant** les modèles de certification, pour faciliter la démarche des entreprises et la mission des agents certificateurs.

4.1.2. Le secteur phytosanitaire et les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques :

La mission estime qu'une bonne part des critiques faites par les acteurs qu'elle a rencontrés est justifiée.

Pour remédier, elle considère qu'il serait nécessaire **d'engager un véritable travail de refondation du dispositif** en vigueur en France pour la mise en application de la directive 91/414 en étroite concertation avec les acteurs intéressés. La première phase devrait s'attacher à **mieux positionner clairement la chaîne des responsabilités** et étudier en particulier s'il ne convient pas d'identifier, comme en pharmacie vétérinaire, une nouvelle responsabilité de « prescripteur ». Il conviendra ensuite **d'appliquer au dispositif des méthodes modernes de responsabilisation, de formation, de qualification et de contrôle**. C'est à cette condition que l'on pourra remédier aux désordres constatés et tendre vers un meilleur optimum entre efficacité réglementaire et réduction des coûts de transaction supportés par les acteurs économiques.

Ce domaine est aussi concerné par la mise en place de la « Food Law ». Le dispositif français lié au service de la protection des végétaux effectue une révolution culturelle sous cette pression réglementaire européenne et dans la logique de la réorganisation en cours des services de l'état. La protection des végétaux se recentre sur la santé végétale et le contrôle des conséquences environnementales et sanitaires des intrants en productions végétales.

D'ores et déjà la DGAI (Sous-direction de la PV) a pris la mesure des principaux points limitants de son action. Le transfert de l'évaluation et de l'homologation des PPP et de biocides à l'AFSSA est prévu par la LOA de septembre 2005. L'organisation des contrôles et des plans de surveillance se décline de manière homologue à ceux mis en place par le secteur vétérinaire. **La modification de la réglementation de la distribution des PPP est envisagée**

est assumée par les autorités compétentes de l'Etat membre, à travers leurs activités de contrôle. Ces disparités sont susceptibles de créer des entraves aux échanges et des distorsions de concurrence entre les exploitants du secteur alimentaire dans les différents Etats membres...

.... La mise en place d'une Autorité européenne de sécurité des aliments, ..., doit renforcer le système actuel de support scientifique et technique qui n'est plus en mesure de faire face aux demandes croissantes qui lui sont adressées..... Une étroite coopération de l'Autorité avec les instances compétentes des Etats membres est indispensable pour assurer son fonctionnement efficace..... La coopération et l'échange adéquat d'informations doivent aussi minimiser la possibilité d'émettre des avis scientifiques divergents... »

¹² Tableau synoptique des mesures réglementaires nationales et des règlements du « paquet hygiène » (annexe 2)

¹³ Annexe 6-4 : note technique : inspection de salubrité et certification vétérinaire

en liaison avec les professionnels, avec trois niveaux d'intervenants: les préconisateurs les distributeurs, et les applicateurs, qui seront responsables d'une traçabilité détaillée de ces produits.

4.1.3. Réglementation, normalisation et référentiels privés

Nos interlocuteurs ont attiré notre attention sur la multiplicité des référentiels imposés en plus de la réglementation et sur la complexité des procédures de contrôle qui leur étaient associées.

Bien que ces dispositifs visent chacun des objectifs spécifiques, tous légitimes, il n'en est pas moins incontestable que l'on constate depuis quelques années des évolutions, tant sur le plan réglementaire que dans la relation client - fournisseur, qui se traduisent pour le producteur par une multiplication des contrôles de toute nature et donc pas des coûts supplémentaires et, dans une certaine mesure, par une certaine confusion et une dégradation de la lisibilité de l'ensemble de ces dispositifs.

C'est pour analyser cette évolution que le ministère de l'agriculture a confié en 2005 à l'INRA une étude¹⁴ sur « l'articulation entre réglementation, normalisation et référentiels privés » à partir des résultats de trois enquêtes auprès des fournisseurs, des clients (distributeurs), des organismes certificateurs, des instituts de normalisation et des structures d'interface.

L'étude fait clairement ressortir comment le passage progressif du cadre réglementaire européen d'obligations de moyens vers des obligations de résultat et la mise en place d'une traçabilité, a bouleversé l'organisation des chaînes de responsabilité et explique dans une large mesure l'émergence des marques de distributeurs et la puissance des référentiels imposés par la grande distribution.

La mise en œuvre du règlement 178/2002 et du paquet hygiène va de toute évidence renforcer l'évolution constatée et conduire les pouvoirs publics à réexaminer la nature des contrôles à opérer, les métiers qui s'y rapportent et l'organisation de leurs services.

Des futurs possibles, envisagés par l'étude, le troisième dit « de dispersion harmonisée » doit être privilégié dans la mesure où il vise à organiser des **convergences entre les standards**. La régulation s'opérerait par les entreprises par intégration raisonnée des standards privés et par la normalisation. Les **pouvoirs publics** devront y **jouer un rôle essentiel de régulateur au titre de la concurrence et de la réalisation des objectifs de santé publique**.

4.2. Axes de travail proposées

Pour prévenir les éventuelles distorsions de concurrence qui pourraient accompagner la mise en place du Paquet Hygiène, **la mission identifie un axe de travail prioritaire** :

4.2.1. L'information et la concertation pour accompagner la mise en application du « paquet hygiène »

- la poursuite par les acteurs (services publics et professionnels), au plan national **d'un travail d'information, d'explication et de concertation** pour la mise en place de ce nouveau droit alimentaire.
- **Un réexamen, en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs qu'il concerne, du dispositif réglementaire en matière d'utilisation des produits phytopharmaceutiques** en s'efforçant de poser clairement les bases de chaque

¹⁴ rapport INRA (référence : chapitre, page,...)

stade de responsabilité (production, distribution, prescriptions, conseil, application...) en regard des principes énoncés par le règlement 178/2002. L'entrée en vigueur de ce règlement doit en effet être une opportunité pour redimensionner et recadrer le mode d'intervention de l'Etat dans le domaine végétal, ce qui mérite la mise en place d'une mission spécifique.

et **deux axes complémentaires** de portée générale :

4.2.2. L'observatoire des distorsions de concurrence (article 56 de la loi d'orientation agricole)

La mise en place d'une instance d'échange où, à la demande des opérateurs, les cas de distorsions dont ils se plaindraient seraient évalués contribueraient :

- à révéler et à formaliser les divergences d'intérêts,
- à objectiver les enjeux et à faciliter les arbitrages en les fondant sur des éléments aussi objectifs et consensuels que possibles
- et à éviter ainsi l'émergence de crise.

L'article 56 de la loi d'orientation agricole prévoit la création **d'un observatoire des distorsions de concurrence** qui répond précisément à cette recommandation de la mission.

Cet observatoire trouverait naturellement sa place dans **l'observatoire socio-économique** dont l'avis n°51 du CNA recommandait la mise en place pour mieux observer le marché alimentaire et prendre en compte l'évolution des attentes des consommateurs.

4.2.3. Gouvernance et expertise

L'étude sur **l'articulation des référentiels publics, normatifs et privés** réalisée par l'INRA dans le cadre du PNDIAA fournit des éléments d'analyses intéressants sur la manière dont les référentiels réglementaires, normatifs et privés se côtoient et interagissent et sur les jeux d'acteurs qu'ils nourrissent. Cette étude trace trois scénarii possibles d'évolution.

Un premier scénario dit de « dispersion et concurrence des standards » correspond à une évolution « tendancielle » de la situation actuelle. Ce scénario d'approche très libéral comporte des risques d'instabilité, génère des coûts de transaction élevés et favorise l'émergence de stratégies opportunistes.

Le second scénario dit d' « harmonisation centralisée » résulterait de l'émergence d'un standard de fait imposé par un acteur ou un groupe d'acteurs dominants. Il inciterait à une forte concentration économique, comporterait des risques de positions dominantes et conduirait à un retrait relatif des pouvoirs publics et à la reconnaissance par eux de ce standard de fait.

Le troisième dit de « dispersion harmonisée » s'efforcerait de privilégier la recherche de convergences entre les standards. La régulation s'opérerait par les entreprises par intégration raisonnée des standards privés et par la normalisation. Les pouvoirs publics devraient y jouer un rôle régulateur au titre de la concurrence, et de réalisation des objectifs en matière de santé publique.

L'objectif poursuivi par ce scénario est de clarifier les instruments en vue de placer les opérateurs économiques et les régulateurs publics en situation d'exercer leurs responsabilités. Il est pour cela nécessaire qu'ils puissent disposer d'éclairages complets sur l'ensemble des enjeux :

- expertise sanitaire,
- expertise socio-économique,
- expertise environnementale,
- analyse des jeux d'acteurs qui les portent,

- concertation institutionnelle.

Ce troisième scénario suppose également que l'autorité régulatrice précise les principes de gouvernance qu'elle compte mettre en place pour minimiser les risques d'incohérence, d'inefficacité économique et de comportements opportunistes et définisse une véritable stratégie replaçant les pouvoirs publics au cœur de leur mission de régulation.

Une telle approche équilibrée pourrait être présentée au Codex alimentarius comme une seconde étape d'harmonisation mondiale des règles de gouvernance de la sécurité sanitaire des aliments après la reconnaissance en 1998 du processus d'analyse des risques et éventuellement encadrée par une approche plus normative (au sens de l'ISO).

4.2.4. La coordination interservice

En marge du champ strict de l'étude et pour prendre en compte la critique récurrente des professionnels sur la multiplication des contrôles, il serait sans doute utile que s'amorce **une réflexion sur la coordination des différents services** de contrôles dans le domaine de l'alimentation.

NB : Ces recommandations ont été présentées fin octobre 2005 dans une note intermédiaire au vice président du COPERCI, qui a été transmise au Cabinet de Monsieur le ministre de l'agriculture et de la pêche. Le présent rapport valide ces pré-conclusions, dont certaines propositions ont d'ores et déjà été mises en œuvre.

Conclusion

Une concertation étroite avec les autres Etats membres sur les réglementations, les modalités de fonctionnement des services de contrôle et des agences d'évaluation doit être recherchée dans le domaine de la sécurité sanitaire de l'alimentation)¹⁵.

Une réglementation n'est bien appliquée que si elle est connue et bien comprise. A cet égard, les textes applicables aux productions agricoles et agroalimentaires, actuellement dispersés entre plusieurs codes (consommation, rural, impôts, santé publique), mériteraient d'être évalués, simplifiés et rendus aisément accessibles aux opérateurs économiques, par exemple par la mise en place d'un dispositif pérenne de veille juridique.

La mise en place du paquet hygiène constitue une opportunité pour procéder aux aménagements nécessaires et adopter un dispositif de nature à prévenir et corriger les distorsions de concurrence liées aux dispositions nationales, tout en laissant à chaque Etat membre la latitude d'organiser ses services en adéquation avec son contexte politique et administratif.

L'application du nouveau droit alimentaire doit également conduire à développer des outils d'évaluation de l'impact socioéconomique de la réglementation sanitaire par une approche coût bénéfice systématisée. Une structuration de la concertation entre les services de l'Etat et les professionnels est à concevoir dans ce cadre en développant une évaluation objective de son impact.

Enfin, la multiplication de référentiels privés dans le cadre de la relation client - fournisseur, le plus souvent à l'initiative de la grande distribution, pourrait faire obstacle à l'émergence d'un cadre normalisé et est source de confusion dans la mesure où certains référentiels ne vont guère au-delà des obligations réglementaires. La mise en place du nouveau cadre européen qui impose une obligation de résultats, pourrait renforcer cette tendance qui doit faire l'objet d'une attention soutenue.

¹⁵ A titre d'exemple, la DGAI a mis en place, dans le cadre de la comitologie des dossiers phytosanitaires, une série de groupes bilatéraux pour faciliter la définition des LMR sur certaines SA actives sensibles pour des productions limitées à ces pays (avec l'Espagne pour le , l'Italie pour le , l'Allemagne pour le ,i.e.)

Le Secrétaire d'Etat, à l'Agriculture,
à l'Alimentation, à la Pêche
et à la Pêche

Paris, le 26 AVR. 2005

à

Monsieur le Vice Président du Conseil Général Vétérinaire
Monsieur le Vice Président du Génie Rural des Eaux et Forêts

L'agriculture et l'agroalimentaire rassemblent, quelle que soit la filière de production concernée, des activités fortement encadrées par les réglementations communautaire et nationale. Produisant des biens comestibles, elles sont astreintes à des exigences sanitaires et techniques importantes. Touchant au vivant, elles doivent répondre à des règles déontologiques.

L'ensemble de ces réglementations contribue certainement à l'image d'excellence des produits agricoles et agroalimentaires français ; elles répondent, en effet, aux exigences légitimes du consommateur, qui recherche une information et une sécurité sanitaire maximales, ainsi qu'à celles du citoyen, préoccupé des conséquences de ces activités sur l'environnement ou encore sur le bien être des animaux.

Cependant, avec l'ouverture progressive des frontières, l'agriculture et l'agroalimentaire doivent s'imposer dans un contexte de concurrence internationale chaque jour plus vive.

Dans le cadre du Partenariat national en faveur du développement des industries agroalimentaires, les professionnels ont souligné les distorsions de concurrence qui se créent au sein de l'Union européenne, du fait d'une application plus ou moins sévère de règles elles-mêmes plus ou moins sévères. Ils considèrent, en outre, que ces mêmes règles ne s'appliquent pas aux produits importés ou quand elles s'appliquent, ne sont pas contrôlées de façon suffisamment attentive à l'importation. Ces différences conduiraient à des écarts de coûts de production qui peuvent nuire à la compétitivité de nos exploitations et de nos entreprises. Les représentants de la profession craignent particulièrement le risque de délocalisation de la production et des industries qui en découle directement. Enfin, ils soulignent le coût extrêmement élevé que le respect des diverses réglementations leur impose.

Le Partenariat national pour le développement de l'industrie agroalimentaire peut fournir le cadre adéquat pour un ensemble de mesures sur ces questions de réglementation. C'est pourquoi il nous semble opportun de désigner une mission conjointe du Conseil général du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CGREF) et du Conseil Général Vétérinaire (CGV).

.../...

.../...

Les missionnaires que vous voudrez bien désigner se pencheront sur les principales réglementations alimentaires, vétérinaires et phytosanitaires qui affectent les entreprises agroalimentaires (production, transformation, distribution). Ils pourront privilégier certaines filières qui seraient a priori plus concernées (viande, lait notamment). Une prochaine lettre de mission étendra éventuellement le périmètre d'étude de cette mission.

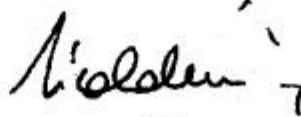
Les missionnaires désignés pourraient utilement s'appuyer sur le réseau des ambassades pour obtenir les éléments de comparaison (postes d'expansion économique, attachés agricoles).

Il faut d'abord analyser les contrôles auxquels les produits importés sont soumis, tant en termes qualitatifs (nature des dispositions non contrôlées ou difficilement contrôlables) que quantitatifs (pression et fréquence des contrôles, notamment par rapport aux produits nationaux). Il serait intéressant de se pencher sur les cas où l'Union européenne est manifestement plus exigeante dans ses règles et contrôles internes qu'à l'égard des produits importés. Une attention particulière devra être portée aux accords et normes internationaux applicables ou projetés (accords sanitaires bilatéraux, accord sanitaire et phytosanitaire de l'OMC, Codex alimentarius, accords commerciaux).

Il faudra également, dans ce chapitre, recenser les principales règles qui ne s'appliquent pas de la même manière partout, que ce soit chez nos concurrents étrangers ou chez nos voisins européens. Il conviendra de lister, en particulier, les aspects de la réglementation nationale allant au delà du niveau imposé par la réglementation communautaire. Il sera utile d'analyser les raisons qui conduisent les autorités, communautaires ou françaises selon le cas, à adopter une approche réglementaire plus ou moins stricte. A ce titre, il sera intéressant de s'appuyer sur le rapport du COPERCI et de l'IGAS sur les relations entre AESA et AFSSA. Il serait utile, enfin, que la mission propose des mesures préventives pour éviter les phénomènes de surenchère.

La seconde partie de l'étude sera consacrée aux réglementations qui constituent manifestement des freins au développement et à la compétitivité de nos entreprises. Il conviendra de lister les réglementations les plus incriminées et de formuler, quand ce sera possible, des propositions d'allègement. Il faudra, enfin, chiffrer globalement le coût de ces réglementations, ou des mises aux normes régulières qu'elles imposent, sur le chiffre d'affaires des entreprises.

Afin d'intégrer les éventuelles mesures au Partenariat national pour le développement de l'industrie agroalimentaire, il nous serait utile de disposer de vos premiers éléments en vue d'une annonce avant le 10 mai, et du rapport définitif au 10 juillet 2005.



Nicolas FORISSIER

RECAPITULATION DES CAS DE DISTORSION DE CONCURRENCE

TELLES QU'ELLES RESULTENT DES DECLARATIONS DES PERSONNES RENCONTREES

Code gravité

1 = importante

2 = importante mais en cours de résolution

3 = moins importante

4 = mineure ou injustifiée

Code échelle

M = Mondial

UE = communautaire

PT = pays tiers

N = national

Les solutions en cours ou les évolutions prévisibles sont indiquées en italique dans la première colonne

1/ GENERALITES

Intitulé	Gravité	Déclaration	Service	Echelle	Type de distorsion	Effets économiques
1.1. Réglementation générale, 178/2002 et PH						
- Hétérogénéité des pratiques de contrôles <i>Paquet hygiène, règlement 882/2004, etc.</i>	3	SNICGV, Socopa, SNIV, SNCP	DGAL DGCCRF	N UE		Surcoûts
- Fragilité des opérateurs face à leurs nouvelles responsabilités liées au 178/2002 - Lisibilité insuffisante des obligations à la charge des opérateurs - Coût de la traçabilité - Insuffisance d'information des consommateurs sur les différences entre produits importés et européens - Contraintes différentielles sur les conditions de production qui n'ont pas d'effet sur les produits (environnement, bien-être, intrants, hormones ...) <i>Suivi du paquet hygiène</i> <i>Accords SPS, normes CODEX</i>	1	SNIA SNIA, SNIPO, CECAB	DGAL DGCCRF DGS	UE PT PT	Imprécision des réglementations Absence de jurisprudence	- Insécurité juridique nécessitant le recours à des mesures de réassurance (référentiels privés) - Surcoûts - Dissymétrie d'information
- Multiplication des cahiers des charges privés	4	SNIA	DPEI	UE	Cause non retenue	
- Conditions d'agrément des laboratoires pour les analyses relevant de l'autocontrôle <i>Nouvelles dispositions sur la reconnaissance des laboratoires privées</i>	4	Coop de France	DGAL	UE	Cause non retenue	
1.2. Importations des pays tiers						
- Taxe parafiscale OFIMER	3	SOTRACOM	DGDDI	N		Défavorable aux importations
- Pratiques non harmonisées aux frontières <i>OAV</i>	?	FNPSP, UNILET, CGI, SOTRACOM	DGAL DGCCRF DGDDI	UE PT		Exposition aux importations des PT par l'exercice de la libre pratique

1.3. Chaîne du froid, logistique						
- non cohérence entre les règles de contrôles techniques issues des accords ATP et principes du 178/2002	1	SYNDIGEL - AFF	DGAL	UE	Défaut de cohérence entre réglementations	Surcoûts
- établissements de logistiques ordinaires soumis aux mêmes contraintes que des établissements spécialisés	3	CGI	DGAL	N		Participation jugée indue à des charges interprofessionnelles
- ICPE et ammoniac	2	AFF	MEDD	UE et N	Contraintes réglementaires	Surcoût
- Limitation de la charge à l'essieu des camions	3	SNIA, CGI	DGT	N	Contraintes réglementaires	Surcoût
1.4. Autres						
- Dispositions sociales : charges patronales (surcoût de 30% dans le secteur viande par rapport à la Grande-Bretagne) et 35 heures	1	SNIA, FNICGV		UE PT	Surcoûts	Perte de compétitivité

2/ PRODUCTIONS VEGETALES

Intitulé	Gravité	Déclaration	Compétence	Echelle	Cause de distorsion	Effets économiques
2.1. Réglementation des PPP						
- Homologation des produits phytosanitaires <i>La mission suggère l'engagement d'une mission spécifique sur ce point</i>	1	CTIFL FNPSF CERAFEL CGI CENALDI	DGAL	N	Contraintes réglementaires particulières	Surcoûts Délais de procédure anormaux Non responsabilisant Risque de confusion Perte de parts de marché
- Non harmonisation des LMR <i>harmonisation au fur et à mesure des évaluations, dans le cadre de l'instruction des demandes d'AMM harmonisation définitive en 2008</i>	1	Coop de France CERAFEL CGI CTIFL Semenciers UNILET	DGAL	UE	Contraintes réglementaires particulières Non harmonisation ou non transcription du droit	Surcoûts Perte d'efficacité Exposition aux importations des pays tiers Entrave aux exportations
2.2. Réglementation phytosanitaire						
- Existence de référentiels privés (type EurepGap)	4	UNILET		UE	Cause non retenue	
- En intracommunautaire, pratiques hétérogènes dans le contrôle du passeport phytosanitaire	4	FNPSF UNILET	DGAL	UE	Hétérogénéité des pratiques de contrôle	Surcoûts Exposition aux importations des pays tiers Délais de procédure anormaux
- A l'importation de pays tiers : pratiques hétérogènes au sein de l'UE dans la délivrance et le contrôle du passeport phytosanitaire <i>Le contrôle des PEC est de la compétence de l'OAV</i>	4	FNPSF UNILET CGI	DGAL	UE	Hétérogénéité des pratiques de contrôle	Surcoûts Exposition aux importations des pays tiers
- A l'exportation, délais excessifs dans l'obtention des certificats	3	FNPSF UNILET CGI	DGAL	T	Hétérogénéité des pratiques de contrôle Manque de réactivité administrative	Entrave aux exportations
2.3. Les semences						
- Le droit de la propriété industrielle appliquée aux semences <i>Peu de moyen d'actions au niveau national</i>	3	CGI	MinEFI DGAL	M UE N	Non harmonisation ou non transcription du droit	Non responsabilisant Innovation mal protégée

2.4. Céréales et oléagineux						
- Règlement 178-2002 : traçabilité	3	CGI	MAP	UE N	Droit difficilement applicable	Surcoûts Perte d'efficacité
- Paquet «hygiène» : mise en phase des travaux d'interprétation	3	CGI	MAP	UE N	Droit difficilement applicable	Effets peu probants
- Contaminants (mycotoxines, métaux lourds et résidus de pesticides) : Retraitement ou exclusion du marché ? Normes européennes Mise en intervention	3	CGI	DGCCRF	UE N	Non harmonisation ou non transcription du droit Droit difficilement applicable	Surcoûts
- Mildiou du tournesol	3	AMSOL	DGAL	N	Contraintes réglementaires particulières	Surcoûts
2.5. Fruits et légumes						
- Taxe de 0.16% sur le CA à l'exportation	3	CGI	MinEFI	N	Contraintes réglementaires particulières	Surcoûts
- Artefact statistique dans la présentation des statistiques de contamination des fruits et légumes en résidus de pesticides	4	CGI	DGCCRF			Impact sur l'image
- Champignon : déclin des opérateurs français au profit des opérateurs italiens <i>Les faits signalés mettent en cause la compétitivité des producteurs français (Coût du travail)</i>	4	CGI		M UE	Cause non retenue	
- Conditions comparées de paiement en France et en Espagne (Barcelone)	3	CGI	MinEFI	N	Contraintes réglementaires particulières	Surcoûts Risques financiers
- Conséquences de l'article 52-8 de la loi « Gayssot » en cas de défaillance économique d'un sous-traitant	3	CGI	MinEFI Transports	N	Contraintes réglementaires particulières	Surcoûts Risques financiers
2.6. Pomme de terre						
- Difficultés consécutives à des fraudes sur le certificat « phyto » sur les exportations en Russie qui ont été interrompues et qui n'ont pas repris (15 000 T/mois)	3	CGI	MAP OAV	UE	Fraudes	Perte de parts de marché
- Maladies de quarantaine : exportations en Egypte et contrôles des pseudomonas	3	CGI				
2.7. Vins						
- Expérimentation de la pratique du traitement sur copeaux de bois: position trop restrictive de la France (limitation à 5 000 hl par opérateur)	3	CGI	INAO DGCCRF	N	Contraintes réglementaires particulières	Perte de parts de marché
- Position excessivement restrictive de la DGDDI sur le contrôle des mouvements de vin et sur la capsule fiscale	3	CGI	DGDDI	N	Hétérogénéité des pratiques de contrôle	Surcoûts Inapplicable
- Position de la DGCCRF sur les conditions	3	CGI	DGCCRF	M	Contraintes réglementaires	Perte de parts de marché

d'étiquetage (mention relatives aux dépages « Shiraz », « cabernet », etc.) et aux « négociants »					particulières	
--	--	--	--	--	---------------	--

3/ ALIMENTATION ANIMALE

3.1. Pet Food						
- Interdiction de la rate, de la graisse après -fente et des protéines animales transformées de ruminants : perte de matières premières <i>Nouvelles dispositions réglementaires d'alignement sur les textes UE pour la rate</i>	1	FACCO	AFSSA DGAL	UE	Contraintes particulières	Manque à gagner
- Obligation de stériliser les suifs	2	FACCO	AFSSA DGAL	UE	Contraintes particulières	Surcoûts
- transports dédiés à un usage de protéines transformées	2	FACCO	DGAL	UE	Contraintes particulières	Surcoûts de logistique
3.2. Alimentations animale						
- Utilisation dans l'alimentation animale dans les pays tiers de produits interdits en UE (antibiotiques, farines animales, « dilution » d'aliments non conformes, etc.)	2	SNIA	UE	PT	Fraudes sur mode de certification difficilement contrôlable	Dissymétrie concurrentielle
- Allégation « agriculture biologique » - Tolérance « 0 » sur les OGM (quand les référentiels l'exigent), obligation d'étiquetage et de traçabilité	4	SNIA SYNPA	DPEI DGCCRF	UE PT	Cause non retenue	Surcoût d'analyse, de traçabilité
- Valorisation des graisses de porc dans l'alimentation animale : tolérance « 0 » sans os	2	SNCP	DGCCRF	N UE	Interprétation nationale	Surcoûts Manque à gagner
3.3. Additifs alimentaires						
- Défaut de liste européenne d'établissements de pays tiers agréés pour les additifs en alimentation animale	3	SYNPA	UE	PT	Fraudes	
- Assimilation des auxiliaires technologiques à des additifs alimentaires	3	SYNPA	AFSSA DGCCRF	N UE	Contraintes particulières	Surcoût d'expertise AFSSA
- Assimilation d'agents d'ensilage à des produits PPP soumis à la TGAP	3	SYNPA	DGCCRF AFSSA	N UE	Contraintes particulières	Surcoûts de procédure Surcoûts fiscaux

4/ PRODUCTIONS ANIMALES

4.1. Productions avicoles						
- Hétérogénéité de transcription de directives en matière de production d'œufs - Définition non harmonisée des « œufs sales »	3	Coop de France SNIPO, CECAB	DPEI DGAL	UE	Non harmonisation du droit communautaire	
- Contestation sur l'allégation d'ovoproduits « fabriqué à partir d'œufs frais ou extra frais »	2	SNIPO, CECAB	DGCCRF	N UE		
- Application hétérogène de la directive « bien-être animal »	2	SNIPO, CECAB	DGAL	N UE	Non harmonisation du droit communautaire	Surcoûts
- Produits importés : conditions de décontamination des carcasses de volailles	3	SNIPO, CECAB	DGAL DGCCRF	N UE	Fraudes sur mode de certification difficilement contrôlable	Dissymétrie concurrentielle
- Coût des chartes sanitaires relatives à la surveillance des salmonelles en élevage	3	SNIPO, CECAB	DGAL	UE	Contraintes particulières	Surcoûts
4.2. Animaux de boucherie						
- Taxe d'abattage et service public d'équarissage <i>Réforme du cadre législatif et réglementaire</i>	1	Coop de France, FNICGV, SNIV, SNCP, SNIA	DGAL, DPEI	N UE	Contraintes particulières	Surcoûts
- Défaut de valorisation de sous-produits et risque d'ES B <i>Nouvelles dispositions législatives et réglementaires</i>	1	FNICGV, SNIV, SNIA	AFSSA, DGAL	N UE	Contraintes nationales particulières	Manque à gagner Surcoûts
- Renchérissement du coût de production porcine par la réglementation de l'environnement	1	Coop de France, SNCP, SNIA	MEDD	N UE	Contraintes particulières	Surcoûts
- Exportations porcines vers la Russie pénalisée <i>Nouvelles dispositions sur la reconnaissance des laboratoires privés</i>	2	SNCP	DGAL	UE PT		
- Transfert de certaines tâches de contrôle sur chaîne dans les abattoirs (estampillage) sans contrepartie financière	2	SNCP	DGAL	N		Surcoûts
- Faiblesse des aides publiques en France au secteur de l'abattage (=13% des aides accordées en Espagne)	4	FNICGV	DPEI	N	Cause non retenue	
- Exportations : disparités des exigences entre les Etats membres pour un même pays	2	SNCP		UE	Insuffisance des accords cadres UE – PT et persistance d'accords bilatéraux	Discrimination concurrentielle
- Exportations : non homogénéité des décisions de certification des vétérinaires officiels ; <i>Ouverture expérimentale de marchés sans modèle de certificat officiel</i>	3	LIOT France	DGAL	UE PT	Responsabilité civile et pénale du certificateur	
- Manque de structures de soutien à l'export et défaut d'efficacité	4	SNCP	DPEI DREE SOPEXA	UE PT	Cause non reconnue (hors sujet)	
- Laxisme de certaines dispositions du paquet hygiène (viande hâchée) <i>Arbitrage UE favorable à la position française</i>	2	SNIA	DGAL	UE		Régression des pratiques
- Contrôles non harmonisés (saisies d'échines de porc, trichine, etc.) <i>Note de service « échines » et règlement trichine</i>	3	SNIA	DGAL	N	Pratiques nationales	Surcoûts

Règlement. Domaine couvert	Législation européenne « Paquet hygiène »		Législation nationale	L'essentiel	Evolution, mise en place, chronologie du nouveau droit
	Textes de bases	Textes associés			
Alimentation humaine (dont additifs) -Prod.primaire -Transformat. -Entreposage -Transport -Distribution	-Reg 178/2002 (Food Law) . Principes généraux et prescriptions générales de la législation alimentaire.	- Rég 1642/2003 modif. la F.L sur certaines dispositions. - Rég 808/2003 modif.Règ.1774/2002 établissant les règles sanitaires applicables aux sous produits animaux non destinés à la consommation humaine. - Rég 806/2003 portant adaptation des dispositions relatives aux Comités et modifiant plusieurs directives spécifiques (Direct.96/23 mesures de contrôles résidus,...) . - Rég.1774/2002, - Rég.999/2001, - Rég 812/2003. - Direct.1999/34 modif Direct.85/374/CEE relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux. - Direct. 89/608/CEE relative à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres -Direct.92/59 /CEE relative à la sécurité générale des produits . - Polyreg (en cours d'élaboration) - Rég.1882/2003 modif. la Dir.93/43 et la Dir.98/83	Code Rural et réglementation subséquente. Code de la Consommation et réglementation subséquente Codes des Impôts et réglementation subséquente Code des douanes et réglementation subséquente	L'adoption de cette loi cadre gommra à terme les distorsions de concurrence intracommunautaires s dans chacun des pays membres.. Elles devraient donc en toute logique s'estomper au cours de la période de transition prévue par les nouveaux textes (18 mois à compter du 1 ^{er} janvier 2006) . Voir rubrique Contrôles officiels	Applicable au 1^{er} janvier 2005 . Fixe les principes généraux régissant les denrées alimentaires et l'alimentation animale en général, et la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux en particulier. Opposable aux exploitants. Applicable au plus tôt le 1^{er} janvier 2006 et au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur des règlements 853 (H2) et 854(H3) et de la Directive 2004/41 (H5).
	- Reg 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires (H1)				

	<p>- Rég 853/2004 relatif aux règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alim entaires d'origine animales (H2)</p> <hr/> <p>- Rég 854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine (H3)</p> <hr/> <p>- Direct. 2004/41 abrogeant certaines directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et aux règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine et modifiant les Direct. 89/662, 92/118, et la Décision 95/408. (H5)</p> <hr/> <p>- Direct 93/43 relative à l'hygiène des denrées alimentaires</p>			<p>Il y a opposition entre les textes nationaux et les règles de l'UE moins contraignantes : susceptible d'introduire une distorsions de concurrence avec les Pays tiers.</p>	<p>Opposable aux exploitants. Applicable au plus tôt le 1^{er} janvier 2006 et au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur des règlements 852 (H1), 854 (H3) et de la Directive 2004/41 (H5).</p> <hr/> <p>Opposable à l'Autorité Compétente. Applicable au plus tôt le 1^{er} janvier 2006 et au plus tard 18 mois après l'entrée en vigueur des règlements 852 (H1), 853 (H2) et de la Directive 2004/41 (H5).</p> <hr/> <p>Opposable à l'Autorité Compétente. Applicable à la date d'application des Règ. 852/2004, 853/2004 et 854/2004.</p> <p>Abroge les 16 Directives sectorielles sur lesquelles reposait le droit français.</p> <hr/> <p>Cette directive reste d'application jusqu'à son remplacement par les décisions adoptées en application des Règlements 178/2002 et 852/2004 et par voie de conséquence maintient toutes les règles nationales prises en application de la Directive 93/43 sus visée.</p>
--	---	--	--	---	--

<p>Importations produits animaux</p>	<p>178/2002 et paquet hygiène F.L ; H1 ; H2 ; H3 ; H4 ; H5.</p>		<p>- Code des Douanes , art.285 quinquies. Code Rural, Art.236-1, 2 et 4. - Loi n°98-1267 du 30 décembre 1998, - Arrêtés du 12-07-00, 01-08-02 et 09-12-03 , - Dir.91/496/CEE et Dir.97/78/CE</p>		
<p>Exportation produits animaux</p>	<p>178/2002 et paquet hygiène F.L ; H1 ; H2 ; H3 ; H4 ; H5.</p>		<p>- Code Rural- Article L.236, donnant la possibilité d'instituer une redevance à l'exportation sur la certification sanitaire</p>		
<p>Police sanitaire</p>	<p>- Directive 2002/99 fixant les règles de police sanitaire régissant la production, la transformation, la distribution et l'introduction des produits d'origine animale destinés à la consommation humaine. (H4)</p>	<p>- Règ 807/2003 (J.O L122 du 16.5.2003, p.36), modifiant la Directive 72/462/CEE.</p> <hr/> <p>Directive 72/462/CEE concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovines, porcine, ovine et caprine, de viandes fraîches ou de produits à base de viande en provenance des pays tiers.</p> <p>- Direct.89/662 modifiée par la - - - Direct.92/118 (mesures de sauvegarde)</p> <p>- Direct.97//78 (principes relatifs à l'organisation des contrôles importations pays tiers)</p> <p>- Direct.91/67 (produits d'aquaculture)</p> <hr/> <p>- Décision 95/408/CE modifiée</p>	<p>Code Rural et réglementation subséquente.</p> <p>Code de la Consommation et réglementation subséquente</p> <p>Codes des Impôts et réglementation subséquente</p> <p>Code des douanes et réglementation subséquente</p>		<p>Transcription en droit national avant le 1^{er} janvier 2005.</p> <hr/> <p>Cette Directive ne continue à s'appliquer qu'à l'importation d'animaux vivants.</p> <hr/> <p>Applicable à la date d'application de H1, H2, H3.</p>

<p>Alimentation animale (dont additifs) :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Prod.primaire -Entreposage -Transport -Distribution 	<p>- Rég 183/2005 établissant les exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.</p>	<p>-Règlement 1774/2002 (règles sanitaires applicables aux sous produits animaux non destinés à la consommation humaine).</p> <p>-Rég.1831/2003 255/2005, 358/2005, 943/2005 (additifs).</p> <p>- Directives 95/53 (organisation des contrôles), Direct.96/23, 98/68 (contaminants),</p>	<p>Code Rural et réglementation subséquente.</p> <p>Code de la Consommation et réglementation subséquente</p> <p>Codes des Impôts et réglementation subséquente</p> <p>Code des douanes et réglementation subséquente</p>		<p>Opposable aux exploitants. Applicable au 1^{er} janvier 2006. Abrogation des Directives 95/69 et 98/51/CE au 1^{er} janvier 2006.</p>
<p>Santé et protection des végétaux (dont import-export)</p>	<p>- Hors champ du Rég. 882/2004 (article 27), pour ce qui concerne les contrôles</p>	<p>- Direct.2002/89 modifiant la Dir.2002/29/CE (santé des végétaux). - Direct.91/414</p>	<p>- Code Rural, Article L 251-13, 251-15, 251-16, 251-17, 251-18, L.253-1 et suivants. -Arrêté du 17 juin 2005 - Arrêté du 5 août 1992 - Décret CE du 7 juillet 2003</p>	<p>- Le dispositif de transcription de la Dir.91/414/CE adopté par la France plus contraignant pour les opérateurs que les autres Etats membres (en ce qui concerne la procédure d'AMM), - Même problématique en ce qui concerne la fixation des LMR (non harmonisation entre les Etats membres) .</p>	
<p>Contrôles officiels ⁽¹⁶⁾</p>	<p>-Rég 882/2004 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</p>	<p>- Rég.1642/2003 modifiant le Rég.178/2002 (F.L.).</p> <p>-Directives 86/362, 91/496, 95/53, 95/46, 95/69, 96/22, 96/23, 96/43, 97/78 -Direct.2001/46, 2003/74, 2004/2.</p> <p>- Rég. 2913/92 (établissant le code des douanes communautaire), 339/93, 2700/2000, 999/2001, 1049/2001, 806/2003, 2160/2003, 2245/2003, 37/2005, 269/2005.</p> <p>- Recommand. 65/04/COL, 2005/175/CE, 2005/187//CE.</p> <p>- Décisions 90/424 (dépenses vétérinaires), 2005/233/CE.</p>	<p>-Loi de Finances n°98- 1267 du 30 décembre 1998 dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - article 31 - article 32-1-3°et 32-1-4° - article 32- II ; <p>- Code des Douanes : Titre X</p> <p>- Code général des Impôts : Annexes II, III, IV.</p> <p>- Code Rural : Titre III (Art.L.236-2, 258, 259, 262 et 263.</p> <p>- Décrets n° 96/497, 99/825 et Arrêtés subséquents.</p>	<p>Deux problématiques peuvent se poser au regard de la mise en place du Rég.882/2004 :</p> <p>des distorsions de concurrence résultant de la non harmonisation des systèmes de financement nationaux des contrôles officiels pendant la période de transition.</p> <p>Ces distorsions de concurrence (dans le domaine animal) liées à l'application de règles différentes entre Pays membres sont marginales et dans leur ensemble favorables aux opérateurs français de la filière .</p> <p>en revanche le basculement vers un système harmonisé va entraîner une perte de compétitivité au niveau des opérateurs français de la filière porcine et surtout aviaire (y compris dans la filière palmipèdes gras) du fait du renchérissement du montant des taxes et/ou redevances sanitaires.</p>	<p>Applicable au 1^{er} janvier 2006. Existence d'une période de transition de 2 années (2007-2008) pour la mise en place du système de financement des contrôles officiels au niveau national.</p>

¹⁶ Voir en annexe la liste des textes nationaux en vigueur en matière de financements des contrôles officiels.

REGLEMENTATION NATIONALE RELATIVE AU FINANCEMENT DES CONTROLES OFFICIELS DES DENREES D'ORIGINE ANIMALE

Loi de finance rectificative pour 1998 (n° 98-1267 du 30 décembre 1998),

Articles 31 et 32, instituant au profit de l'Etat, respectivement deux redevances sanitaires de mise sur le marché et de transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture et une redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus.

CODE DES DOUANES :

Titre X : Taxes diverse perçues par la douane).

Chapitre VI (Droits et Taxes divers),

Article 285 quinquies, modifié par Loi n°95-95 du 1^{er} février 1995 (JORF 02/02/95),

Loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 (JORF du 31/12/98),

Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 (JORF du 22/09/2000).

CODE GENERAL DES IMPÔTS :

Annexe II :

Chapitre III : Redevances sanitaires sur les produits de la pêche et de l'aquaculture : Article 267 quater F et quater G.

Chapitre IV : Redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et leurs résidus : Article 267 quater H.

Annexe III :

Chapitre IV : Redevance sanitaire d'abattage. Article 111 quater A, quater G, quater H, quater I.

Chapitre V : Redevance sanitaire de découpage. Article 111 quater L, quater LA, quater M, quater N, quater O, quater P, quater Q, quater R.

Chapitre VII : Taxes sur les achats de viandes. Article 111 quater T.

Annexe IV :

Chapitre II : Redevance sanitaire d'abattage. Article 50 terdecies.

Chapitre III : Redevance sanitaire de découpage. Article 50 quaterdecies.

Chapitre IIIbis : Redevances sanitaires sur les produits de la pêche et de l'aquaculture. Article 50 quaterdecies-OA.

Chapitre IIIter : redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus. Article 50 quaterdecies-OAter.

Chapitre IV : Taxe sur les achats de viandes. Article 50 quaterdecies A.

Chapitre IX : Redevance sanitaire d'abattage : Articles 302 bis N, bis O, bis P, bis R.

Chapitre X : Redevance sanitaire de découpage. Articles 302 bis S, bis T, bis U, bis V, bis W.

Chapitre Xbis : Redevances sanitaires sur les produits de la pêche et de l'aquaculture. Article 302bisWA, 302bisWB.

Chapitre Xter : Redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus

Formulaire CERFA N° 3490 en vertu des dispositions des articles 363 D et 267 quater H de l'annexe II, 111 quater G et 111 quater L de l'annexe III du CGI. «REDEVANCES SANITAIRES - TAXES PARAFISCALE SUR CERTAINES VIANDES AU PROFIT DE L'ANDA. DECLARATION DES OPERATIONS TAXABLES.

Instruction du 5 juillet 1991 (Bull.Offic.des Impôts n°134 du 12 juillet 1991) n° 3 P-4-91 : redevance sanitaire d'abattage et redevance sanitaire de découpage. Article 53 de la Loi de finances rectificative pour 1990. Décret n° 91- 296 du 20 mars 1991 et arrêté du 20 mars 1991 (J.O du 22 mars 1991 pages 3977 et 3982). C.G.I., art. 302 bis N à 302 bis W – Annexe III, art.111 quater A et suivants et Annexe IV, art.50 terdecies et quaterdecies.

Instruction du 5 juillet 1991 (Bull.Offic.des Impôts n°134 du 12 juillet 1991) n° 3 P-4-91 : redevance sanitaire d'abattage et redevance sanitaire de découpage. Article 53 de la Loi de finances rectificative pour 1990. Décret n° 91- 296 du 20 mars 1991 et arrêté du 20 mars 1991 (J.O du 22 mars 1991 pages 3977 et 3982). C.G.I., art. 302 bis N à 302 bis W – Annexe III, art.111 quater A et suivants et Annexe IV, art.50 terdecies et quaterdecies.

Instruction du 31 janvier 1992. TVA. Bases d'imposition. Situation des abattoirs publics ou privés. Redevances sanitaires d'abattage et de découpage et taxe parafiscale au profit de l'ANDA B 1111 (C.G.I., art.267-I-1^{er}).

Instruction du 29 janvier 1992. Redevances sanitaires d'abattage et de découpage. Tarifs pour 1992 (Arrêté du 31 décembre 1991. J.O du 9 janvier 1992 p 436 et 437). Redevance sanitaire de découpage. Précisions relatives à la définition des opérations de découpage. (C.G.I , art. 302 bis N à 302 bis W- Annexe III art 111 quater et suivants et annexe IV, art;50 terdecies et quaterdecies).

Instruction du 20 décembre 1993 (Bull Offic. des impôts n° 246 du 29 décembre 1993). Redevances sanitaires d'abattage et de découpage. Conséquences de l'application du nouveau régime des échanges intracommunautaires (Art 44 de la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 et décret n° 93-637 du 26 mars 1992).Tarif pour 1993 (Arrêté du 23 décembre 1992). Précisions relatives à la définition des opérations de découpage.(C.G.I., art ; 302 bis n à 302 bis W, Annexe III, art.111 quater A à 111 quater R et Annexe IV, art 50 terdecies et quaterdecies).

Instruction du 20 décembre 1999 (Bulletin Offic.des Impôts n°236 du 28 décembre 1999). Redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus (article 32 de la Loi de Fin.rectificative pour 1998).Instruction décrivant les règles applicables à cette taxe recouvrée et contrôlée comme en matière de TVA, qui sont codifiées aux articles 302bis WC du CGI et 267 quater H del'Annexe II au dit Code.

Instruction du 4 juillet 2000 (Bulletin Offic.n°128 du 11 juillet 2000). Redevance sanitaire de première mise sur le marché et de transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture. Instruction décrivant les règles applicables à ces taxes recouvrées et contrôlées comme en matière de TVA, qui sont codifiées aux articles 302bisWA et 302bis WB du CGI et 267 quater F de l'annexe II au dit Code.

CODE RURAL :

Titre III : Le contrôle sanitaire des animaux et aliments),

chapitre VI (les importations, échanges intracommunautaires et exportations), section 1 (Dispositions générales).

Article L. 236-2. Article 258, 259, 262 et 263.

Décret n°96/497 du 3 juin 1996 assimilant à un fonds de concours le produit de la redevance perçue à l'occasion des contrôles vétérinaires à l'importation, instituée par l'article 80 de la loi n° 95-95 du 1^{er} février 1995 de modernisation de l'agriculture.

Décret n° 99-825 du 17 septembre 1999 pris pour l'application de l'article 302 bis WC du code général des impôts, relatif à la redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus et modifiant l'annexe II à ce code.

Arrêté du 6 juin 1994 relatif aux conditions sanitaires d'importation d'animaux vivants, de produits d'origine animale et de denrées animales ou d'origine animale en provenance des pays tiers (JORF du 24/06/94).

Arrêté du 3 juin 1996 fixant les modalités de rattachement par voie de fonds de concours des versements des sociétés de courses de chevaux au titre des frais de contrôle et de surveillance.

Arrêté du 12 août 1996 modifiant le titre de l'arrêté du 3 juin 1996 fixant les modalités de rattachement par voire de fonds de concours du produit de la redevance perçue à l'occasion des contrôles vétérinaires à l'importation.

Arrêté du 17 septembre 1999 fixant les tarifs de la redevance sanitaire pour le contrôle de certaines substances et de leurs résidus mentionnés à l'article 302 bis WC du code général des impôts et modifiant l'annexe IV à ce code.

Arrêté du 17 septembre 1999 modifiant les tarifs des redevances sanitaires d'abattage et de découpage mentionnées aux articles 302 bis R et 302 bis WC du code général des impôts et modifiant l'annexe IV à ce code.

Arrêté du 7 mars 2000 fixant les tarifs de la redevance pour contrôle vétérinaire à l'importation.

Arrêté du 12 juillet 2000 fixant les tarifs de la redevance pour contrôle vétérinaire à l'importation. (J.O.R.F du 19/08/2000) fixant les tarifs pour contrôle vétérinaire à l'importation ; modifié par arrêté du 1^{er} août 2002(JORF du 24/08/2002).

Arrêté du 19 décembre 2001 portant adaptation de la valeur en euros de certains montants en francs (dispositions réglementaires issues d'arrêtés : ministère de l'agriculture et de la pêche).

LISTE DES PERSONALITES RENCONTREES

Administrations

Mme Catherine ROGY, MAP, Cabinet
 Mme Alexandra BONNET, Secrétariat d'Etat aux industries agroalimentaires
 Mme Sylvie BADUEL, DGAL MAP, sous directrice de la réglementation, de la recherche et de la coordination des contrôles
 M. Loïc EVAÏN, SDSSA/DGAL/MAP, sous directeur
 M. Jean-Philippe DOP, SDSSA/DGAL/MAP
 Mme Emmanuelle SOUBEYRAN, SDSSA/DGAL/MAP
 Mme Frédérique PARANT, BEPT/SDSSA/DGAL/MAP
 M. Michel DOCHEZ, SDRRCC/DGAL/MAP
 M. G MARCHAL, MCSI/DGAL/MAP
 M. Fabien SCHNEEGANS, MCSI/DGAL/MAP
 Mme Lise CAMEROUN, MCSI/DGAL/MAP
 M. Jean-Marc BOURNIGAL, représentation permanente de la France à Bruxelles
 Mme NAU, PIF de Roissy
 M. FERRERA, SRPV Ile de France
 M. Daniel NAIRAUD, Secrétaire général du Conseil National de l'Alimentation (CNA)
 M. Joël MATHURIN, SDQPV/DGAL/MAP
 Mme Sylvie MALEZIEUX, SDQPV/DGAL/MAP

Organisations professionnelles

M. Thierry GESLAIN, directeur de l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA)
 M. Nicolas DOUZAIN-DIDIER, directeur général de la Fédération Nationale de l'Industrie et du Commerce en Gros des Viandes (FNICGV)
 M. Pierre HAILLIEZ, directeur général du syndicat des industries de la viande (SNIV)
 M. Paul RAUCH, délégué général du Syndicat National du Commerce du Porc (SNCP)
 M. Philippe AMAR, délégué général du Syndicat National des Industriels et Professionnels de l'œuf (SNIPO),
 M. Philippe JACHNIK, Maison du Lait
 Mme BRIS, M. POULET et M. RAVET, Syndicat National des Industries de la Nutrition Animale (SNIA)
 Syndicat National des Producteurs d'additifs et d'ingrédients de la chaîne alimentaire (SYNPA)
 M. Bernard BOSC, directeur de la Fédération Nationale des Professionnels des Semences des Plantes Potagères (FNPS)
 M. Daniel VESCHAMBRES, chef du département « légumes et technologies » du Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes (CTIFL)
 Mme Catherine LAGRUE, département « légumes et technologies », CTIFL
 M. Jean-Marc CRETY, Directeur du Comité Economique National Agricole des Légumes à destination Industrielle (CENALDI)
 M. Bernard LE DELLIU, Union Interprofessionnelle des Légumes Transformés (UNILET),
 Mme KOSSER-GLORIES et Mme Bérengère LEENHARDT CGI
 M. Lionel KOUBBI, Fédération Nationale du Commerce des Produits Laitiers et Avicoles (FNCPLA),
 Mme Isabelle CANTOU, FEDEPOM,

Mme Dalielle LO STIMOLO, SYNDIGEL,
M. Frédéric STEFANI et Mme Valérie AVRIL, Association Nationale des Expéditeurs
Exportateurs de Fruits et Légumes (ANEEFEL),
M. Sébastien PICARDAT et Fédération du Négoce Agricole (FNA),
M. Bernard PITON, Union Nationale du Commerces de Gros des Fruits et Légumes
(UNCGFL)
Mme Annick CROISY, UNCGFL,
M. Michel Laurent PINAT, Association Française des Eleveurs, Embouteilleurs et
Distributeurs de vins et spiritueux (AFED)
M. Jean-François PROUST, CERAFEL Bretagne
M. Jean-Charles BOCQUET, directeur de l'Union des Industries de la Protection des
Plantes (UIPP)
Louis LUCAS, président de l'Association Française du Froid (AFF)
M. Jacques JOLY, président du GIE CEMAFROID
M. Gérard CAVALIER, CEMAFROID

Industries agroalimentaires, groupes coopératifs et entreprises

M. Alain LOUSTANAU, président du directoire de SOCOPA
M. Pierre Yves PERRIN, SOCOPA
M. Pierre MARIETTE, SOCOPA
M. Alain MORICE, Union Fermière
M. Pierre SIFFLET, directeur industriel, groupe CECAB
M. Frédéric LETURCQ, DAUCY (groupe CECAB)
M. David CASSIN, CECAB
M. Etienne RECHARD, Coop de France,
M. Pierre DUC, AGRALYS
M. JM GUILBERT directeur commercial de SOTRACOM (transitaire à Roissy)

MISSION SANÉCO : GUIDE D'ENTRETIEN

Exergue

"La vérité ne se définit pas comme étant l'opinion de la majorité : la vérité est ce qui découle de l'observation des faits".

(Maurice Allais, prix Nobel d'économie)

Introduction à l'entretien (Rappel des éléments de la mission)

Objectifs de l'étude

Apprécier dans quelle mesure une application différentielle de la réglementation est susceptible dans certains cas de générer des distorsions de concurrence au détriment d'acteurs économiques nationaux.

Champs de l'étude

→ cf. lettre de mission ci-jointe

Réglementaire

Cette étude est, dans l'immédiat, limitée aux réglementations, nationales, communautaires ou internationales, **dont le ministère de l'agriculture a la responsabilité en matière d'alimentation animale, d'alimentation humaine, de bien-être des animaux et de protection phytosanitaire.**

En particulier, les réglementations relatives à la protection de l'environnement ou à la protection sociale ne sont pas dans le champ de la mission.

La mission prendra note cependant des informations se rapportant à ces réglementations, notamment afin de situer l'importance respective des effets de ces causes de distorsion de concurrence.

Sectoriel

En raison de l'importance du champ couvert, la mission a choisi dans un premier temps de concentrer ses investigations sur un nombre limité de:

- le lait, la viande, les œufs et les ovo produits essentiellement
- les végétaux et l'alimentation animale en tant que tels ou comme intrant d'une filière de production animale

Eléments d'ordre méthodologique

Du fait de l'ampleur du champ couvert et de la complexité du sujet, l'exhaustivité n'est pas envisageable, dès lors, la mission concentre ses investigations sur des dossiers qui concrétisent de manière emblématique ce risque.

Il est donc prioritaire pour la mission, de recueillir auprès des opérateurs les éléments objectifs et des situations concrètes.

Caractérisation d'une distorsion de concurrence

Les distorsions de concurrence prises en compte dans cette mission peuvent revêtir des formes très diverses et couvrent d'une manière générale l'ensemble des éléments économiques, financiers ou non, qui se traduisent pour les acteurs économiques par des contraintes ou des entraves à l'accès au marché que ne supporterait pas certains de leurs concurrents.

Typologie des cas et des configurations envisageables

Plusieurs configurations de situations peuvent a priori être envisagées : elles sont regroupées pour l'entretien en trois points selon le niveau de réglementation considéré (liste non exhaustive).

- Type 1 : origine **nationale**

Réglementation nationale plus stricte que la réglementation communautaire : dispositions nationales prise en raison du contexte sanitaire et d'une production spécifique

Échanges intracommunautaires : contrôle à destination assuré de manière non homogène.

- Type 2 : dispositions **intracommunautaires**

Les contrôles ciblés : contrôle à destination orienté en fonction du pays membre d'origine

La non standardisation des contrôles : avec un retard pris pour la transcription du droit communautaire en droit national, une transcription en droit national non harmonisée, etc.

- Type 3 : relations avec **les pays tiers**

Les importations des pays tiers : l'accès au marché européen de produits venant de pays tiers doit satisfaire aux réglementations européennes : limites des contrôles documentaires et physiques à l'entrée de l'UE.

Les exportations vers les pays tiers : les accords d'échanges commerciaux sont en général bilatéral : les conditions d'agrément des opérateurs qualifiés pour exporter ont à satisfaire à des exigences dont d'autres opérateurs sont dispensés.

Identification de cas concrets

Une situation concrète se caractérise par l'identification précise :

- du *produit* de l'opérateur « plaignant »
- des *circonstances des faits* reportés,
- de la ou des *réglementations* concernées par ces faits,
- du ou des représentants de *l'autorité administrative concernée*,
- des principaux *concurrents de l'opérateur* et des effets de cette distorsion sur sa compétitivité par comparaison à celle des concurrents.
- de l'impact de cette distorsion par *évaluation des surcoûts* générés.

Questionnement complémentaire :

Sur la méthode

L'analyse initiale des causes de distorsion de concurrence, et donc le ciblage de la mission sont ils valides ?

Au delà des exemples fournis avez vous une évaluation globale du problème dans votre domaine d'activité, et quelles recommandations complémentaires donneriez vous à la mission ?

Sur l'impact général de la réglementation sur leur secteur

L'entretien comprend une première partie un peu cadrée, qu'il est souhaitable de préparer pour présenter ou expliciter les cas concrets, et une deuxième partie consacrée à une évaluation

plus globale des motifs de distorsions qui permet toute remarque sur la méthode et la pertinence du cadrage de la mission.

Il est bien entendu possible d'explicitier plus longuement (hors cas décrits), et plus largement (au delà de la seule réglementation SPS) les contraintes ne relevant pas du champs de la réglementation en charge du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Composition de la mission

Pour le compte du CGV :

- Anne-Marie VANELLE
- Lilian BERTAUDIÈRE
- François-Jh FROGET
- André MANFREDI

Pour le compte du CGGREF :

- Jean-Pierre BIGRE
- Jean-Louis DERVIN
- Alain GRAVAUD
- Josy MAZODIER

SANECO le 21/07/05

PROCEDURE D'AUTORISATION DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES

Les observations les plus fréquentes qui ont été faites à la mission se rapportent essentiellement à des difficultés ainsi énoncées :

- Les producteurs de produits phytopharmaceutiques (PPP)¹⁷ et les utilisateurs (agriculteurs et applicateurs) se plaignent de la procédure de délivrance de l'autorisation de mise en marché (AMM) qui est excessivement longue en France, deux à trois fois plus que dans d'autres Etats membres.
- La définition de l'usage est excessivement contraignante, ce qui a pour effet de dissuader les producteurs de PPP de déposer des demandes d'AMM pour des marchés considérés comme insuffisamment attractifs. Certaines cultures ne disposent alors pas des PPP nécessaires à leur protection (productions dites orphelines).
- Les utilisateurs se plaignent enfin des difficultés réglementaires rencontrées pour la réalisation de mélanges extemporanés (plusieurs PPP dans la cuve du pulvérisateur).
- Les distributeurs de produits végétaux déplorent une harmonisation insuffisante au niveau européen des limites maximum résiduelles (LMR) et une surenchère de certains référentiels privés qui fixent des limites inférieures.
- Certains producteurs affirment que grâce à une bonne maîtrise des pratiques, ils satisfont aux LMR avec des délais d'emploi avant récolte (DAR) plus courts que le délai réglementaire, mais qu'ils sont pénalisés par la traçabilité imposée par les cahiers des charges et le futur règlement hygiène européen.

L'objet de cette fiche est de rappeler les réglementations et concepts en vigueur en matière de produits phytosanitaires et d'en faire un commentaire à la lumière des critiques précédentes.

1. Rappel des bases réglementaires¹⁸

Les produits phytopharmaceutiques (PPP), appelés aussi « produits antiparasitaires à usage agricole » et plus communément « produits phytosanitaires », sont réglementés par la directive communautaire Directive 91/414 CEE relative à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et, en France, par le code rural (articles L. 253-1 à 253-16 et R. 253-1 à 253-84) et de l'arrêté du 06/09/1994 transcrivant en droit français la directive précitée¹⁹.

A cette réglementation s'ajoute, le cas échéant, celle relatives à certaines substances et préparations dangereuses (décret 88-1231 du 19/12/1988) et aux substances vénéneuses (Article R 5132-62 du code de la santé publique).

Un PPP se présente sous la forme d'une formulation contenant une ou plusieurs substances actives (SA) choisies en fonction de leurs propriétés biocides contre les organismes nuisibles ou concurrentiels au développement des végétaux.

¹⁷ P.P.P. produit phytopharmaceutique : produit industriel formulé contenant une active ou plusieurs substances actives (SA) et des co-formulants (anti-oxydant, émulsifiant, anti-mousse, stabilisant etc.).

¹⁸ Les sites de la SDQPV donnent toutes les précisions et informations : www.agriculture.gouv.fr/spip/ressources.themes.santeetprotectiondesvegetaux.maitrisedesintrants_r268.html et <http://e-phy.agriculture.gouv.fr>

¹⁹ il s'agit de l'actuelle version du code rural qui sera modifiée au 1/07/2006 suite au vote de la LOA (Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 art. 70 II, VI°) mais dont les fondamentaux ne sont pas changés sauf pour ce qui concerne les compétences de l'AFSSA

L'autorisation de distribution et d'utilisation d'un PPP a pour objectif de garantir que l'utilisation de ce produit dans des conditions spécifiées ne comporte pas de risques pour la santé des manipulateurs, des consommateurs, ou des animaux, ni de risques pour l'environnement.

Elle résulte de deux procédures d'évaluation.

1.1. L'inscription de la substance sur une liste européenne

La première étape est l'inscription sur une liste européenne de la substance active (SA)²⁰ après évaluation :

- de son innocuité vis à vis de l'homme, manipulateur et consommateur,
- de ses effets sur l'environnement (toxicologiques et écotoxicologiques),
- de son efficacité agronomique.

Cette évaluation est effectuée par un Etat membre désigné par la commission européenne conformément aux principes énoncés à l'annexe VI de la directive.

Dans ce but, le propriétaire d'une SA dépose auprès des autorités compétentes de l'Etat instructeur (la DGAL pour la France) un dossier contenant les résultats des essais et des expérimentations exigées et définis dans les annexes de la directive. La plus grande partie du dossier concerne l'étude des propriétés physiques, chimiques, toxicologiques et écotoxicologiques de la SA. Ces études explicitent les propriétés des substances actives susceptibles de les considérer, au regard de la réglementation relative à certaines substances et préparations dangereuses, comme des produits dangereux (explosifs, inflammable, comburants, dangereux pour l'environnement) et/ou comme produits vénéneux dangereux (très toxique, toxique, nocif, irritant, cancérigène, mutagène, tératogène). L'évaluation porte également sur les produits de dégradation des substances actives qui doivent être identifiés et évalués de la même manière, sur les résidus présents sur les végétaux (LMR), les prescriptions médicales à suivre en cas d'accident, etc.

L'Etat évaluateur, après accord de l'Union sur la conformité des pièces du dossier, procède à son évaluation et rédige un mémoire à l'intention de la commission. Après consultation du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA) la Commission européenne prend et publie sa décision qui peut être :

- l'inscription de la substance active sur la liste européenne,
- une demande de renseignements ou d'essais supplémentaires,
- le refus d'inscription.

L'inscription est valable pour un délai de 10 ans renouvelable. La demande de renouvellement doit être présentée deux ans avant la date d'expiration de ce délai.

Dans la pratique, pour effectuer toutes les études requises par la réglementation, en particulier lorsqu'il s'agit de l'efficacité agronomique et des éventuels inconvénients que pourrait provoquer l'utilisation agronomique de la SA, le PPP qui la contient fait l'objet d'une autorisation pour expérimentation. Si la SA est utilisée sur une culture destinée à la consommation, le demandeur de l'inscription doit déposer en même temps une proposition de LMR.

Le délai maximum de la procédure est fixé par les textes, la commission doit justifier toute prolongation.

1.2. L'autorisation de mise en marché du PPP (AMM).

Lorsque la substance active est inscrite ou en cours d'inscription sur la liste européenne, le propriétaire d'un PPP contenant cette SA doit demander une autorisation de mise sur le marché (AMM) auprès des autorités de l'état membre où il désire commercialiser son PPP.

²⁰ S.A. : substance active, molécule ou organisme exerçant une action générale spécifique sur les organismes nuisibles ou sur les végétaux.

Il dépose un dossier permettant d'évaluer les performances du PPP. Le contenu des études présentées dans ce dossier est précisé par l'annexe 2 de l'arrêté du 06/09/1994. La conformité du dossier à ces annexes est constatée dans un délai de 3 à 6 mois.

Il doit prouver qu'il a pris les mesures nécessaires (formulation, manipulation et bonnes pratiques agricoles) pour réduire les dangers que pourrait présenter la SA et les ramener à des risques facilement maîtrisables.

Le PPP doit apporter un progrès par rapport aux PPP déjà autorisés pour le même usage. Ses performances doivent au moins égaler celles d'un PPP de référence déjà autorisé.

Le dossier spécifie la formulation du produit, son conditionnement et l'étiquette et doit comporter les informations obligatoires prévues au titre III de l'arrêté du 06/09/1994. Il est évalué dans le respect des « principes uniformes harmonisés » rappelés à l'annexe 3 de l'arrêté par des experts qui présentent leur analyse à la commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole (art. R253-6.2). Cette commission donne son avis au comité d'homologation (art.R253-4) qui présente des propositions de décision au ministre chargé de l'agriculture. Le ministre peut refuser l'autorisation du produit par décision motivée, demander des informations supplémentaires avec ou sans autorisation provisoire de vente ou accorder l'autorisation de mise sur le marché.

L'AMM n'est accordée qu'aux PPP qui ont fait la preuve de leur efficacité et de leur innocuité à l'égard de la santé publique, des utilisateurs, des cultures, des animaux et de l'environnement dans les conditions d'emploi décrites sur l'étiquette (art. L 253-3, L253-8 et R253-43 du code rural). Elle porte sur la distribution gratuite et onéreuse du PPP, sa détention et son utilisation par l'utilisateur final.

Ces conditions d'emploi précisent notamment « l'usage approprié » et les précautions de manipulation du produit pour préparer la bouillie. Elles sont le résultat :

- du classement ou non du PPP au titre de la réglementation relative à certaines substances et préparations dangereuses,
- d'expérimentations et des résultats statistiques associés confirmant que les objectifs de sécurité, d'innocuité et efficacité agronomique sont atteints.

Les utilisations qui s'écartent de ces conditions d'emploi sont illégales si elles n'ont pas été expérimentées selon les protocoles officiels établis et reconnus par des scientifiques et des experts et validés par l'Union Européenne.

Les produits sous expérimentation doivent faire l'objet d'une autorisation de distribution pour expérimentation (ADE), d'une durée limitée à deux ans subordonnée, sauf dérogation, à l'obligation de destruction des récoltes traitées. Les produits en instance de mise sur le marché doivent peuvent bénéficier d'une autorisation provisoire de vente (APV) d'une durée de quatre ans prorogeable deux ans.

L'étiquette des produits destinés aux jardins d'amateur doit comporter la mention « emploi autorisé dans les jardins amateurs ». Cette mention est refusée pour les produits classés « toxiques » et « très toxique » ou pour certaines catégorie de nocivité.

2. Commentaires sur certaines notions

La compréhension des pratiques observées en France et des faits portées à la connaissance de la mission suppose que certaines définitions soient rappelées et commentées en regard des observations recueillies par la mission.

2.1. Usages

L'usage en droit français se rapporte à **un** mode d'emploi du PPP sur **une** culture contre **un** organisme nuisible.

2.1.1. Usage mineur

Certains usages ne représentent pas pour les producteurs de PPP un chiffre d'affaires suffisant pour les inciter à déposer une demande d'AMM. Aussi la directive prévoit-elle une disposition spéciale dite « usage mineur » où ce sont des organismes de recherche ou les organisations professionnelles qui peuvent demander une nouvelle AMM pour un produit déjà autorisé dans l'Etat membre.

La mise en place de cette procédure passe en France par l'établissement d'une convention entre l'Etat, la société propriétaire du PPP et l'organisme demandeur. Les travaux préparatoires à ces accords butent souvent sur la question du partage des responsabilités (cf. le paragraphe 2.6. consacré à la chaîne des responsabilités) de telle sorte qu'ils débouchent en France rarement à la différence de ce que l'on observe dans d'autres pays et que certains usages restent « orphelins ».

2.1.2. Usage essentiel

La directive a prévu le réexamen de toutes les SA autorisées dans la communauté avant 1993 sur une période de 10 années en vue de leur réinscription.

Il arrive que des usages pourvus avant 1993 se retrouvent donc sans PPP. C'est en particulier le cas lorsque cette SA n'a pas été inscrite suite à une évaluation défavorable ou, plus simplement, lorsque que son inscription n'a pas été demandée. De nombreuses molécules utiles mais anciennes n'étant plus protégées par des brevets, elles n'ont pas été défendues par les producteurs de SA et n'ont donc pas été inscrites. Les PPP qui les contenaient ne peuvent plus être utilisés dans l'Union Européenne. Pour contourner cette difficulté, la directive autorise une dérogation aux règles générales dénommée « usage essentiel ». L'autorité européenne, après avis du CPCASA, peut autoriser provisoirement l'usage d'une ancienne substance active autorisée qui n'a pas été inscrite, dans l'attente de l'inscription d'une nouvelle molécule.

La France, pour ce qui la concerne, a pris la position de principe, jamais déjugée jusqu'à présent de ne pas autoriser d'AMM lorsque l'évaluation est défavorable. Cette position, qui n'est pas partagée par certains Etats, expliquent certaines des différences constatées entre les Etats membres sur les PPP autorisés, en particulier dans le cas des usages mineurs et des usages essentiels qui concernent le plus souvent les cultures maraîchères et légumières.

2.2. Limites Maxima de Résidus (LMR)

On entend par « résidus de pesticides » les reliquats de pesticides ainsi que leurs produits de métabolisation, de dégradation ou de réaction..., qui sont présents sur ou dans les produits d'origine végétale²¹

La LMR²² est la teneur maximale en résidus de pesticides qui peuvent être présent sur les produits d'origine végétale et qui ne doit pas être dépassée.

Le respect de la LMR garantit la protection des consommateurs à la suite de l'évaluation toxicologique de la substance active et de ses métabolites.

²¹ Article 2-a de la directive 90/642/CEE du conseil du 27 novembre 1990 concernant la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur ou dans certains produits d'origine végétale, y compris les fruits et légumes

²² Exprimée en ppm, l'évaluation de la LMR passe par la détermination de la toxicité aiguë (détermination expérimentale de la dose létale DL 50) puis par le calcul de la dose journalière admissible (DJA) qui est la dose théorique pouvant être absorbée par un être humain sans provoquer de troubles. Ensuite, on tient compte des habitudes de consommation des populations, qu'on appelle « le panier de la ménagère » pour déterminer la quantité maximum de résidus du PPP pouvant se trouver sur ou dans les denrées d'origine végétale consommées chaque jour et susceptibles d'être porteuses du PPP. La somme des quantités de résidus contenu dans chaque denrée consommée ne doit pas être supérieure à la DJA multiplié par un coefficient de sécurité. Les LMR sont des normes de précautions sanitaires très rigoureuses qui tiennent compte d'une marge considérable de sécurité. La teneur minimale en PPP d'une denrée qui risquerait de provoquer des troubles chez un humain est appelée dose de référence aiguë (ARfD). Cette teneur est très supérieure à la LMR.

Les LMR sont fixées réglementairement par l'Union européenne pour les nouvelles autorisations de PPP depuis 1993. Le demandeur d'une AMM pour un usage concernant un végétal à destination alimentaire est dans l'obligation de proposer une LMR provisoire. Après évaluation, L'Etat membre notifie cette LMR à la Commission européenne, qui prend les mesures appropriées après consultation des Etats membres au sein du CPCASA. Ces mesures sont notifiées au Conseil qui peut prendre des décisions différentes dans un délai de 15 jours et à la majorité qualifiée.

Une programmation de réévaluation des PPP autorisés avant 1993 est en cours qui devrait se terminer en 2008 de telle sorte qu'à partir de cette date les LMR seront uniformisées dans l'Union européenne.

Seules les transactions avec les pays tiers pourront donc faire intervenir des LMR différentes de celles en vigueur en Europe. Un point reste préoccupant et potentiellement porteur d'un réel risque de distorsion de concurrence. Il s'agit des produits importés de pays tiers dans l'Union européenne et qui ont été traités avec des PPP contenant des SA qui ne figurent pas sur la liste des SA admises (cas des antibiotiques par exemple). L'établissement des LMR relatives à ces SA ne procèdent pas des mêmes procédures que les autres. Leur contrôle incombe aux services de la DGCCRF et des Douanes.

2.3. Les délais d'emploi avant récolte

Pour commercialiser des denrées garantissant que la teneur en résidus ne dépasse la LMR, la procédure d'autorisation prévoit la détermination expérimentale de délai d'attente avant récolte (DAR). La DAR correspond à un nombre de jours avant la récolte pendant lesquels le PPP ne doit plus être employé. Ce délai est fonction de la dose d'application, de la dégradation de la molécule et de la culture. Cette disposition fait partie des bonnes pratiques agricoles destinées à obtenir des denrées conformes à la réglementation.

Le délai d'emploi avant récolte est au minimum de 78 heures et est inscrit sur l'étiquette s'il est supérieur.

Cette mesure étant le résultat d'interprétation statistique d'essais et ayant une portée générale, il n'est pas surprenant que certains tests réalisés par des professionnels dans des conditions très bien maîtrisées donnent des résultats conformes aux LMR réglementaires dans des délais inférieurs au DAR. L'abandon du DAR ne peut être envisagé car il entraînerait la nécessité de procéder aux analyses de résidus sur toutes les récoltes.

Le DAR pourrait-il être réduit en utilisant le PPP à une dose inférieure à celle autorisée ? Cette interrogation n'est pas non plus recevable car elle conduirait à remettre en cause, en l'absence de prescripteur, l'efficacité du produit, voire même l'utilité de l'application (y avait-il présence d'organisme dans la culture). La procédure d'évaluation doit vérifier que la dose préconisée est bien la plus basse qui donne satisfaction afin de limiter la dispersion dans l'environnement. A cet effet, le postulant doit présenter plusieurs résultats d'efficacité obtenus à des doses différentes.

2.4. Les mélanges de produits phytosanitaires

Il s'agit des mélanges dans la cuve du pulvérisateur au moment de la préparation de la bouillie de deux PPP ou plus disposant d'AMM sur la même culture, parfois même pour le même usage.

Les effets de ces mélanges peuvent être très différents de la somme des effets de chacun des PPP du fait des interactions complexes physicochimiques, physiologiques et/ou écologiques des SA dans l'environnement. Il est donc clair que d'un strict point de vue juridique, ces mélanges relèvent en eux-mêmes de l'article L253-6 du code rural et donc du régime des AMM.

Mais il serait irréaliste d'envisager de soumettre à AMM les centaines de milliers de combinaisons envisageables. Il y a donc là une réelle difficulté à laquelle chacun des Etats

membres a tenté de trouver une réponse. Dans l'éventail de ces réponses (listes négatives, instructions simplifiées, etc.), celle retenue par la France est la plus restrictive et la moins pragmatique. Elle se heurte donc dans son application à de graves difficultés et se trouve dans une impasse. Il est donc nécessaire de reconsidérer ce dispositif pour l'appuyer sur une méthode de discrimination plus efficace tendant à définir trois catégories de mélanges : ceux qui sont dispensés d'AMM, ceux qui sont interdits, notamment pour les SA les plus dangereuses, et ceux qui sont soumis à AMM et dont le nombre ne devrait pas dépasser ce que l'on sait faire (quelques centaines ?).

2.5. Informations sur certains états membres.

La mission a adressé un questionnaire aux attachés agricoles des Etats membre de l'UE. Elle a reçu les réponses de l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et la Belgique. Les professionnels nous ont remis un guide sur le réglementation des pesticides en Grande -Bretagne réalisé par le « Département for environnement, food and rural affairs, health and saft executive ».

Tous ces pays ont transposé la directive 91/414 CEE dans des conditions voisines de celles de la réglementation française, notamment en ce qui concerne la référence à l'étiquette pour l'utilisation. Si des possibilités d'extension d'emploi régional existent, comme c'est le cas en Espagne pour les autonomies, les informations d'emploi sont disponibles auprès des autorités.

Le principe de la « liste positive » est généralisé, tout ce qui n'est pas autorisé est interdit.

Les divergences entre Etats concernent l'encadrement de la vente-distribution, le conseil et l'utilisation de ces produits et le contrôle des appareils d'application.

En Grande-Bretagne certains codes de bonnes pratiques sont reconnus comme ayant un statut réglementaire.

2.6. La chaîne de responsabilité

La chaîne de responsabilité actuelle, du producteur de PPP à l'utilisateur, peut être schématiquement ainsi résumée :

- le producteur de PPP est responsable :
 - o vis-à-vis des pouvoirs publics, de la conformité de ses installations et de ses produits aux règles générales (installations classées, transport), aux substances dangereuses (emballage, étiquetage, fiche de sécurité) et aux règles particulières relatives aux PPP (AMM, ADE et APV, étiquetage),
 - o vis-à-vis de ses clients des effets des produits qu'il met en marché aussi bien en ce qui concerne les effets recherchés relatifs aux usages que des éventuels effets négatifs pour les cultures ;
- Le distributeur est tenu de se conformer aux règles générales relatives aux commerces et à diverses règles particulières relatives aux PPP - agrément obligatoire et traçabilité pour la cession à titre onéreux ou gratuits de produits antiparasitaires classés toxiques, très toxiques, cancérigènes, mutagènes, toxiques pour la reproduction; dangereux pour l'environnement, non vente au grand public des produits ne comportant pas la mention « emploi autorisé dans les jardins d'amateurs »)
- L'applicateur doit se conformer aux prescriptions figurant sur l'étiquette. Il est en outre tenu d'être agréé pour les prestations de ce service effectuées à titre onéreux.
- L'utilisateur est tenu de se conformer pour l'utilisation des PPP aux règles générales définies par le code du travail et pour l'élimination des déchets à des règles spécifiques définies par le code de l'environnement.

Il ressort de l'examen de ce dispositif qu'il comporte, malgré son impressionnante complexité, deux faiblesses majeures dans l'organisation de la chaîne des responsabilités :

- il ignore les fonctions intermédiaires de « conseil » et/ou de « préconisation » et/ou de « prescription »,
- il accorde une place très insuffisante à la qualification des acteurs et a recours à des outils rudimentaires qui ne garantissent que les acteurs maîtrisent des bases professionnelles proportionnées à la dangerosité des PPP. En particulier, il semble que les outils ordinaires de la normalisation et de la certification de conformité à la norme n'y occupent que peu de place.

Tout repose sur les indications portées sur l'étiquette dont on espère qu'elles seront effectivement respectées alors que les services chargés du contrôle ne disposent pas des moyens de le vérifier. En ce sens, le dispositif relatif aux PPP se distingue de celui en vigueur dans des domaines voisins tels que la pharmacie vétérinaire qui, au contraire, repose sur la responsabilité de prescrire. Cette particularité est certainement à l'origine de dérives, causes de distorsion de concurrence et probablement des divers impacts observés par ailleurs en matière d'environnement (pollution croissante des ressources en eau souterraine et des sols).

NOTE TECHNIQUE MRS ET PROTEINES ANIMALES TRANSFORMEES

1. Problématique identifiée dans le domaine de l'alimentation animale

a. *distorsions liées à l'utilisation des sous produits d'abattoir (risque ESB) :*

Ce problème est aujourd'hui en partie résolu par la réforme du service public de l'équarrissage et la modification de l'arrêté ministériel du 17 mars 1992 définissant les MRS (matériau à risque spécifié) qui était plus restrictif quant à l'utilisation de ces sous produits que le règlement européen.

Le tableau ci après fait le point des différences résiduelles qui, en l'état actuel, ne paraissent plus de nature de nature à peser sur l'économie de la filière « abattage », à la différence du point suivant..

LISTE COMPARATIVE DES MRS (janvier 2006)

source DGAI

	REGLEMENT (CE) N° 999/2001 DU 22 MAI 2001 - annexe XI		ARRETE DU 17 MARS 1992 article 31, point p)	
BOVINS	Bovins âgés de 12 mois et moins	- les amygdales - les intestins - le mésentère	Bovins âgés de 12 mois et moins	- les amygdales - les intestins - le mésentère
	Bovins âgés de plus de 12 mois	- les amygdales - les intestins - le mésentère - le crâne, à l'exclusion de la mandibule, y compris l'encéphale et les yeux - la moelle épinière	Bovins âgés de plus de 12 mois	- les amygdales - les intestins - le mésentère - le crâne, à l'exclusion de la mandibule, y compris l'encéphale et les yeux - la moelle épinière
	Bovins âgés de plus de 24 mois	- la colonne vertébrale (*), y compris les ganglions rachidiens	Bovins âgés de plus de 24 mois	- la colonne vertébrale (*), y compris les ganglions rachidiens
OVINS ET CAPRINS	Ovins et caprins âgés de 12 mois et moins	- la rate - l'iléon	Ovins et caprins âgés de moins de 6 mois	- la rate - l'iléon - le crâne, y compris les yeux mais à l'exclusion de l'encéphale - les amygdales
			Ovins et caprins âgés de 6 à 12 mois	- la rate - l'iléon - le crâne, y compris l'encéphale et les yeux - les amygdales
	Ovins et caprins âgés de plus de 12 mois ou présentant une incisive permanente ayant percé la gencive	- la rate - l'iléon - le crâne, y compris l'encéphale et les yeux - les amygdales - la moelle épinière	Ovins et caprins âgés de plus de 12 mois ou présentant une incisive permanente ayant percé la gencive	- la rate - l'iléon - le crâne, y compris l'encéphale et les yeux - les amygdales - la moelle épinière

* à l'exclusion des vertèbres caudales, des apophyses épineuses et transverses des vertèbres cervicales, thoraciques et lombaires et de la crête sacrée médiane et des ailes du sacrum)

b. L'utilisation de PAT dans l'alimentation des animaux de compagnie

L'incorporation des sous-produits de catégorie 3 dans la préparation de « pet food » après traitement assainissant n'est pas possible en France (ils ne peuvent qu'emprunter le circuit des produits fertilisants), alors que chez certains de nos partenaires elle se pratique. En effet, bien que les procédés de traitement assainissant apportent toutes les garanties de fiabilité qui les rendent aptes à la consommation humaine, la France adopte à leur égard une politique précautionneuse, pénalisant par voie de conséquence les professionnels français présents sur ce secteur des « pet food ». Même problématique avec les os (considérés comme des déchets de catégorie 3, représentant 6,3% du rendement commercial de la carcasse) importés d'Inde par certains pays de l'U.E. Les concurrents des autres états membres et à l'international, selon la FNICGV (fédération nationale des industries du commerce et des grossistes en viande), disposent de deux avantages, celui d'accéder à un marché de protéines plus larges avec un impact favorable sur les prix d'achat de la matière et celui d'utiliser des protéines de ruminants de bien meilleure qualité.

La révision de l'arrêté du 2 mai 1994 (arrêté ministériel du 3 août 2005) intègre la seule possibilité d'utiliser en France des « farines de viandes osseuses » issues de salles de découpe alimentation humaine. Si le principe de cette ouverture est satisfaisant, l'utilisation effective de ces matières est limitée en raison de leur fort taux de cendres et de leur faible taux en protéines, compte tenu des conséquences négatives sur l'équilibre nutritionnel des produits.

Les producteurs français considèrent qu'ils supportent un désavantage concurrentiel majeur, tant sur leur propre marché que sur les exportations à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union.

2. Données économiques

a. Valorisation des sous produits

Rappelons qu'en France plus de 250 000 tonnes de farines sont envoyées chaque année en incinération, c'est-à-dire dans la filière la moins économiquement et écologiquement durable, et que les stocks s'élèvent à plus de 700.000 tonnes. Le MAP n'a pas encore modifié les mesures réglementaires car il souhaitait les prendre en une seule fois avec l'avis sur les graisses après fente.

Données mission SPE (Jacques Vardon)

	<i>Produit</i>	<i>Valorisation possible</i>	<i>Tonnage</i>	<i>Mesures techniques</i>
<i>Catégorie 1</i>	Gélatines (importées)	Usage photographique	70 000 t	Modification des règlements UE 999/2001 et 1774/2002
<i>Catégorie 2</i>	Cadavres de monogastriques	Fertilisants et supports de culture	209 000 t	Modifier l'AM du 19 septembre 2005
<i>Catégorie 3</i>	farines de ruminants	Fertilisants et supports de culture	260 000 t	
		Pet food		
	Graisses de ruminants après fente	Alimentation animale, Pet food (alimentation humaine)	90 000 t	Modifier l'AM du 03 août 2005
Graisses de cuissons de ruminants	Alimentation animale	140 000 t		

A ce jour, la valorisation par les «pet food » est le point le plus sensible si l'on considère ses répercussions sur l'économie de cette filière fortement exportatrice.

b. Données sur la filière pet food (FACCO)

Les coûts de collecte des matières auprès des abattoirs, de transformation et d'élimination par incinération ou combustion peuvent s'exprimer ainsi :

- Collecte des matières brutes :	Abattoirs	100 à 120	€/tonne
- Incinération par les cimenteries :	Producteurs de PAT	40	€/tonne
- Les graisses sont valorisées en tant que combustible		200	€/tonne.

La filière aliments pour animaux de compagnie représente un potentiel annuel 42 000 tonnes de PAT et 22 000 tonnes de suif de ruminants. Ces volumes viendraient notamment se substituer aux 19 000 tonnes de PAT et de 1 000 tonnes de graisses importées, issues d'espèces animales autres que les ruminants (porcs et volailles). Ils viendraient également en substitution aux PAT et graisses de porc et volaille actuellement produites sur le territoire national qui trouveraient alors des débouchés à l'exportation.

Les PAT de ruminants, et les suifs pourraient être valorisées par la filière pet food aux prix respectivement de 60 € et 280 €/tonne. Les 42 000 tonnes de PAT représentent un volume de 130 000 tonnes de matières brutes dans l'hypothèse d'un rendement de 33%.

<i>Bilan en l'état :</i>	<i>15.7 à 18.3 millions d'euros, c'est à dire :</i>		
- Reçu des abattoirs	130,000 x 100 à 120		13 à 15.6 M €
- Payé aux cimenteries	2,000 x 40	-	1.7 M €
- Reçu de la valorisation des suifs	22,000 x 200		4.4 M €

<i>Bilan valorisation pet food :</i>	<i>21.7 à 24.3 millions d'euros : c'est-à-dire :</i>		
- Reçu des abattoirs	130,000 x 100 à 120		13 à 15.6 M €
- Valorisation PAT	42,000 x 60		2.5 M €
- Valorisation suif	22,000 x 280		6.2 M €

Soit une plus value apportée par la filière pet food de 6 millions d'€uros

Noter que l'utilisation des graisses avant fente est réduite du fait de leur non séparation dans la majorité des abattoirs où elles ne représentent que 20 pour cent environ du tonnage.

3. Evolutions envisagées

L'avis de l'AFSSA du 30 janvier 2006 (saisine 2005-SA-027) considère que les graisses prélevées après la fente des carcasses de bovins âgés de plus de 24 mois ne devraient être autorisées ni pour l'alimentation humaine ni pour l'alimentation animale. En revanche, les graisses prélevées sur les bovins de moins de 24 mois pourraient faire l'objet d'une telle valorisation. Au-delà de la problématique des graisses, le SNIV (syndicat national de l'industrie de viandes) considère que cet avis pourrait avoir de lourdes conséquences sur la réintroduction des farines de ruminants dans la filière pet food ou agricole. Il souligne que cet avis ne prend pas en compte la spécificité française de déméduiller les carcasses avant la fente vertébrale, obligation très coûteuse prise pour sécuriser les viandes, ne soit pas reconnue pour sécuriser les sous-produits de la carcasse.

Le Ministère de l'Agriculture n'avait pas modifié l'arrêté du 3 août 2005 à la suite de l'avis dans l'attente de ce dernier avis de l'AFFSA. Il peut cependant, sur le point de l'utilisation des graisses après fente, prendre une position plus opérationnelle en considérant que les contrôles mis en place permettent d'assurer une traçabilité satisfaisante des matières premières

dans l'alimentation animale et notamment d'éviter toute contamination croisée avec les aliments du bétail (ruminants notamment) les filières de production étant par ailleurs très distinctes.

Il convient enfin de noter que, dans son avis répondant à la saisine n° 2004-SA-0303 du 16 décembre 2004, l'AFSSA considère « *que la fabrication des aliments pour animaux familiers est réalisée dans des filières dédiées, ce qui est susceptible de garantir la sécurisation des filières en termes de contamination croisée, sous réserve de contrôles placés sous la responsabilité des administrations compétentes* ».

TRANSPORTS SOUS REGIME DU FROID
--

Le dispositif de contrôle des véhicules de transport sous froid est déjà ancien (45 ans). Il est issu de l'application des accords ATP de 1974 qui imposent aux Etats signataires (41 pays d'Europe, plus le Maroc et les USA) de procéder sur les véhicules de transport sous froid qui franchissent les frontières des contrôles pour s'assurer de leur conformité à un référentiel, lui-même issu de travaux dans la conduite des quels la France a tenu un rôle majeur. Ces contrôles sont obligatoires pour tous les véhicules neufs puis au bout de 6 ans, 9 ans et 12 ans de mise en service.

Ce référentiel étant considéré comme très satisfaisant, le France a décidé de l'imposer également aux transports nationaux sous froid, à l'exception des transports de courtes distances (moins de 80 Km) qui dérogent à cette règle.

Plus récemment (1998), le ministère de l'agriculture a réorganisé le dispositif de contrôle qui était alors confié aux services vétérinaires en en déléguant la responsabilité à CEMAFROID, GIE qui regroupe les acteurs intéressés. Ce dispositif qui s'inspire des mesures adoptées par le ministère de l'industrie en matière de contrôle des véhicules visait à garantir la mise en place des moyens nécessaires à ces contrôles.

Cette réforme a incontestablement atteint son objectif. Des audits sont actuellement pratiqués auprès de tous les constructeurs de caisse pour les engins neufs. Les engins en activité font l'objet d'un contrôle visuel et d'un essai de descente et de maintien en température à 6 ans, 9 ans et 12 ans dans 150 centres répartis sur l'ensemble du territoire. Cette reprise en main a contribué à assainir l'état du parc automobile (de 20 à 30% des véhicules à 9 ans sont déclassés) et à la notoriété du savoir-faire français, tant en ce qui concerne le contrôle (certains pays demandent le conseil de la France pour la mise en place de dispositifs de même nature) que les constructeurs dont la performance des produits est au meilleur niveau.

Néanmoins, deux évolutions récentes conduisent à s'interroger sur d'éventuelles adaptations de ce dispositif :

- **L'émergence de nouveaux métiers en matière de logistique sous froid**

L'émergence en matière de produits surgelés de nouveaux métiers de type « cash and carry » (Metro, etc.) incitent fortement au développement de transports de proximité du lieu d'entreposage sous froid au lieu de transformation ou de consommation, au profit de différents clients (restauration, etc.). Ces transports sont astreints aux mêmes obligations d'hygiène et de sécurité alimentaire que les autres mais, s'agissant de transports sur des distances inférieures à 80 Km, ils ne sont pas soumis à l'obligation des contrôles effectués par CEMAFROID. Les services chargés du contrôle sont les services vétérinaires et ceux de la DGCCRF. Devant être effectués sur la voie publique, les contrôles nécessitent l'appui des forces de police et sont donc peu fréquents. Ce sont ces transports qui sont à l'origine de certaines récriminations des professionnels dans la mesure où le caractère peu contraignant des contrôles dont ils sont l'objet est ressenti comme une concurrence déloyale. Le développement de ces transports de proximité se traduit par une diminution, difficile à évaluer, des marchés qu'opèrent habituellement les transporteurs représentés par l'organisation professionnelle SYNDIGEL.

- **Le règlement 178/2002**

La mise en application depuis le 1er janvier 2006 du règlement 178/2002 bouleverse incontestablement le contexte réglementaire en fixant deux obligations :

- de résultat : maintenir la chaîne du froid,
- de contrôle : respecter les exigences de contrôle de la température (pour les surgelés), les autorités nationales vérifiant les autocontrôles.

Au regard de ce nouveau cadre, le dispositif en vigueur appelle plusieurs critiques, notamment :

- Pour les engins neufs : conçu pour délivrer des attestations sur dossier individuelle, il est considéré par les exploitants comme ne permettant pas de les informer sur les performances des engins disponibles sur le marché ni de s'adapter aux contraintes d'exploitation en situation réelle. Cette première critique est contestée à juste titre par CEMAFROID.

- Pour les engins en service : l'attestation n'a pas l'efficacité des autocontrôles ; la procédure est perçue comme onéreuse pour les exploitants ; elle les dépossède de la maîtrise de leur moyen d'exploitation par l'incertitude du renouvellement du classement décidée par un tiers ; la sécurité juridique des entreprises en est affectée. Ces critiques valent pour tout types d'engins et particulièrement pour les réfrigérants (durée d'immobilisation du véhicule, mauvaise appréhension de leurs caractéristiques techniques).

Dans sa forme actuelle, le dispositif des essais d'efficacité pour le renouvellement des attestations techniques des engins en service, va au-delà des exigences du règlement 178/2002 et coûte aux entreprises sans pour autant répondre aux garanties exigées par celui-ci. Le maintien de la continuité de la chaîne du froid nécessite le recours à des moyens adéquats. Le contrôle périodique des performances des matériels ne garantit nullement le maintien de la température des denrées en exploitation et ne remplace pas des autocontrôles. La garantie que les obligations de résultats imposées par le règlement 178/2002 sont bien satisfaites pourraient être apportées autant par des dispositifs de type normatif, voire privés dans le cadre de la relations contractuelle clients - fournisseurs que par des réglementations portant sur des obligations de moyens (Cf la récente étude réalisée à la demande de la DPEI par l'INRA).

L'Etat ne peut donc faire l'économie d'une réflexion de fond pour redéfinir une stratégie de contrôle ni d'une relecture de l'ensemble des réglementations qu'il met en œuvre, dans le domaine des transports sous froid comme dans les autres domaines, pour vérifier qu'elles répondent aux nouvelles conditions créées et faire évoluer son cadre de contrôle.

Pour ce qui concerne plus précisément CEMAFROID, cette nécessité s'imposera d'autant plus que les technologies de traçabilité pourraient connaître dans un proche avenir des ruptures ouvrant à des modalités de contrôle plus efficaces, plus fiables et moins onéreuses que les méthodes traditionnelles. CEMAFROID est bien conscient de l'évolution du contexte mais ne s'est pas encore engagé dans des travaux approfondis.

NOTE TECHNIQUE : INSPECTION ET CERTIFICATION SANITAIRE

1. Problématique identifiée par la mission dans le domaine de l'inspection et de la certification sanitaire

a. Organisation des contrôles en abattoir :

Les organisations professionnelles agricoles, comme les grands groupes agroalimentaires disposent de données techniques et économiques qui leur permettent de comparer l'activité des différents ateliers de transformation et donc plus ou moins directement celle des services d'inspection qui retirent du circuit des quantités plus ou moins importantes de matières à la suite de l'inspection de salubrité. C'est le cas en particulier d'UNIPORC Bretagne qui a mis en place un certain nombre d'indicateurs technico économiques. Ils ont le sentiment que ces services évoluent souvent sur leur pression, et en pratique ces données sont utilisées par les opérateurs pour gérer localement d'éventuels conflits.

Abattoirs de porcs : il existe un important marché pour les cochons (truies de réforme), plus de 50% de ces animaux sont abattus en Espagne Belgique et Pays-Bas. Le taux de saisie en France est deux à trois fois plus élevé que dans les autres pays en application d'une instruction nationale (normalisation de la conduite de l'inspection et de la recherche de trace d'injection dans l'échine)

b. Mise en application des règlements UE (Paquet hygiène)

Les services vétérinaires ont mis en place depuis une dizaine d'année une inspection marquée par la « nouvelle approche » avec l'obligation de la mise en place de plan de type HACCP. Cette démarche semble être restée formelle et n'a pas eu l'impact pédagogique suffisant dans certaines filières.

Une multiplicité des intervenants, MAP (DDSV), DGCCRF (plans de contrôles), MED (DDSV, DDAF ou DRIRE), Douanes (certifications exports, restitutions), complique le travail des opérateurs de la filière, surtout les ceux de taille artisanale qui ont des difficultés à discerner et à hiérarchiser leurs obligations réglementaires et celles induites par les nouvelles responsabilités que leur confèrent les textes. A ces dernières se superposent des cahiers des charges, et des obligations contractuelles plus ou moins redondantes

c. Réactivité des services de certification :

La DGAI en liaison avec l'OFIVAL a mis en place une base de donnée des certificats négociés à l'intention des opérateurs. Cependant sur les nouveaux marchés ou à la suite d'incidents sanitaires comme la FA en 2001, l'intervention des services du MAP auprès des AC des pays importateur, aurait été moins efficace que celle d'autres pays membres pour obtenir la réouverture des marchés. Les OP mettent indirectement en cause un manque de cohérence ou de synergie entre le DPEI et la DGAI - MCSI ou une insuffisance de cadre vétérinaire dans les missions économiques.

Ainsi en matière d'exportation de viandes porcines, un certain excès de zèle est constaté de la part des services qui sont chargés de signer les certificats d'exportation. Il est plus facile d'exporter du Brésil vers la Russie que de la France (le Havre) vers la Russie. Depuis le début de l'année 2005, cette certification est européenne. En russe, le nouveau certificat est le même qu'auparavant. Or depuis le 01/01/2005, il est nécessaire de garantir que chaque carcasse est indemne de trichine, ce qui requiert un contrôle de chaque carcasse par les laboratoires départementaux. Les prix pratiqués par ces laboratoires varient de 1 à 4. Il est rappelé que les produits sont vendus congelés et que selon l'avis même de l'AFSSA les risques sanitaires sont nuls.

Dans les autres pays, le problème ne se pose pas. Au Danemark, le contrôle de la trichine est déjà effectué de manière industrielle pour un coût du 1/10 de celui de la France. La situation

devrait s'améliorer si les abattoirs s'équipaient pour automatiser les prélèvements et faire des tests de digestions peptiques.

2. Rappel du dispositif en vigueur

a. L'inspection vétérinaire de salubrité

Les ISPV et leurs collaborateurs TMA, seuls fonctionnaires d'Etat à assurer une présence permanente dans les sites de productions primaires (abattoirs d'animaux de boucherie, de volailles et dans les criées), ont souvent, par le passé et sans doute encore maintenant, focalisé sur eux la très grande majorité des critiques des différentes catégories de professionnels fréquentant ces sites. Leur mission première de détermination de la salubrité d'une denrée d'origine animale, c'est à dire d'une denrée qui à ce stade de production ne soit pas génératrice d'intoxication alimentaire, les expose très naturellement à ces critiques, puisque leur décision finale risque d'induire une incidence économique fâcheuse pour le détenteur qui se voit privé partiellement ou totalement des revenus de son travail. Le détenteur insatisfait ne retenant que le résultat final en ignorant, ou le plus souvent en feignant d'ignorer les causes de cette frustration dont certaines pourraient se révéler de sa responsabilité. La décision technique arrêtée n'est que la résultante de plusieurs paramètres scrupuleusement appliqués :

- paramètres biologiques parfaitement codifiés,
- paramètres analytiques (si nécessaires) pour confirmer ou lever une suspicion,
- autres...etc.

Mais cette résultante ne peut toutefois pas être totalement affranchie d'autres facteurs plus difficiles à appréhender que sont les appréciations de niveau de gravité et de son incidence sur la denrée, les stades d'évolution d'une lésion et sa conséquence biochimique sur l'intimité de la denrée, la notion de lot pour des denrées produites conformément à de stricts cahiers des charges imposés aux producteurs

Exemple 1 : les disparités d'inspection sur les **échines de porcs de réforme** relevées initialement par les producteurs et confirmées par les DDSV

Les porcs de réforme (truies, verrats) subissent au cours de leur vie un nombre important d'injections préventives et curatives justifiées. Elles sont très majoritairement effectuées par divers opérateurs dans le cou de ces animaux. Les séquelles, quand elles existent, peuvent être fibreuses, inflammatoires et parfois purulentes ; la diversité de ces lésions excluait de facto un traitement uniforme de ces zones anatomiques, très prisées par les ateliers de transformation qui pouvaient s'en voir privés lors de saisie vétérinaire systématique ou découvrir ces lésions lors des opérations de découpage préalables à la transformation.

Le groupe de travail institué en 1995 a mené son expérimentation pendant plusieurs mois. Bien que ses conclusions ne révélaient pas de différences notables par rapport au taux moyen des autres lésions observées sur l'ensemble des productions porcines, une **note de service DGAL/SDHA/N.96/N°8035** du 8 février 1996 a rappelé la nécessité d'application du protocole d'inspection communautaire :

- examen post-mortem détaillé de la carcasse avec palpation et incisions réglementaires,
- examen approfondi des échines douteuses en local de consigne avec toute incision complémentaire et si nécessaire examen de laboratoire.

Exemple 2 : Abattoirs de volailles

De même des constats renouvelés d'attitudes différentes selon les départements sur les aménagements, les équipements, le fonctionnement **des abattoirs de volailles agréés**, sur l'abattage de certains gibiers d'élevage, sur les abattoirs dérogatoires de volailles de faible

capacité, sur les tueries de volailles,... ont nécessité le rappel aux directeurs des services vétérinaires par **note de service DGAL/SDHA/N99/N°8049** des conditions d'application des textes réglementaires.

b. La certification vétérinaire

Le principe qui préside à l'établissement des certificats est le suivant :

Le signataire engage sa responsabilité, en fonction des informations dont il dispose, notamment des instructions de la DGAL/MCSI qui diffuse par note de service trois types de modèles :

- Négocié : c'est à dire qu'aucun des termes du document ne peut être modifié, les services vétérinaires français s'étant engagé sur ce document
- Officiel non négocié : comprenant des mentions correspondant aux demandes des services officiels des pays tiers (voie diplomatique ou consulaire)
- A titre de renseignement (ou d'information): modèle ayant été utilisés avec succès, et présenté par un opérateur privé.

Ces deux derniers modèles peuvent faire l'objet de modifications ou de ratures pour les points non certifiables selon les cas.

La MCSI n'est pas en mesure de gérer de manière préventive les distorsions éventuelles liées à la certification sur des documents fournis par les opérateurs. Elle estime à 400 000 certificats par an la production des services dont 50% seulement sont connus de la DGAL.

3. Evolutions envisagées

a. L'inspection vétérinaire de salubrité

Le règlement 882/2004 prévoit que les inspecteurs s'appuient sur des **procédures documentées**.

La DGAL élabore des vade-mecum (VM d'inspection), qu'il faut distinguer des guides de bonnes pratiques professionnelles mêmes si ceux ci sont pris en compte.

Le statut de ces documents n'est pas précisé, ce sont des procédures internes à l'administration qui décrivent les lignes directrices d'un contrôle et, si possible, qui débouchent sur des grilles d'inspection dans un but d'harmonisation. Ils sont élaborés par des groupes de travail composés d'inspecteurs et d'experts et animés par le bureau compétent :

Vade-mecum (VM) abattoirs d'animaux de boucherie,

VM abattoirs de volailles,

VM restauration collective,

VM produits laitiers, en voie de finalisation,

VM ovo produits (le seul présenté à ce jour aux professionnels),

Le guide de bonnes pratiques qui s'adresse à des professionnels, reste trop général pour permettre l'élaboration de procédures d'inspection applicables par des inspecteurs non spécialisés.

A l'avenir, pour faire vivre ces procédures, il est envisagé de le confier au niveau régional (cf. CR du séminaire technique des DDSV-R, du 20/05/05).

Il y a **confusion dans l'esprit des opérateurs entre le concept de VM** qui est un outil interne au service d'inspection (exigé par le règlement UE) **et la notion de guide de bonnes pratiques**, validé par les autorités compétentes sur lesquels les professionnels doivent pouvoir s'appuyer pour mettre en place leurs propres procédures et leurs plans HACCP.

Sur ce point précis de l'élaboration du vade-mecum, l'échange préalable avec les professionnels va dans le sens d'une harmonisation nationale. Ce travail devrait être effectué au sein de groupe de travail élargi aux services compétents des pays européens les plus concernés (i.e. : pour les ovo produits avec l'Espagne 1^{er} producteur, la Suède qui interdit la production en cage, et la France,...), premier pas vers une harmonisation technique des inspections nationales au sein de l'UE.

b. La certification vétérinaire

Aucune instruction n'est donnée aux services pour obtenir une information rapide sur toute demande nouvelle de certification car cette dernière est, malgré l'utilité et l'intérêt de cette démarche, dans l'incapacité de gérer cette information. Le responsable actuel du bureau export de la MCSI estime à un ou deux agents le coût de ce type d'exploitation de données, qui devront en tout état de cause toujours passer pour une première expertise par la DDSV certificatrice. Ce coût est à rapprocher de celui supporté par les services déconcentrés qui expertisent souvent plusieurs fois le même document d'un département à l'autre et qui ont de ce fait parfois des positions différentes. Ce coût est également supporté par les opérateurs qui négocient ainsi de manière répétée cette certification (France et pays tiers) en générant parfois des exigences sans objet de la part du pays destinataire.

La **mise en place d'une base de données complémentaire d'ESPADON**, gérant les demandes plus ou moins expérimentales liées à la recherche de marchés, souvent sur des secteurs très spécifiques, mériterait d'être étudiée en liaison avec l'OFIVAL par exemple.