

Rapport spécial

Même si le système de contrôle des produits biologiques s'est amélioré, certains défis restent à relever

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 4/2019

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

Même si le système de contrôle des produits biologiques s'est amélioré,
certains défis restent à relever

accompagné des réponses de la Commission

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire	
Synthèse	I - VII
Introduction	1 - 23
Les systèmes de contrôle de la production biologique dans l'UE	5 - 14
Un marché en forte croissance	15 - 18
Le soutien financier à la production biologique dans l'UE	19
Le cadre juridique de l'UE en matière de production biologique	20 - 23
Étendue et approche de l'audit	24 - 28
Observations	29 - 89
La surveillance du système de contrôle des produits biologiques provenant de l'UE s'est améliorée	29 - 49
La surveillance, par la Commission, des systèmes de contrôle dans les États membres s'est améliorée	30 - 35
De nombreuses faiblesses dans la supervision des organismes de contrôle par les États membres ont été palliées	36 - 47
L'échange d'informations s'est amélioré, mais il pourrait être plus rapide et complet	48 - 49
Le défi que pose la surveillance du système de contrôle des produits biologiques importés a été relevé en partie	50 - 80
La Commission a commencé à effectuer des audits en dehors de l'UE, mais la plupart des organismes de contrôle reconnus équivalents n'ont à ce jour pas été contrôlés	54 - 64
L'échange d'informations s'est amélioré, toutefois leur utilisation par la Commission pourrait être plus efficace et plus rapide	65 - 71
L'application du système de contrôle par la Commission a été longue et difficile, mais les modifications qui seront apportées aux règles visent à gagner en rapidité et en efficacité	72 - 74
Faiblesses dans les contrôles opérés par les États membres sur les importations de produits biologiques	75 - 80

Même si la traçabilité s'est améliorée, certaines faiblesses subsistent	81 - 89
La traçabilité s'est améliorée au sein de l'UE, mais tous les producteurs n'ont pas pu être identifiés	84 - 88
Notre exercice de traçabilité a fait apparaître des problèmes liés à l'étiquetage et aux certificats	89
Conclusions et recommandations	90 - 98

Annexe – Évaluation du degré de mise en œuvre des recommandations formulées
dans le rapport spécial n° 9/2012

Réponses de la Commission

GLOSSAIRE

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

Équivalent: en mesure de servir les mêmes objectifs et de respecter les mêmes principes par l'application de règles garantissant le même niveau d'assurance de conformité.

OFIS: *Organic Farming Information System* (système d'information sur l'agriculture biologique) – système informatique de la Commission destiné au traitement des informations relatives à l'agriculture biologique. Il permet a) l'échange électronique de données entre les États membres de l'UE, la Norvège, l'Islande et la Commission; b) la diffusion de données publiques auprès des citoyens et opérateurs européens.

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

Organisme d'accréditation: organisme public ou privé chargé de reconnaître officiellement les organismes de contrôle compétents pour effectuer des tests auprès de tiers et leur délivrer des certifications conformément aux normes applicables à la production biologique.

Organisme de contrôle: tiers indépendant privé ou organisation administrative publique d'un État membre (également appelé «autorité de contrôle» dans la législation) procédant aux inspections et à la certification dans le domaine de la production biologique.

Organisme de contrôle reconnu équivalent: organisme de contrôle opérant dans un pays tiers et reconnu par la Commission comme appliquant des règles de production biologique et des mesures de contrôle équivalentes à celles en vigueur dans l'UE.

Pays tiers reconnu équivalent: pays tiers reconnu par la Commission comme appliquant des règles de production biologique et des mesures de contrôle équivalentes à celles en vigueur dans l'UE.

TRACES: *Trade Control and Expert System* (système expert de contrôle des échanges) – outil de gestion en ligne de la Commission, qui centralise l'ensemble des exigences sanitaires et suit les mouvements des animaux, du sperme et des embryons, ainsi que des denrées alimentaires, commercialisés ou importés dans l'UE. Le système TRACES a été établi par la décision 2004/292/CE de la Commission en application de la directive 90/425/CEE du Conseil.

SYNTHÈSE

I. Les principaux objectifs d'un cadre à l'échelle de l'UE pour la production biologique sont les suivants: mieux protéger les intérêts des consommateurs, garantir une concurrence loyale entre les producteurs et faciliter la libre circulation des produits biologiques dans l'UE. Le système de contrôle des produits biologiques est défini dans la réglementation de l'UE. Il vise à donner aux consommateurs l'assurance que, lorsqu'ils achètent des produits biologiques, les règles de l'UE – ou des règles équivalentes – ont été appliquées à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement. Tel doit être le cas, que les produits proviennent de l'UE ou qu'ils soient importés.

II. En juin 2012, nous avons publié le rapport spécial n° 9/2012 relatif au système de contrôle de la production, de la transformation, de la distribution et de l'importation de produits biologiques. Afin d'évaluer si la Commission avait remédié aux faiblesses relevées dans notre rapport, nous avons procédé à un audit de suivi. En outre, nous avons assuré une couverture plus étendue des régimes d'importation des produits biologiques. Nous avons constaté que, même si le système de contrôle s'était amélioré depuis notre précédent audit et que nos recommandations avaient généralement été mises en œuvre, certains défis restaient à relever.

III. En ce qui concerne les produits biologiques provenant de l'UE, à savoir la majeure partie de la consommation européenne, la Commission et les États membres ont remédié à un grand nombre des faiblesses mises au jour dans notre précédent rapport. Après la publication de notre rapport de 2012, la Commission a repris ses visites d'audit dans les États membres et a, à ce jour, visité la plupart d'entre eux. Les autorités compétentes des États membres que nous avons audités ont pris des mesures pour améliorer leurs systèmes de contrôle. Certaines ont pallié les faiblesses observées lors de notre dernier audit en apportant des changements au cadre juridique, d'autres en renforçant la coordination avec les organismes d'accréditation ou en diffusant de meilleures lignes directrices concernant la supervision des organismes de contrôle. Pourtant, nous avons encore décelé un certain nombre de faiblesses liées à nos constatations antérieures. Nous avons aussi noté que l'application des mesures d'exécution n'avait pas encore été harmonisée dans l'ensemble de l'UE et que la communication des informations dans les États membres était parfois lente et lacunaire.

IV. Une part plus faible des denrées alimentaires biologiques consommées dans l'UE provient des importations. Des organismes de contrôle reconnus équivalents opérant dans des pays tiers certifient plus de 80 % des produits biologiques importés dans l'Union. Le reste est importé d'un nombre limité de pays tiers considérés comme appliquant des normes équivalentes.

Depuis 2012, les audits de la Commission ont couvert la plupart des pays tiers reconnus équivalents. La Commission a également commencé à effectuer des visites auprès des organismes de contrôle reconnus équivalents et a procédé à l'examen de leurs activités sur place dans les pays tiers. À ce jour, ont été concernés les systèmes applicables à environ un tiers des importations certifiées par les organismes de contrôle reconnus équivalents.

V. Nous avons constaté que la Commission commence seulement à explorer les synergies possibles en matière de surveillance des importations de produits biologiques avec les autorités compétentes d'autres grands marchés d'importation de ce type de produits, ainsi qu'avec les organismes d'accréditation. En ce qui concerne l'application du système de contrôle des importations, lorsque la Commission décèle des problèmes, leur résolution peut se révéler un processus long et difficile; toutefois, de nouvelles règles ont été introduites afin de gagner en rapidité et en efficacité. Au niveau des États membres, nous avons mis au jour des faiblesses dans les contrôles effectués sur les lots entrants et nous avons constaté que les vérifications réalisées par les organismes de contrôle sur les importateurs étaient encore incomplètes.

VI. Nous avons de nouveau procédé à un exercice de traçabilité, en suivant les traces documentaires permettant de remonter du détaillant jusqu'au producteur. Les résultats montrent une amélioration par rapport au précédent audit, en particulier dans l'UE. Cependant, il n'a pas été possible de remonter jusqu'au producteur agricole pour tous les produits.

VII. Nous formulons des recommandations visant à remédier aux faiblesses résiduelles que nous avons relevées dans les États membres en ce qui concerne les produits de l'UE, à améliorer la surveillance des produits biologiques importés grâce à une meilleure coopération, et à procéder à des contrôles de traçabilité plus complets.

INTRODUCTION

1. En juin 2012, nous avons publié le rapport spécial n° 9/2012 relatif au système de contrôle de la production, de la transformation, de la distribution et de l'importation de produits biologiques. Afin d'évaluer si la Commission avait remédié aux faiblesses relevées dans ce rapport, nous avons procédé au suivi de notre audit, en assurant une couverture plus étendue des régimes d'importation des produits biologiques.
2. La production biologique est «un système global de gestion agricole et de production alimentaire qui allie les meilleures pratiques en matière d'environnement et d'action pour le climat, un degré élevé de biodiversité, la préservation des ressources naturelles et l'application de normes élevées en matière de bien-être animal et des normes de production élevées répondant à la demande exprimée par un nombre croissant de consommateurs désireux de se procurer des produits obtenus grâce à des substances et à des procédés naturels»¹. Les produits biologiques regroupent les denrées alimentaires transformées ou non, les boissons, ainsi que les aliments pour animaux et les semences. Le secteur de la production biologique regroupe les exploitants agricoles et aquacoles, leurs fournisseurs, ainsi que les fabricants et les distributeurs de denrées alimentaires.
3. En 1991, un règlement du Conseil a introduit un cadre à l'échelle de l'UE pour la production biologique ainsi qu'un système de contrôle et de certification². Avant 1991, la définition de la production biologique au sein de l'Union européenne reposait sur plusieurs normes publiées par des associations de producteurs biologiques créées dans les différents États membres. Les principaux objectifs du cadre à l'échelle de l'UE étaient les suivants: mieux protéger les intérêts

¹ Considérant 1 du règlement (UE) 2018/848 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil (JO L 150 du 14.6.2018, p. 1), lequel modifie légèrement le considérant 1 du règlement (UE) 834/2007 du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 (JO L 189 du 20.7.2007, p. 1).

² Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO L 198 du 22.7.1991, p. 1).

des consommateurs, garantir une concurrence loyale entre les producteurs et faciliter la libre circulation des produits biologiques dans l'UE.

4. Il n'existe aucun test scientifique permettant de déterminer si un produit est biologique. L'objectif de «préserver et justifier la confiance des consommateurs dans les produits étiquetés en tant que produits biologiques»³ dépend de la capacité du système de contrôle et de certification à réduire la probabilité que les opérateurs ne respectent pas les normes applicables en la matière.

Les systèmes de contrôle de la production biologique dans l'UE

5. Le logo biologique de l'Union européenne (voir ***figure 1***) indique que la production est conforme aux normes de l'UE applicables en la matière et soumise à un système de contrôle et de certification. Pour les produits transformés, cela signifie qu'au moins 95 % des ingrédients d'origine agricole sont biologiques. À côté du nouveau logo biologique de l'Union européenne figurent le numéro de code de l'organisme de contrôle ainsi qu'une mention indiquant si les matières premières agricoles composant le produit ont été produites dans l'UE ou en dehors de l'UE (ou les deux).

Figure 1 – Le logo biologique de l'UE



Source: règlement (UE) n° 271/2010 de la Commission du 24 mars 2010.

6. Les opérateurs individuels intervenant à différentes étapes de la chaîne d'approvisionnement appliquent leurs propres procédures aux produits biologiques, qui vont de

³ Considérant 3 du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91 (JO L 189 du 20.7.2007, p. 1).

simples vérifications à l'engagement de processus très complexes. Ces éléments permettent de garantir que les produits finalement porteurs du logo biologique de l'UE sont réellement conformes aux normes.

7. L'UE a mis en place un système de contrôle faisant intervenir des organismes qui procèdent à des vérifications auprès des différents opérateurs. Ces contrôles comprennent généralement l'inspection physique des lieux de production ou de transformation, la vérification des documents comptables et le prélèvement d'échantillons de produits finaux, de produits récoltés, de feuilles ou de terre en vue de contrôler l'utilisation de substances non autorisées. Ces organismes de contrôle constituent un élément central de tous les systèmes de contrôle et de certification biologiques. Les certificats qu'ils délivrent sont facturés aux opérateurs.

8. Les systèmes de contrôle qui s'appliquent à la production biologique provenant de l'UE sont différents de ceux auxquels sont soumis les produits importés. La Commission joue un rôle central dans l'ensemble de ces systèmes en assurant la surveillance des systèmes de contrôle des États membres et en supervisant les acteurs concernés par les différents régimes d'importation.

Le système de contrôle des produits en provenance de l'UE

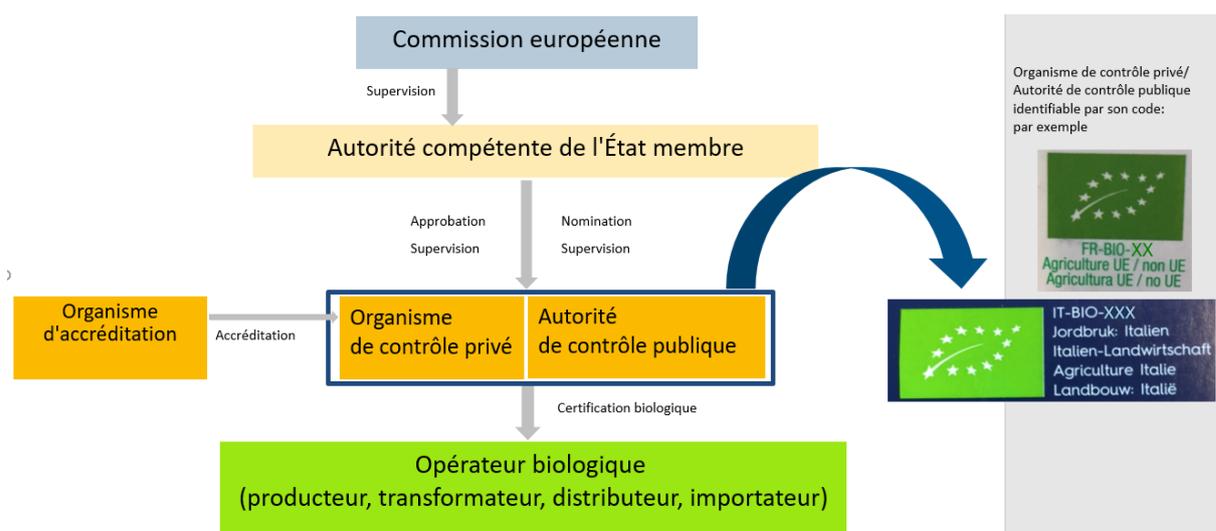
9. Les États membres de l'UE peuvent décider de mettre en place un système de contrôle et de certification privé, public ou mixte. La majorité des États membres ont agréé des organismes de contrôle privés. Cinq États membres ont désigné des organismes de contrôle publics, appelés «autorités de contrôle» dans la législation, et deux autres ont choisi un système mixte. Environ 250 organismes de contrôle et autorités de contrôle publiques ont été agréés dans l'ensemble de l'UE⁴. Dans le présent rapport, ils sont dénommés collectivement «organismes de contrôle».

10. Les États membres doivent désigner une ou plusieurs autorités compétentes chargées d'agréer et de superviser les organismes de contrôle ainsi que d'imposer un ensemble de mesures d'exécution (y compris des sanctions), le cas échéant.

⁴ DG AGRI: liste des organismes et autorités de contrôle dans le secteur biologique, arrêtée le 14 août 2018. Voir: http://ec.europa.eu/agriculture/ofis_public/r8/ctrl_r8.cfm?targetUrl=home&lang=fr.

11. Les organismes de contrôle privés doivent être accrédités conformément à la version la plus récente de la norme ISO/IEC 17 065:2012. Les contrôles effectués par les organismes d'accréditation portent sur les compétences techniques, l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité professionnelle des organismes de contrôle. Les autorités de contrôle publiques ne doivent pas être accréditées (voir **figure 2** pour un aperçu schématique).

Figure 2 – Le système de contrôle des produits provenant de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

Le système de contrôle des produits importés dans l'UE

Pays tiers reconnus équivalents

12. L'Union européenne a reconnu plusieurs pays tiers comme appliquant des règles de production biologique et des systèmes de contrôle en la matière équivalents à ceux dont elle dispose. Les autorités compétentes des pays tiers reconnus équivalents ont la responsabilité de garantir une production biologique et un contrôle des opérateurs conformes à leurs normes. La Commission a le droit de procéder à des contrôles officiels en vue de vérifier que la législation et les systèmes des pays tiers sont équivalents aux règles de l'UE.

Organismes de contrôle reconnus équivalents

13. Les marchandises et denrées importées de pays autres que les pays tiers reconnus équivalents et les pays de l'AELE⁵ doivent être produites et contrôlées conformément à des normes équivalentes aux règles de l'UE. À cette fin, la Commission agréée des organismes de contrôle privés ou des autorités de contrôle publiques (ci-après les «organismes de contrôle reconnus équivalents») qui certifient les opérateurs biologiques hors UE.

14. Dans le cas des organismes de contrôle reconnus équivalents, la Commission agit en qualité d'autorité compétente, en ce sens qu'elle est non seulement responsable de leur agrément, mais aussi de leur supervision et, le cas échéant, du retrait de cet agrément. Elle supervise ces organismes de contrôle en examinant leurs rapports annuels ainsi que les rapports d'évaluation établis par leur organisme d'accréditation. Elle peut également effectuer des visites d'audit afin d'analyser leur performance.

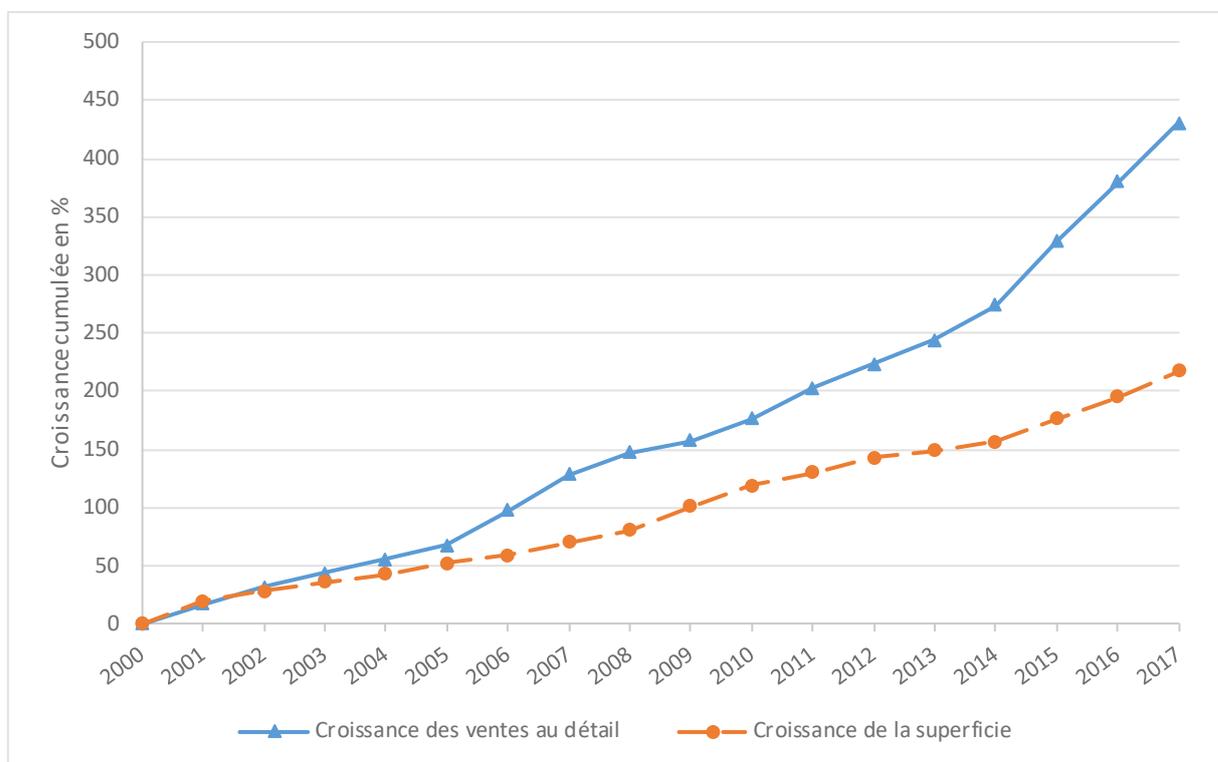
Un marché en forte croissance

15. En ce qui concerne la surface agricole couverte, le nombre d'opérateurs et la part de marché atteinte, le secteur biologique de l'UE a connu un développement rapide au cours des dernières années. La surface agricole totale consacrée à l'agriculture biologique dans l'UE est passée de 9,1 millions d'hectares en 2010 à 12 millions d'hectares en 2016, soit une augmentation de 33 %. En 2016, la proportion de terres agricoles dans l'UE consacrées à la production biologique était de 6,7 %. Pendant la même période, les ventes au détail des produits biologiques sont passées de 18,1 milliards d'euros à 30,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 69 %⁶ (voir ***figure 3***).

⁵ La Norvège et l'Islande sont les deux seuls pays de l'AELE qui appliquent la législation de l'UE en matière de production biologique. Les relations entre ces pays et l'UE sont régies par l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) et la production biologique entre dans le champ d'application de ce dernier. Par conséquent, les produits biologiques originaires de Norvège et d'Islande peuvent circuler librement dans l'UE.

⁶ <https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>.

Figure 3 – Europe: croissance cumulée de la superficie consacrée à l'agriculture biologique et des ventes au détail au cours de la période 2000-2017



Source: enquêtes FiBL-AMI (2006-2018): Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL), Frick, Suisse.

16. Il n'existe pas de statistiques consolidées relatives aux produits biologiques importés de pays hors UE. Certains États membres fournissent des données concernant la part de marché des importations de produits biologiques. Par exemple, en 2017, la France, en tant que deuxième plus grand marché de l'UE, a importé de pays hors UE environ 15 % de l'ensemble des produits biologiques consommés sur son territoire⁷.

17. L'essor du commerce mondial des produits biologiques implique le transport sur de longues distances de denrées alimentaires produites à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Même si le nouveau règlement relatif à la production biologique intègre l'objectif de «favoriser les circuits

⁷ <http://www.agencebio.org/le-marche-de-la-bio-en-france>

courts de distribution et la production locale»⁸, le terme «biologique» n'est pas synonyme de «local».

18. Les prix que les consommateurs paient pour les produits biologiques sont plus élevés que ceux des produits conventionnels, parfois de manière significative. L'écart de prix s'explique à la fois par la demande des consommateurs et par les différences des coûts de transformation et de distribution. Les majorations de prix signalées varient sensiblement selon les études et les produits alimentaires, et seule une partie de la majoration bénéficie aux producteurs.

Le soutien financier à la production biologique dans l'UE

19. Les agriculteurs biologiques au sein de l'UE peuvent bénéficier d'un soutien financier spécifique dans le cadre de la politique de développement rural de l'Union, lequel s'ajoute à l'aide payée à l'ensemble des agriculteurs de l'UE (notamment dans le cadre du régime de paiement de base/régime de paiement unique à la surface et des paiements verts – dont bénéficient automatiquement les agriculteurs biologiques). Le paiement spécifique en faveur des agriculteurs biologiques consiste en un soutien à l'hectare accordé tant par l'UE que par les États membres, lequel varie en fonction de ces derniers. Entre 2015 et 2018, les subventions de l'UE se sont élevées à 700 millions d'euros en moyenne par an.

Le cadre juridique de l'UE en matière de production biologique

20. Le règlement du Conseil de 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques⁹ s'applique au cadre juridique actuel. Il concerne tous les stades de la chaîne d'approvisionnement biologique, notamment l'agriculture et l'aquaculture, la

⁸ Considérant 17 du règlement (UE) 2018/848.

⁹ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil.

transformation de denrées alimentaires, ainsi que les activités de distribution et de commerce de détail¹⁰. Des règles plus détaillées sont définies dans deux règlements d'exécution¹¹.

21. En mars 2014, la Commission a présenté un nouveau plan d'action de l'UE en matière d'alimentation et d'agriculture biologiques et une proposition législative relative à un nouvel ensemble de règles en matière de production biologique. Le nouveau règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques¹² a été publié en juin 2018. Les nouvelles règles entreront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2021. Jusqu'à cette date, la Commission s'emploiera, en coopération avec les États membres et les parties prenantes concernées, à finaliser et à publier les actes délégués et les règlements d'exécution.

22. Outre leur conformité à la réglementation propre à la production biologique, les aliments biologiques tombent également sous le coup de la législation alimentaire générale¹³. La production biologique entre dans le champ d'application du règlement sur les contrôles

¹⁰ JO L 189 du 20.7.2007, p. 1.

¹¹ Règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles (JO L 250 du 18.9.2008, p. 1).

Règlement (CE) n° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance des pays tiers (JO L 334 du 12.12.2008, p. 25).

¹² Règlement (UE) 2018/848.

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

officiels¹⁴, qui a été modifié récemment¹⁵. La plupart des articles de ce nouveau règlement seront applicables à partir du 14 décembre 2019.

23. Les États membres de l'UE, l'Islande et la Norvège contrôlent les teneurs en résidus de pesticides dans les échantillons de denrées alimentaires et présentent les résultats de leurs contrôles à l'EFSA (Autorité européenne de sécurité des aliments). Un récent rapport¹⁶ portant sur des échantillons de 2013, 2014 et 2015 indique, en conclusion, que, globalement, 44 % des échantillons de produits alimentaires obtenus de manière conventionnelle contenaient un ou plusieurs résidus quantifiables, tandis que dans le cas des denrées alimentaires biologiques, le taux d'échantillons contenant des résidus de pesticides mesurables était sept fois moins élevé (6,5 % des échantillons biologiques; voir également **points 46 et 47**). La Cour des comptes européenne a récemment publié un rapport spécial sur la politique de l'UE en matière de sécurité alimentaire¹⁷, axé sur les dangers chimiques.

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

¹⁵ Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels) (JO L 95 du 7.4.2017, p. 1).

¹⁶ *Monitoring data on pesticide residues in food: results on organic versus conventionally produced food* – EFSA (<http://www.efsa.europa.eu/publications>).

¹⁷ Rapport spécial n° 2/2019 «Dangers chimiques dans notre alimentation: la politique de l'UE en matière de sécurité alimentaire nous protège, mais tout n'est pas réglé».

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

24. Sur la base des résultats de notre précédent rapport spécial, publié en 2012, la Commission a revu son évaluation et relevé le niveau de risque associé au système de contrôle des produits biologiques. En particulier, elle a jugé «critique» le risque pour la réputation de l'UE associé au système de contrôle des produits biologiques importés. En 2013 et 2014, elle a progressivement réduit ce niveau de risque. Pour vérifier si la Commission avait remédié aux faiblesses constatées, et afin de présenter des recommandations avant que le nouveau cadre réglementaire soit complètement défini (voir **point 21**), nous avons décidé de donner suite à notre audit, en veillant à couvrir de manière plus exhaustive les régimes d'importation des produits biologiques. Dans ce contexte, notre principale question d'audit était la suivante: «Les consommateurs peuvent-ils désormais avoir davantage confiance dans les systèmes de contrôle des produits biologiques?».

25. En vue de répondre à cette question, nous nous sommes demandé en premier lieu si le système de contrôle des produits biologiques provenant de l'UE offre à présent davantage de garanties aux consommateurs. Nous nous sommes concentrés sur les améliorations apportées depuis 2012 par la Commission et les États membres. En particulier, nous avons examiné la surveillance, par la Commission, des systèmes de contrôle des États membres, la supervision, par les États membres, des organismes de contrôle, ainsi que l'échange d'informations entre les différents organismes et autorités.

26. Nous nous sommes demandé en deuxième lieu si le système de contrôle des produits biologiques importés dans l'UE offre désormais davantage de garanties aux consommateurs. Nous avons examiné les deux régimes d'importation actuellement en vigueur en ce qui concerne les produits biologiques, ainsi que les procédures de la Commission et la façon dont elle s'acquittait de ses tâches de supervision.

27. En troisième lieu, nous avons donné suite à notre rapport de 2012 en procédant à un exercice de traçabilité sur les denrées alimentaires biologiques, dont les résultats sont présentés dans la dernière partie du présent rapport.

28. Nous avons réalisé notre audit entre décembre 2017 et juillet 2018 et recueilli des éléments probants grâce aux moyens suivants:

- des examens documentaires et des entretiens avec des agents de deux directions générales de la Commission européenne: la DG Agriculture et développement rural (AGRI) et la DG Santé et sécurité alimentaire (SANTE);
- un examen documentaire et des visioconférences avec des représentants des six États membres visités dans le cadre du rapport spécial n° 9/2012: l'Allemagne (Rhénanie-du-Nord-Westphalie), l'Irlande, l'Espagne (Andalousie), la France, l'Italie (Émilie-Romagne) et le Royaume-Uni (Angleterre);
- des visites dans deux États membres: la Bulgarie (où le nombre d'agriculteurs biologiques a augmenté rapidement au cours des dernières années) et la Tchéquie (où la superficie consacrée à l'agriculture biologique est importante);
- un examen documentaire concernant le système de contrôle de la production biologique en Norvège, en étroite coopération avec l'Autorité de surveillance AELE¹⁸;
- la participation à deux visites d'audit effectuées par la DG SANTE auprès d'organismes de contrôle de pays tiers opérant au Mexique et en Ukraine;
- des réunions de consultation ayant pour objet le système de contrôle de la production biologique de l'Union, avec les parties prenantes concernées, y compris la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM), l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL) et le Conseil européen des organismes certificateurs en agriculture biologique (EOCC);
- l'examen d'études pertinentes liées au thème de l'audit.

¹⁸ Association européenne de libre-échange – organisation intergouvernementale regroupant l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

OBSERVATIONS

La surveillance du système de contrôle des produits biologiques provenant de l'UE s'est améliorée

29. La surveillance du système de contrôle des produits biologiques dans l'UE est très importante dans la mesure où la grande majorité des denrées alimentaires biologiques consommées dans l'Union y sont produites (voir **point 16** par exemple). À la suite des recommandations que nous avons formulées dans le rapport spécial n° 9/2012, nous attendions de la Commission qu'elle renforce la surveillance qu'elle exerce sur les systèmes de contrôle des États membres, et des autorités compétentes dans les États membres qu'elles renforcent leur supervision des organismes de contrôle. Il s'agissait notamment d'harmoniser la définition des types de manquement et des mesures d'exécution correspondantes. Nous présentons ci-après les résultats de notre suivi desdites recommandations.

La surveillance, par la Commission, des systèmes de contrôle dans les États membres s'est améliorée

30. Dans notre rapport spécial n° 9/2012, nous avons recommandé à la Commission de renforcer la surveillance qu'elle exerce sur les systèmes de contrôle des États membres en effectuant des visites d'audit ainsi qu'en collectant et en exploitant les données et les informations nécessaires (voir également l'**annexe**).

31. Au moment de l'établissement de notre rapport de 2012, la Commission n'avait réalisé aucun audit lié à l'agriculture biologique dans les États membres depuis 2004. À la suite de notre rapport, elle a repris ses visites d'audit dans les États membres. Entre 2012 et fin 2018, la DG SANTE a réalisé 63 audits concernant l'agriculture biologique, dont 28 se sont déroulés dans des États membres de l'UE (voir **tableau 1**)¹⁹. En 2015, la Commission (DG SANTE) a publié un

¹⁹ En outre, la Commission a réalisé cinq audits centrés sur les contrôles des résidus de pesticides dans la production biologique (en Allemagne, en Pologne et au Royaume-Uni en 2015 ainsi qu'en Finlande et en Espagne en 2016).

rapport de synthèse concernant 14 audits réalisés dans les États membres et qui, fin 2014, avaient été menés à terme²⁰.

Tableau 1 – Audits concernant l'agriculture biologique réalisés par la DG SANTE dans les États membres de l'UE entre 2012 et 2018 (situation au 10 décembre 2018)

Type d'audit	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
États membres	Pologne Portugal	Grèce Espagne France Allemagne Royaume-Uni Italie Roumanie	Pays-Bas Malte Tchéquie Finlande Slovaquie	Bulgarie Lituanie Suède Danemark	Irlande Lettonie Hongrie	Autriche Belgique Slovénie	Italie* Roumanie (2 visites d'audit)* Slovaquie

* Les rapports d'audit ne sont pas encore disponibles.

32. D'une manière générale, la Commission a constaté que, dans la plupart des États membres, les systèmes de contrôle étaient bien organisés en dépit de certaines faiblesses au niveau tant de la supervision des organismes de contrôle que des inspections individuelles.

33. Nous avons examiné la méthodologie de la Commission, ses rapports et ses procédures de suivi. Nous avons confirmé que les audits étaient centrés sur les thèmes pertinents, que le processus d'audit était dûment documenté et que les constatations d'audit faisaient l'objet d'un suivi. En outre, nous avons effectué deux visites d'audit dans les États membres ayant fait l'objet, en 2014 et en 2015, d'un contrôle par la Commission (la Tchéquie et la Bulgarie) et nous avons pu confirmer la pertinence de ses constatations. Les rapports d'audit de la Commission sont publiés sur le site internet de la DG SANTE²¹.

34. Si la législation de l'UE relative à la production biologique n'a pas été correctement appliquée, la Commission peut adresser aux États membres des lettres préalables à la constatation d'une infraction (également appelées «dossiers EU Pilot») ou engager une procédure d'infraction. Les enquêtes EU Pilot constituent des outils utiles permettant d'instaurer un dialogue avec les États membres. Depuis 2012, la Commission a adressé 41 lettres préalables

²⁰ Rapport de synthèse. Production biologique dans les États membres. DG(SANTE) 2015-8950 – RS.

²¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

à la constatation d'une infraction à 22 États membres différents²². Les procédures EU Pilot ont duré en moyenne neuf mois, mais la Commission a ainsi pu éviter le déclenchement de procédures d'infraction plus longues.

35. La Commission met à profit les réunions du comité chargé de la production biologique. Ce comité, qui se réunit cinq à sept fois par an, est composé de représentants des États membres. La Norvège, la Suisse et l'Islande y participent en qualité d'observateurs. L'un des thèmes récurrents des discussions menées lors de ces réunions est le suivi des irrégularités et des allégations de fraude. Enfin, la Commission a pris des initiatives en matière de coordination et de formation concernant les autorités compétentes et les organismes de contrôle, les autorités chargées de la lutte antifraude et les organisations du secteur privé.

De nombreuses faiblesses dans la supervision des organismes de contrôle par les États membres ont été palliées

Procédures en matière d'agrément et de supervision des organismes de contrôle

36. Dans notre rapport spécial n° 9/2012, nous avons recommandé aux autorités compétentes d'appliquer des procédures appropriées et documentées pour agréer et superviser les organismes de contrôle (voir également l'annexe). Au cours de notre audit de suivi, nous avons constaté que la situation s'était améliorée depuis 2012, même si certaines faiblesses subsistaient.

37. En 2013, la Commission européenne a modifié le règlement (CE) n° 889/2008²³, précisant ainsi le cadre juridique relatif aux autorités compétentes des États membres et les aidant par là-même à respecter cette recommandation. Par exemple, le cadre énonce en détail quel type

²² Vingt-et-une lettres concernaient le même sujet (notifications tardives dans le système OFIS) et ont été traitées comme un exercice de groupe.

²³ Le règlement d'exécution (UE) n° 392/2013 de la Commission a ajouté au règlement n° 889/2008 un chapitre 9 concernant la supervision par les autorités compétentes.

d'activités de supervision les autorités compétentes doivent exercer vis-à-vis des organismes de contrôle et leur impose d'organiser une inspection annuelle de ces derniers²⁴.

38. Les autorités compétentes des six États membres ayant fait l'objet de notre suivi ont pris des mesures pour remédier à la plupart des faiblesses observées précédemment. À titre d'exemple, citons:

- les modifications apportées au cadre juridique (Allemagne, Espagne et Italie);
- le renforcement de la coordination avec les organismes d'accréditation (Irlande, France, Royaume-Uni et Allemagne);
- l'amélioration des procédures et des lignes directrices en matière de supervision des organismes de contrôle (Irlande, Espagne, France et Royaume-Uni);
- le fait que les autorités compétentes vérifient désormais si les organismes de contrôle ont mis en place des procédures d'analyse des risques concernant leurs inspections des opérateurs et la rotation des inspecteurs.

39. Certains de ces changements sont assez récents et leur mise en œuvre complète prendra quelque temps. Au cours de notre audit, nous n'avons pas contrôlé l'efficacité de ces mesures sur le terrain.

40. En dépit de ces améliorations, nous avons décelé, dans les États membres concernés, un certain nombre de faiblesses liées à nos constatations antérieures, à savoir:

- en Italie, les deux organismes de contrôle que nous avons audités ont effectué de nombreuses visites d'inspection vers la fin de l'année, à un moment où elles sont moins efficaces, du moins pour les cultivateurs;
- les autorités des États membres devraient publier en ligne les listes à jour des opérateurs et leurs certificats biologiques²⁵. En France, certains organismes de contrôle ne diffusent pas

²⁴ Articles 92 *quater* et 92 *sexies*.

²⁵ Article 92 *ter* du règlement (CE) n° 889/2008.

ces informations en ligne, ce qui réduit la transparence et ralentit les contrôles de traçabilité;

- les contrôles opérés par l'autorité compétente en Espagne (Andalousie) ne sont pas suffisamment documentés.

41. En 2014 et en 2015, la Tchéquie et la Bulgarie ont fait l'objet d'un contrôle par la Commission européenne. Nous avons également effectué des visites d'audit dans ces deux États membres et nous avons constaté qu'ils avaient pris des mesures pour améliorer leurs systèmes de contrôle. Toutefois, en Bulgarie, nous avons encore décelé des faiblesses dans la supervision des organismes de contrôle:

- l'autorité compétente n'a pas mis en évidence certaines lacunes au cours de son inspection annuelle (voir **point 45** et **encadré 1**);
- dans le cas des deux organismes de contrôle visités, aucun élément probant ne permettait d'attester que la sélection des opérateurs dont les produits devaient être contrôlés en vue de vérifier la présence de substances non autorisées était fondée sur les risques, ainsi que le prévoit le règlement.

Manquement commis par des opérateurs et mesures d'exécution correspondantes

42. Dans notre rapport spécial n° 9/2012, nous avons constaté que les sanctions pour manquement aux règles concernant la production biologique étaient appliquées différemment d'un État membre à un autre, au sein des États membres, voire au sein des organismes de contrôle²⁶. Nous avons recommandé d'en favoriser l'harmonisation. Au cours de notre audit de suivi, nous avons constaté que l'harmonisation a été considérablement améliorée au sein des organismes de contrôle et des États membres, mais non dans l'ensemble de l'UE.

²⁶ Points 35 à 37 du rapport spécial n° 9/2012.

43. Depuis 2013²⁷, les autorités compétentes sont tenues d'adopter un catalogue des différents types de manquement et de le transmettre pour application aux organismes de contrôle. Même s'il n'existe aucune obligation légale d'élaborer un catalogue de mesures d'exécution harmonisé à l'échelle de l'UE (y compris les sanctions), la Commission a récemment entamé une collaboration avec les États membres en ce sens. Elle a recensé les types de manquement grave les plus fréquents concernant le système de contrôle de la production biologique et collecte des informations sur les mesures d'exécution correspondantes.

44. Les huit États membres qui ont fait l'objet d'une visite ou d'un suivi au cours de cet audit disposent désormais d'un catalogue répertoriant les types de manquement et les mesures d'exécution correspondantes²⁸, ce qui constitue une étape essentielle sur la voie de la clarification et de l'harmonisation.

45. Toutefois, en Bulgarie, d'autres éclaircissements ainsi qu'une supervision adéquate s'imposent. Nous avons constaté que l'un des deux organismes de contrôle visités a décidé de ne pas appliquer certaines des mesures d'exécution prévues dans le catalogue et qu'aucun des deux n'a appliqué la mesure appropriée en cas de présence de substances non autorisées. L'autorité compétente n'en a pas rendu compte dans le cadre de ses activités de supervision.

46. Les méthodes de production biologique supposent obligatoirement une restriction de l'utilisation de produits chimiques et d'autres substances²⁹. La recherche de résidus constitue l'un des outils que les organismes de contrôle ou les autorités compétentes utilisent pour détecter la présence de substances non autorisées, dans le produit final, mais aussi dans les feuilles ou le sol. Dans notre rapport spécial n° 9/2012, nous avons observé que les règlements de l'UE ne prévoyaient pas un nombre minimal d'analyses de laboratoire à effectuer par les

²⁷ Le règlement (UE) n° 392/2013 a ajouté au règlement (CE) n° 889/2008 l'article 92 *quinquies*.

²⁸ Selon le règlement, le catalogue doit au moins contenir les manquements qui altèrent le caractère biologique des produits et les sanctions correspondantes. Dans certains États membres (la Bulgarie, l'Irlande, la France, l'Italie et le Royaume-Uni), le catalogue recense même des manquements mineurs qui n'altèrent pas le caractère biologique du produit.

²⁹ Par exemple, certains produits phytopharmaceutiques, les OGM, les engrais, les additifs pour l'alimentation animale, les auxiliaires technologiques ou les produits de nettoyage et de désinfection.

organismes de contrôle et qu'il n'existait pas d'approche harmonisée quant aux mesures à prendre si la présence de substances non autorisées était détectée.

47. Depuis 2013, les règles de l'UE prévoient un nombre minimal d'échantillons à prélever et à analyser par les organismes de contrôle³⁰. Le nouveau règlement relatif à la production biologique³¹ impose désormais aux autorités compétentes ou organismes de contrôle i) de mener une enquête officielle pour établir l'origine et la cause de la présence de ces substances et ii) d'interdire provisoirement les produits concernés, dans l'attente des résultats de l'enquête. D'ici la fin de 2024, la Commission devrait présenter un rapport examinant si une harmonisation plus poussée est nécessaire.

L'échange d'informations s'est amélioré, mais il pourrait être plus rapide et complet

48. Dans notre rapport spécial n° 9/2012, nous avons conclu que l'échange d'informations au sein des États membres, entre les États membres et la Commission, ainsi qu'entre États membres n'était pas encore suffisant (voir également l'[annexe](#)). Nous avons recommandé aux États membres d'assurer que l'ensemble des informations pertinentes relatives aux infractions et aux irrégularités puissent circuler directement entre les organismes de contrôle et les organismes payeurs. En outre, nous attendions de la Commission qu'elle i) précise la forme et le calendrier pour la communication des infractions et des irrégularités, ii) introduise des mesures appropriées pour veiller à ce que les États membres remplissent leurs obligations en matière de communication des données, et iii) revoie le système d'information prévu pour la notification des infractions et des irrégularités.

³⁰ L'article 65, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 889/2008 précise que le nombre d'échantillons correspond au minimum à 5 % du nombre d'opérateurs soumis à leur contrôle.

³¹ Article 29 du règlement (UE) 2018/848.

49. Pour mettre en œuvre notre recommandation, la Commission et les États membres ont pris la série de mesures ci-après.

- La Commission européenne a instauré l'obligation³² pour les États membres de communiquer aux organismes payeurs les résultats des inspections menées en matière de production biologique. Cette mesure est importante car elle peut influencer sur les subventions de l'UE versées aux agriculteurs (voir également **point 19**). Les États membres/régions qui ont fait l'objet d'un suivi et d'une visite au cours de cet audit ont désormais mis en place des systèmes de notification croisée même si, en France, ce type de communication n'est que partiellement mis en œuvre.
- En 2013, la Commission européenne a introduit³³ l'obligation pour les organismes de contrôle d'informer sans tarder les autorités compétentes des manquements altérant le caractère biologique des produits. Les États membres que nous avons audités avaient mis au point des procédures et, parfois, des solutions technologiques visant à améliorer la communication entre les organismes de contrôle et les autorités compétentes en ce qui concerne les manquements. Toutefois, la communication n'est pas toujours rapide (voir **encadré 1**).
- La Commission européenne a également précisé que, lorsqu'un État membre constate des irrégularités, il doit en notifier sans tarder la Commission et les autres États membres au moyen de l'outil en ligne de la Commission OFIS (système d'information sur l'agriculture biologique)³⁴. La communication d'informations par les États membres s'est certes accélérée depuis notre précédent audit, mais nous avons encore constaté des retards (voir **encadré 1**).

³² Article 92, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 889/2008, modifié par le règlement (UE) n° 392/2013.

³³ Article 92, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 889/2008, modifié par le règlement (UE) n° 392/2013.

³⁴ Irrégularités en ce qui concerne des produits provenant d'autres États membres (article 92 *bis*, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 889/2008, modifié par le règlement (UE) n° 392/2013) et également des produits provenant de cet État membre si l'irrégularité a des incidences pour un autre État membre (article 92 *bis* du règlement (CE) n° 889/2008, modifié par le règlement (UE) 2018/1584).

- Une fois la notification introduite dans le système OFIS, la Commission s'attend à ce que l'État membre visé par la notification cherche les causes possibles de l'irrégularité et à ce qu'il réponde via le système OFIS dans les 30 jours³⁵. Depuis notre précédent audit, les délais de réponse se sont améliorés. En 2017, 85 % des réponses ont été envoyées à temps (contre 60 % en 2016).
- Depuis 2013, les États membres sont tenus d'inclure des informations obligatoires relatives au secteur biologique et aux contrôles y afférents dans les rapports annuels concernant la sécurité alimentaire qu'ils transmettent à la Commission³⁶. La production biologique est spécifiquement mentionnée dans la plupart des rapports que nous avons analysés. Néanmoins, notre analyse actuelle confirme la persistance de certaines des faiblesses relevées précédemment³⁷ (voir **encadré 1**).

Encadré 1 – La communication est parfois lente et lacunaire

Communication concernant les manquements

En Bulgarie, nous avons constaté que des organismes de contrôle n'informaient l'autorité compétente de certains types de manquements que par l'intermédiaire de leurs rapports annuels. Cela avait échappé à l'autorité compétente lors de ses activités de supervision. En Tchéquie, nous avons observé que les organismes de contrôle ont mis en moyenne 33 jours en 2016 et 55 jours en 2017 pour notifier à l'autorité compétente un manquement altérant le caractère biologique d'un produit.

Communication par l'intermédiaire du système OFIS

Le temps écoulé entre la détection d'un manquement et sa notification dans le système OFIS par l'autorité compétente de l'État membre concerné était en moyenne de 38 jours calendrier, alors que le règlement exige que les notifications se fassent sans délai. Dans l'intervalle, les produits du lot en cause peuvent continuer à circuler dans l'Union en tant que produits biologiques.

³⁵ Article 92 *bis*, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 889/2008, modifié par le règlement (UE) n° 392/2013.

³⁶ Article 92 *septies* et annexes XIII *ter* et XIII *quater* du règlement (CE) n° 889/2008, modifié par le règlement (UE) n° 392/2013.

³⁷ Point 43 du rapport spécial n° 9/2012.

En Bulgarie, étant donné qu'aucune information concernant l'origine du produit ne figurait dans les communications des organismes de contrôle adressées à l'autorité compétente, cette dernière ne disposait pas de données pertinentes pour décider s'il convenait ou non d'enregistrer l'infraction ou l'irrégularité dans le système OFIS.

Rapports annuels à la Commission

Les États membres ont continué à rendre compte de leurs activités de contrôle trop tardivement. Pour la période 2014-2016, les 12 États membres que nous avons contrôlés accusaient, en moyenne, un retard de plus de quatre mois. En juin 2018, trois États membres n'avaient pas transmis leurs rapports de 2016.

Dans un grand nombre de cas, les informations relatives au système de contrôle de l'agriculture biologique figurant dans les rapports annuels demeuraient incomplètes. Pour 2016, l'évaluation des rapports effectuée par la Commission elle-même a fait ressortir, dans 13 des 26 rapports annuels reçus, des lacunes d'importance moyenne ou élevée en matière d'information.

Le défi que pose la surveillance du système de contrôle des produits biologiques importés a été relevé en partie

50. Une part relativement faible des denrées alimentaires biologiques consommées dans l'UE provient des importations (voir **point 16** par exemple). Les produits biologiques importés de pays hors UE peuvent être certifiés de deux façons:

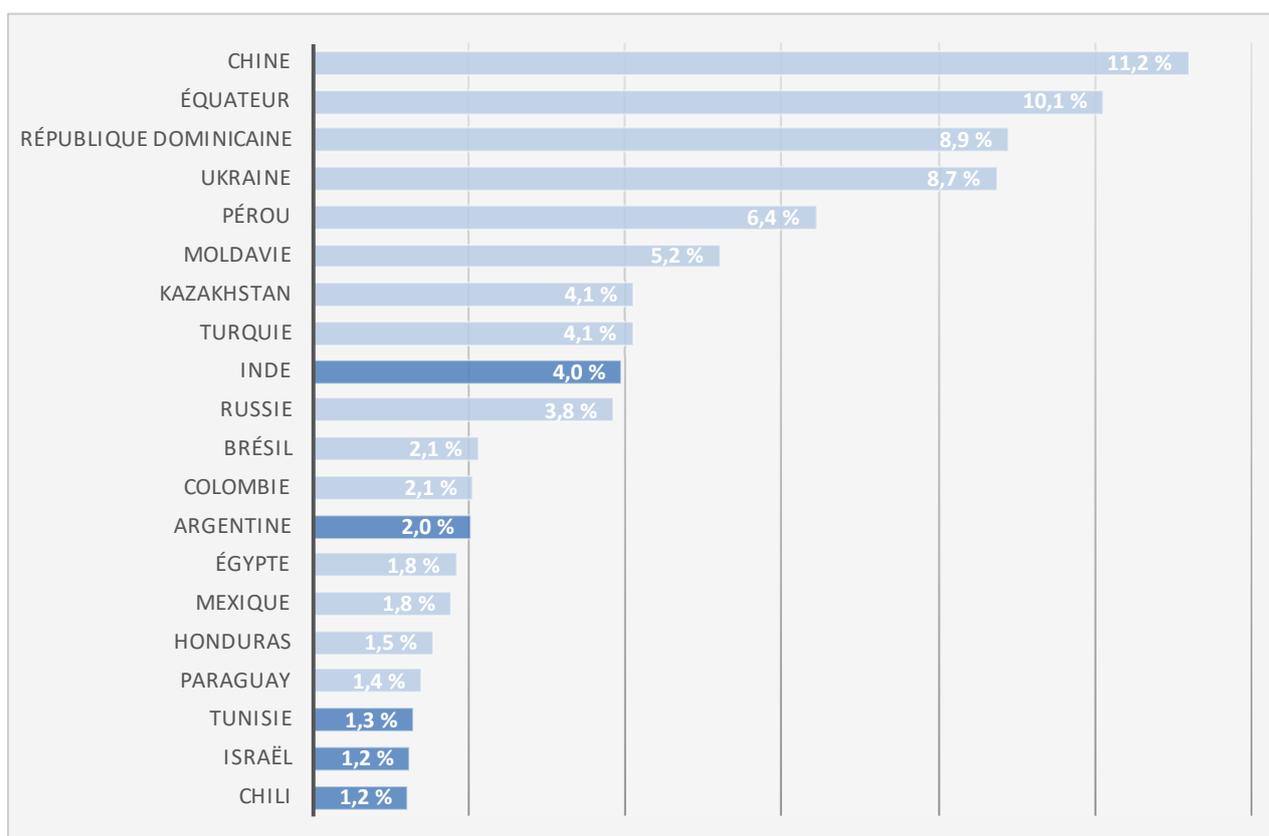
- conformément aux règles nationales, pour les pays reconnus par la Commission comme ayant adopté des principes, des règles et des systèmes de contrôle en matière de production biologique équivalents à ceux prévus par la réglementation de l'UE³⁸ (ci-après les «**pays tiers reconnus équivalents**»);
- pour les autres pays, par les organismes de contrôle reconnus par la Commission pour la production biologique hors de l'UE, selon des règles de production et des systèmes de contrôle équivalents³⁹ (ci-après les **organismes de contrôle reconnus équivalents**).

³⁸ Articles 7 à 9 du règlement (CE) n° 1235/2008.

³⁹ Articles 10 à 12 du règlement (CE) n° 1235/2008.

51. En 2018, 114 pays ont exporté des produits biologiques vers l'Union européenne. La **figure 4** présente les 20 principaux pays, les pays tiers reconnus équivalents apparaissant en bleu foncé. Près de 87 % des produits biologiques importés dans l'Union sont certifiés par des organismes de contrôle reconnus équivalents.

Figure 4 – Classement des 20 principaux pays* en provenance desquels des produits biologiques ont été importés dans l'UE en 2018 (selon le poids)



Note: les pays tiers reconnus équivalents apparaissent en bleu foncé.

* La Norvège et la Suisse ne sont pas prises en compte dans ce graphique, puisque le système expert de contrôle des échanges (TRACES) de la Commission ne permet pas d'obtenir des informations relatives aux exportations en provenance de ces pays.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations provenant du système TRACES (statut du certificat = «Déclaration du premier destinataire signée»).

52. Actuellement, environ 13 % des importations de produits biologiques proviennent de 13 pays tiers reconnus équivalents⁴⁰. Chacun a signé un accord ou un arrangement d'équivalence biologique avec la Commission. Depuis 2014, un nouveau régime de reconnaissance fondé sur des accords commerciaux internationaux s'applique aux pays tiers reconnus équivalents⁴¹. Le premier accord de ce type a été signé avec le Chili en 2017⁴² (voir **tableau 2**).

Tableau 2 – Vue d'ensemble des pays tiers qui ont signé un accord d'équivalence biologique avec la Commission

Nom du pays tiers	Année d'intégration	Type d'accord
Australie	1996	Arrangement administratif
Argentine	1997	Arrangement administratif
Israël	1997	Arrangement administratif
Suisse	1997	Chapitre concernant les produits biologiques dans l'accord commercial global
Nouvelle-Zélande	2002	Arrangement administratif
Costa Rica	2003	Arrangement administratif
Inde	2006	Arrangement administratif
Tunisie	2009	Arrangement administratif
Japon	2010	Arrangement administratif
Canada	2011	Arrangement administratif
États-Unis	2012	Arrangement administratif
Corée du Sud	2015	Arrangement administratif
Chili	2017	Accord commercial sur les produits biologiques

53. Dans les sections ci-après, nous présentons, pour chacun des régimes d'importation, nos constatations concernant les thèmes suivants:

- les audits de la Commission en dehors de l'UE;
- l'échange d'informations;

⁴⁰ Annexe III du règlement (CE) n° 1235/2008 tel que modifié en dernier ressort: règlement d'exécution (UE) 2018/949 de la Commission, par laquelle le Chili a été ajouté à l'annexe III.

⁴¹ Article 47 du règlement (UE) 2018/848.

⁴² Accord entre l'Union européenne et la République du Chili sur le commerce des produits biologiques (JO L 331 du 14.12.2017, p. 4).

- les procédures d'exécution de la Commission.

Nous abordons ensuite le rôle des États membres en ce qui concerne les produits importés.

La Commission a commencé à effectuer des audits en dehors de l'UE, mais la plupart des organismes de contrôle reconnus équivalents n'ont à ce jour pas été contrôlés

54. Dans notre rapport spécial n° 9/2012, nous avons recommandé que la Commission assure une supervision appropriée des pays figurant sur la liste des pays tiers reconnus comme équivalents pour la production biologique (voir également l'[annexe](#)). La Commission devrait également assurer la supervision des organismes de contrôle reconnus équivalents⁴³.

55. Dans le cadre du suivi de la mesure prise par la Commission en réponse à notre recommandation, nous avons constaté que, depuis 2012, elle réalise des audits en dehors de l'UE (voir [point 31](#)) et que ceux-ci mobilisent aujourd'hui une grande partie des ressources dont elle dispose en matière de contrôle de la production biologique (voir [tableau 3](#)).

⁴³ Article 33, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 834/2007.

Tableau 3 – Audits réalisés par la DG SANTE dans les pays tiers entre 2012 et 2018

Type d'audit	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pays tiers reconnus équivalents	Tunisie Inde	Suisse Israël	Australie Argentine	Israël Canada Inde	Costa Rica		
Organismes de contrôle reconnus équivalents		Chine (3 OC différents)	Turquie Viêt Nam	Ukraine et Biélorussie Afrique du Sud Pérou Bolivie	Albanie et Kosovo* Ukraine Thaïlande Pérou	Brésil Inde Équateur Bolivie Sri Lanka Turquie Chine	Paraguay République dominicaine Mexique** Ukraine Kenya

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

** L'audit a consisté en un contrôle documentaire au siège des organismes de contrôle dans l'UE.

Organismes de contrôle reconnus équivalents

56. Les organismes de contrôle reconnus équivalents ont souvent leur siège dans l'UE, mais leurs activités s'étendent dans le monde entier. Il est difficile pour la Commission d'en assurer la supervision étant donné qu'elle ne peut pas s'appuyer sur les travaux d'une autorité compétente comme c'est le cas pour les États membres de l'UE ou les pays tiers reconnus équivalents (voir ***point 14***).

57. Fin juin 2018, on recensait 57 organismes de contrôle reconnus équivalents agréés. Les organismes de contrôle peuvent être reconnus pour un ou plusieurs pays tiers, un seul organisme couvrant parfois plus de 50 pays. La Commission doit ainsi approuver et superviser un grand nombre de combinaisons «organismes de contrôle/pays»⁴⁴.

58. En 2013, la Commission a commencé à auditer des organismes de contrôle reconnus équivalents et, fin 2018, elle avait réalisé 25 audits de ce type⁴⁵, généralement au siège de l'organisme de contrôle et dans un pays tiers pour lequel l'organisme est reconnu. Nous estimons que les combinaisons «organismes de contrôle/pays» auditées par la Commission depuis 2013

⁴⁴ Dans certains cas, le même organisme de contrôle applique des normes différentes dans différents pays.

⁴⁵ Ces audits concernent 17 des 57 organismes de contrôle qui étaient agréés fin juin 2018.

couvrent environ un tiers des produits biologiques importés sous ce régime. Cela signifie qu'il peut s'écouler plusieurs années avant que la Commission effectue des visites d'audit dans un pays spécifique ou auprès d'un organisme de contrôle donné (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – Faible fréquence des audits de la Commission

En 2018, la Commission a procédé à l'audit d'un organisme de contrôle reconnu équivalent opérant en République dominicaine depuis 2013. L'audit a permis de mettre au jour d'importantes insuffisances en ce qui concerne ses activités de certification⁴⁶. La République dominicaine est le troisième plus grand exportateur de produits biologiques vers l'Europe (voir également **figure 4**), et environ un tiers des produits biologiques exportés de la République dominicaine vers l'UE est certifié par l'organisme de contrôle. C'était la première fois que cet organisme de contrôle faisait l'objet d'un audit et aussi la première fois que la Commission effectuait une visite en République dominicaine à cette fin.

59. Sur les conseils des services compétents de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) en matière de sécurité, des visites prévues dans certains pays sont parfois annulées ou repoussées (par exemple, en Égypte et au Mexique). Même si cette démarche est compréhensible, elle limite le niveau d'assurance que la Commission peut obtenir sur la base de ses activités de supervision dans ces pays.

60. Les constatations résultant des audits de la Commission illustrent la nécessité d'une supervision approfondie et régulière des organismes de contrôle reconnus équivalents. La Commission assure le suivi des constatations, mais peut prendre un temps considérable pour remédier aux faiblesses au niveau des différents organismes de contrôle opérant dans le même pays. L'**encadré 3** en donne un exemple.

Encadré 3 – Difficultés à pallier les faiblesses systémiques à travers des audits des organismes de contrôle

La Chine est le plus grand exportateur de produits biologiques vers l'UE (voir également **figure 4**). En 2013, la Commission a commencé à prendre des mesures pour remédier aux faiblesses dans le système de contrôle des produits biologiques en provenance de Chine. Elle a adressé un courrier à tous

⁴⁶ DG(SANTE) 2018-6392
(http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3998).

les organismes de contrôle opérant en Chine leur recommandant de prendre des mesures complémentaires, telles que des inspections inopinées supplémentaires et la sélection d'échantillons additionnels, et d'en rendre compte dans leurs rapports annuels. Elle a également audité trois organismes de contrôle et a radié l'un d'entre eux en 2014. En 2017, la Commission a procédé à l'audit d'un autre organisme de contrôle et a décelé des faiblesses persistantes dans le système de production et de contrôle des produits biologiques en Chine. Elle est consciente de ce problème et œuvre à l'élaboration d'une approche plus systématique.

61. Dès l'entrée en vigueur du nouveau règlement relatif à la production biologique (voir **point 21**), le régime d'équivalence sera progressivement remplacé, entre 2021 et 2023, par un régime dans lequel les normes et les systèmes de contrôle en la matière appliqués par les organismes de contrôle devront être conformes aux règles de l'UE. La Commission n'ayant plus à évaluer l'équivalence de ces normes et systèmes, cette approche fondée sur la conformité devrait permettre de réduire le temps nécessaire à la préparation des visites d'audit et à l'examen de nouvelles demandes et des rapports annuels.

Pays tiers reconnus équivalents

62. La supervision, par la Commission, des pays tiers reconnus équivalents s'est améliorée depuis notre précédent audit. Depuis 2012, la Commission a effectué dix audits concernant huit pays tiers reconnus équivalents (voir **tableau 3**) et a participé en 2014 à un examen par les pairs du système de contrôle des États-Unis. Les pays tiers reconnus équivalents qui n'ont pas été contrôlés au cours de cette période sont la Nouvelle-Zélande, le Japon et la Corée du Sud, qui représentent ensemble moins d'1 % des importations de produits biologiques dans l'UE, ainsi que le Chili, qui a signé un accord avec l'UE en 2017.

63. Les audits réalisés ont permis de mettre au jour d'importantes insuffisances. Dans de nombreux cas, lorsque la Commission a assuré le suivi de ses audits, elle a constaté que les pays concernés avaient pris des mesures correctrices pour y remédier (voir **encadré 4**).

Encadré 4 – Les audits de la Commission ont révélé des insuffisances et les pays tiers ont pris des mesures correctrices

À deux reprises, la Commission a réalisé un audit en Inde⁴⁷ et a relevé des déficiences graves affectant l'efficacité des organismes de contrôle et la supervision exercée par l'autorité compétente. En conséquence, la Commission a refusé de continuer à accepter comme équivalentes les importations de produits agricoles transformés en raison de changements apportés aux règles de production indiennes, et elle a retiré un organisme de contrôle de la liste des organismes de contrôle agréés pour ce pays. En février 2017, la Commission a confirmé que l'Inde avait mis en œuvre des mesures correctrices visant à remédier aux insuffisances constatées.

Dans le cadre de son audit en Suisse effectué en septembre 2013⁴⁸, la Commission a constaté que la supervision des organismes de contrôle était insuffisante et que les contrôles à l'importation étaient inadéquats. En conséquence, les autorités suisses ont pris des mesures pour résoudre les problèmes soulevés, en modifiant leur cadre juridique et en améliorant leurs lignes directrices à l'intention des organismes de contrôle.

64. La Commission n'a pas effectué d'analyse des risques portant sur le système de contrôle des produits biologiques en Norvège⁴⁹ et en Islande, pays membres de l'AELE. En outre, il a fallu plus de huit ans avant que la réglementation de l'UE relative à la production biologique⁵⁰ soit intégrée dans l'accord EEE⁵¹, en mars 2017. En octobre 2018, la Commission a participé pour la

⁴⁷ Inde (2012): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3059; Inde (2015): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3641.

⁴⁸ Suisse (2013): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3215.

⁴⁹ Sur la base des données d'Eurostat, la Norvège est le troisième plus grand exportateur de denrées alimentaires vers l'UE. Aucune donnée spécifique quant à la part de denrées alimentaires biologiques n'est disponible.

⁵⁰ Règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil et règlements d'exécution connexes.

⁵¹ Depuis janvier 1994, l'accord sur l'Espace économique européen rassemble les États membres de l'UE et les trois États de l'EEE-AELE, à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, au sein d'un marché unique appelé «marché intérieur».

première fois en collaboration avec l'Autorité de surveillance de l'AELE à un audit du système de contrôle des produits biologiques en Norvège⁵².

L'échange d'informations s'est amélioré, toutefois leur utilisation par la Commission pourrait être plus efficace et plus rapide

Échange d'informations concernant les irrégularités

65. En 2013, la Commission a étendu l'outil OFIS⁵³ afin de permettre l'échange d'informations relatives aux irrégularités liées aux produits importés entre la Commission, les États membres, les pays tiers reconnus équivalents et les organismes de contrôle reconnus équivalents. Elle a adopté des procédures pour assurer le suivi de ces irrégularités.

66. Pour ce qui est des irrégularités notifiées concernant les produits importés sous le régime des organismes de contrôle reconnus équivalents, les principaux acteurs du suivi sont les autorités compétentes des États membres. Elles prennent contact avec l'organisme de contrôle concerné par l'intermédiaire du système OFIS et demandent des informations supplémentaires jusqu'à ce qu'elles soient entièrement satisfaites de la réponse fournie. Lorsque des demandes concernant des irrégularités demeurent sans réponse, la Commission s'adresse alors directement à l'organisme de contrôle.

67. Pour les produits importés dans le cadre du régime des pays tiers reconnus équivalents, le suivi des notifications OFIS est assuré par la Commission. Toutefois, dans certains cas, nous n'avons relevé que peu d'éléments probants attestant l'existence d'un suivi efficace.

⁵² <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/norway-needs-to-adjust-control-system-of-organic-production>

⁵³ Le règlement (UE) n° 125/2013 a apporté des modifications à l'article 15 du règlement (CE) n° 1235/2008.

Rapports annuels

68. Outre les notifications échangées par l'intermédiaire de l'outil OFIS, la Commission devrait recevoir des rapports annuels de chaque organisme de contrôle reconnu équivalent⁵⁴ ainsi que des pays tiers reconnus⁵⁵ décrivant les modalités de mise en œuvre du système de contrôle. Les rapports annuels des organismes de contrôle devraient inclure les derniers rapports d'évaluation de l'organisme d'accréditation.

69. Conformément à ses règles internes, la Commission devrait examiner les rapports annuels dans un délai de trois mois à compter de leur réception. Nous avons procédé à l'analyse de 10 rapports annuels établis par des organismes de contrôle. Dans un cas, aucune évaluation n'avait été effectuée. Dans trois cas seulement, la Commission avait examiné les rapports dans le délai de trois mois, alors que l'examen de trois autres rapports avait pris neuf mois, voire davantage. Nous avons constaté des retards similaires dans l'analyse des rapports annuels reçus de pays tiers reconnus équivalents⁵⁶.

Coopération avec d'autres organismes et autorités

70. Pour ses activités de supervision des organismes de contrôle reconnus équivalents, la Commission s'appuie également sur les rapports d'évaluation établis par les organismes d'accréditation. En 2017 et 2018, elle a organisé une réunion annuelle avec les organismes d'accréditation. Il n'existe cependant aucun accord de coopération fixant les modalités d'un échange régulier d'informations, ou permettant à la Commission d'avoir accès aux pièces justificatives étayant les rapports d'évaluation annuels ou d'accompagner des organismes d'accréditation au cours de leurs évaluations, dans les cas où la Commission considérerait qu'une approche coordonnée serait plus efficace en matière de supervision des organismes de contrôle reconnus équivalents.

⁵⁴ Article 12, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1235/2008.

⁵⁵ Article 33, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 834/2007.

⁵⁶ Dans trois cas (sur six analysés), l'examen a été entrepris plus de neuf mois après la réception des documents.

71. Souvent, les exportateurs vers l'UE vendent aussi leurs produits sur d'autres marchés. Par conséquent, ils sont également tenus de se conformer aux règles gouvernant la production biologique fixées par ces autres pays importateurs et sont soumis à la supervision de leurs autorités compétentes. Étant donné que la Commission dispose de ressources limitées pour analyser les informations reçues (voir **points 67 et 69**) ou pour effectuer ses propres audits (voir **points 57 et 58**), elle pourrait développer sa coopération avec les autorités d'autres grands pays importateurs afin de renforcer sa surveillance des importations. La Commission a pris des premières mesures dans ce sens en organisant depuis 2016 des discussions plurilatérales (table ronde) avec un certain nombre de pays tiers (États-Unis, Canada, Chili, Suisse, Japon et Corée du Sud). Toutefois, des canaux de coopération plus systématiques ne sont pas encore en place. La Commission entend par exemple promouvoir davantage l'échange d'informations relatives aux infractions, les rapports de missions sur place et la discussion sur une vision commune des problèmes dans certains pays.

L'application du système de contrôle par la Commission a été longue et difficile, mais les modifications qui seront apportées aux règles visent à gagner en rapidité et en efficacité

Organismes de contrôle reconnus équivalents

72. Si un organisme de contrôle ne fournit pas à la Commission les informations requises en temps utile, s'il ne prend pas de mesures correctrices ou s'il refuse de se soumettre à un examen sur place, la Commission peut le suspendre ou le retirer de la liste des organismes de contrôle reconnus⁵⁷, ou modifier son cahier des charges. Dans la pratique, la Commission a retiré l'agrément de sept organismes de contrôle. Néanmoins, le délai entre la décision de retirer l'agrément de l'organisme de contrôle et l'entrée en vigueur de celle-ci était de quatre mois en moyenne. Dans l'intervalle, les organismes de contrôle ont continué à certifier des produits biologiques et à délivrer des certificats d'inspection en vue de leur exportation. En vertu du nouveau règlement⁵⁸, pour des raisons d'urgence impérieuses dûment justifiées, la Commission

⁵⁷ Article 12, paragraphe 1, point c, et paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1235/2008.

⁵⁸ Article 46, paragraphe 9, du nouveau règlement (UE) 2018/848 relatif à la production biologique.

sera en mesure d'adopter des actes d'exécution immédiatement applicables afin de retirer plus rapidement la reconnaissance des organismes de contrôle.

Pays tiers reconnus équivalents

73. Si une autorité compétente dans un pays tiers refuse de mettre en œuvre des recommandations ou ne respecte pas le délai de mise en œuvre d'une recommandation, la Commission peut retirer ledit pays de la liste des pays tiers reconnus ou modifier la portée de sa reconnaissance⁵⁹. Elle a eu recours à cette possibilité une fois (voir **encadré 4**).

74. L'accord commercial de 2017 avec le Chili (voir **point 52**) prévoit des mécanismes de communication, de vérification et de résolution des litiges⁶⁰ qui contribuent à garantir le respect des règles.

Faiblesses dans les contrôles opérés par les États membres sur les importations de produits biologiques

75. Les États membres de l'UE ont également un rôle important à jouer dans le système de contrôle des produits importés. Ils contrôlent les produits importés et les importateurs.

Contrôles réalisés par les États membres sur les produits biologiques importés

76. Les États membres sont tenus de vérifier les lots de produits importés dans l'UE avant leur mise en libre pratique dans l'Union⁶¹. Ils doivent procéder à des contrôles documentaires et peuvent également, le cas échéant, en fonction de leur évaluation des risques, effectuer des contrôles physiques supplémentaires (notamment des contrôles de l'emballage et de l'étiquetage ou le prélèvement d'échantillons pour analyse et examen en laboratoire). Sur la base

⁵⁹ Par exemple: retrait de reconnaissance pour une catégorie de produits.

⁶⁰ L'échange mutuel d'informations pertinentes (article 6), la possibilité de recourir à des examens par les pairs (article 7), la mise en place d'un comité mixte des produits biologiques (article 8) et des dispositions concernant le règlement des différends (article 9).

⁶¹ Article 13, paragraphes 2 et 4, et annexe V du règlement (CE) n° 1235/2008 – encadré 20.

des résultats de ces vérifications, l'autorité de l'État membre concerné peut alors viser le certificat d'inspection (COI – *Certificate Of Inspection*) correspondant (voir **point 84**).

77. La Commission peut œuvrer de concert avec les États membres afin de mettre au point une approche commune en matière de contrôles à effectuer sur les produits importés. Par exemple, en décembre 2015, elle a publié des lignes directrices relatives aux contrôles officiels additionnels en réaction à une série d'irrégularités détectées plus tôt affectant des lots en provenance d'Ukraine et de certains pays voisins. Ces lignes directrices ont été approuvées par les États membres de l'UE et révisées chaque année. Elles s'appliquent actuellement à l'Ukraine, au Kazakhstan et à la Russie.

78. Nous avons décelé des faiblesses dans les contrôles effectués par trois États membres sur des produits biologiques importés (voir **encadré 5**).

Encadré 5 – Faiblesses dans les contrôles effectués sur les lots entrants

En Tchéquie, nous avons observé plusieurs situations où, selon les informations figurant sur le certificat d'inspection, une analyse de laboratoire avait été réalisée, alors que, en réalité, tel n'était pas le cas (ou inversement). Cela était dû au fait que l'administration douanière avait visé le certificat sans attendre une décision finale quant à la réalisation des analyses.

En Bulgarie, tous les produits biologiques importés ont été soumis à des contrôles documentaires par l'Autorité de sécurité des aliments. Cependant, au moment de l'audit, aucune analyse des risques ni aucun contrôle physique ou analyse de laboratoire n'étaient réalisés en ce qui concerne les produits biologiques importés.

Nous avons constaté qu'un lot de blé importé du Kazakhstan via la Turquie n'avait pas été contrôlé aux fins de la détection de substances non autorisées, ainsi que le prévoyaient les lignes directrices concernant les importations en provenance de ce pays. Sur le certificat d'inspection, l'organisme de contrôle avait indiqué erronément la Turquie comme pays d'origine, si bien que les autorités du Royaume-Uni n'avaient pas procédé au contrôle du lot.

79. En outre, les États membres doivent procéder à des contrôles réguliers de tous les produits importés (issus de l'agriculture biologique ou non) à différents points de la chaîne alimentaire, en

appliquant une approche fondée sur les risques⁶². Ils informent annuellement la Commission des résultats de ces contrôles. Nous avons analysé un échantillon de rapports annuels établis par 12 États membres. Aucun de ces rapports n'apportait d'informations spécifiques quant aux contrôles officiels réalisés sur les produits biologiques importés. En l'absence de ces informations, la Commission ne peut pas savoir quels contrôles ont été effectués sur les produits biologiques importés ni quels en ont été les résultats.

Contrôles réalisés par les États membres sur les importateurs

80. Dans le cadre de leur supervision des organismes de contrôle, les États membres peuvent vérifier si les procédures et les contrôles mis en place par les importateurs sont appropriés. Dans notre rapport spécial de 2012, nous avons constaté que les vérifications réalisées par les organismes de contrôle sur les importateurs sont souvent incomplètes. Nous avons assuré le suivi de cette constatation dans le cadre de l'audit actuel, et nous avons observé que tel était encore le cas dans certains États membres (voir également ***encadré 6***).

Encadré 6 – Faiblesses dans les contrôles portant sur les importateurs

En Bulgarie, les deux organismes de contrôle visités ne disposaient pas de listes de vérification spécifiques concernant les importateurs et utilisaient à la place celles relatives aux « négociants », lesquelles n'incluaient pas les contrôles spécifiques liés aux importations.

En Espagne (Andalousie), les rapports de l'autorité compétente relatifs aux inspections annuelles de supervision des organismes de contrôle ne mentionnent pas les contrôles portant sur les importateurs ou l'examen des listes de vérification spécifiques concernant ces derniers.

L'autorité compétente du Royaume-Uni n'impose pas aux importateurs de notifier chaque lot entrant à leurs organismes de contrôle nationaux. Toutefois, cette notification est obligatoire en vertu du règlement et constitue un outil important pour mieux cibler les contrôles physiques effectués sur les lots entrants.

⁶² Article 15, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 882/2004.

Même si la traçabilité s'est améliorée, certaines faiblesses subsistent

81. Conformément à la législation alimentaire générale, il incombe aux exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale de garantir la traçabilité à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution. Ils doivent pouvoir identifier les entreprises auxquelles leurs produits ont été fournis et remonter la chaîne alimentaire dans l'autre sens jusqu'au fournisseur immédiat⁶³. Cette règle concerne tous les types de denrées alimentaires.

82. En ce qui concerne les produits biologiques, la traçabilité doit aller au delà des exigences de la législation alimentaire générale. Étant donné qu'il n'existe aucune méthode analytique permettant de déterminer si un produit est biologique ou non, la traçabilité doit permettre de vérifier le caractère biologique d'un produit tout au long de la chaîne d'approvisionnement. L'objectif d'un contrôle de traçabilité est i) de recenser tous les opérateurs concernés, ii) de vérifier leur certification biologique, iii) en cas de non-respect des règles, de remonter jusqu'à l'origine du produit et d'isoler le problème en empêchant que les produits en question ne parviennent aux consommateurs.

83. Dans notre rapport spécial n° 9/2012, nous avons rendu compte de notre contrôle de la traçabilité d'un échantillon de produits biologiques. Nous avons estimé, en conclusion, que les autorités compétentes dans les États membres éprouvaient des difficultés pour assurer la traçabilité des produits biologiques sur le territoire relevant de leur compétence et que cela était encore plus difficile pour les produits franchissant les frontières. Nous avons recommandé que les contrôles soient renforcés pour assurer que les opérateurs satisfassent aux exigences réglementaires en matière de traçabilité et que la Commission clarifie les rôles et les responsabilités des différents acteurs (voir également l'[annexe](#)).

⁶³ Approche fondée sur le principe «juste avant – juste après».

La traçabilité s'est améliorée au sein de l'UE, mais tous les producteurs n'ont pas pu être identifiés

84. La Commission a pris des mesures pour mettre en œuvre notre recommandation. Elle a ajouté un module relatif aux importations de produits biologiques à l'outil en ligne TRACES⁶⁴ afin de contrôler les importations de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. Depuis octobre 2017, les organismes de contrôle sont tenus d'émettre des certificats d'inspection (COI) électroniques destinés à accompagner chaque lot de produits biologiques importés. Le module TRACES-COI a été mis en place pour améliorer la traçabilité des produits biologiques et fournir des données statistiques beaucoup plus complètes sur les importations de produits biologiques.

85. Dans le cadre de ses audits dans les États membres, la Commission (DG SANTE) impose aux autorités compétentes de procéder à un exercice de traçabilité sur deux produits biologiques (sélectionnés par l'équipe d'audit de la Commission). Dans le cas où les ingrédients proviennent de l'extérieur de l'Union, l'exercice ne concerne que les mouvements après l'entrée dans l'UE.

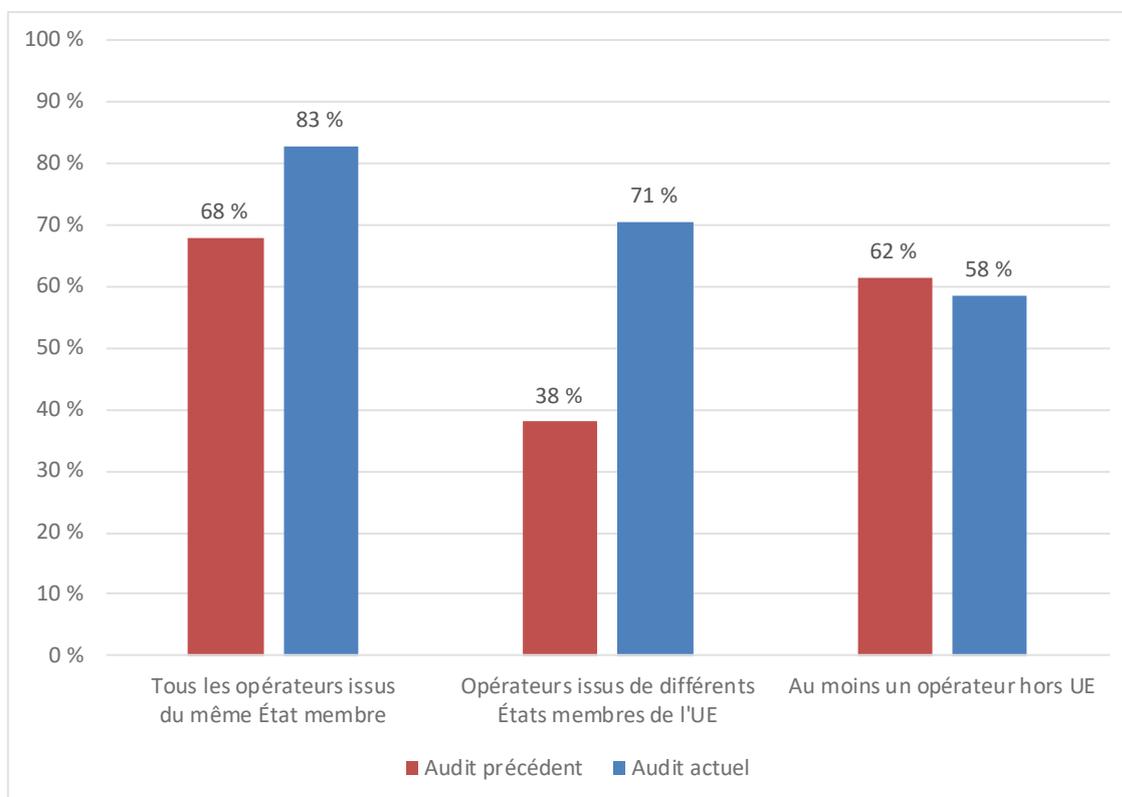
86. Dans le cadre de notre audit, nous avons sélectionné 105 produits et nous avons demandé aux autorités compétentes de 18 États membres et à la Commission:

- i) de remonter pour ces produits jusqu'au niveau du producteur (également au delà des frontières de l'UE, le cas échéant);
- ii) de fournir, pour l'ensemble des opérateurs concernés, le certificat biologique qui était valable au moment de la manipulation/la production/la transformation du produit.

87. L'exercice de traçabilité a produit de meilleurs résultats que celui réalisé dans le cadre de notre audit de 2012 pour les produits issus de l'Union européenne (voir [figure 5](#)), les résultats pour les produits importés étant stables. Toutefois, il n'a pas été possible de remonter jusqu'au producteur agricole pour tous les produits.

⁶⁴ Le système TRACES a été établi par la décision 2004/292/CE de la Commission en application de la directive 90/425/CEE du Conseil.

Figure 5 – Pourcentage de produits pour lesquels les informations requises en matière de traçabilité étaient complètes



Source: Cour des comptes européenne.

88. Les contrôles de traçabilité sont parfois longs et difficiles, et ce, pour diverses raisons, notamment:

- i) la complexité de la chaîne d'approvisionnement;
- ii) les difficultés à évaluer la véracité des certificats biologiques au moyen de différentes bases de données dans l'ensemble de l'UE, lesquelles ne sont pas harmonisées en termes de contenu et ne sont pas pratiques si l'organisme de contrôle de l'opérateur n'est pas connu;
- iii) un manque de coordination entre certaines autorités compétentes dans les États membres.

Il a fallu plus de trois mois pour pouvoir remonter la filière de production de certains des produits de notre échantillon. Une traçabilité lente a une incidence négative sur la capacité d'agir en cas de manquement et d'empêcher que les produits concernés parviennent aux consommateurs.

Notre exercice de traçabilité a fait apparaître des problèmes liés à l'étiquetage et aux certificats

89. L'exercice de traçabilité a abouti à un certain nombre de constatations supplémentaires préjudiciables à la fiabilité du système de contrôle, notamment:

- l'indication inexacte de l'origine du produit sur l'étiquette biologique (voir **encadré 7**);
- l'établissement, par l'organisme de contrôle, d'un rapport d'inspection incomplet fournissant une assurance limitée en ce qui concerne un grand nombre d'unités de production et de transformation dans différents pays tiers (voir **encadré 8**).

Encadré 7 – Exemples d'indication inexacte de l'origine du produit sur les étiquettes biologiques

L'étiquette biologique de deux produits présentait des informations incorrectes concernant l'origine du produit:

- le pain pita était étiqueté de manière erronée «Agriculture UE» alors que le principal ingrédient du produit (blé) provenait de Moldavie, d'Ukraine et du Kazakhstan;
- la confiture de fraises était étiquetée de manière erronée «Agriculture UE/non UE» alors que ses ingrédients agricoles étaient tous importés de pays hors UE (les fraises et le sucre provenant respectivement du Maroc et du Brésil).

Encadré 8 – Exemple d'un rapport d'inspection incomplet fournissant une assurance limitée en ce qui concerne un grand nombre d'opérateurs dans différents pays

Pour l'un des produits faisant l'objet de l'exercice de traçabilité, le certificat du principal opérateur en Turquie couvrait 10 unités de production et 15 unités de transformation en Turquie, en Éthiopie, au Kirghizstan, au Kazakhstan et en Ukraine.

Nous avons demandé le dernier rapport d'inspection, sur lequel l'organisme de contrôle s'était fondé pour certifier le principal opérateur et l'ensemble de ses unités. Notre analyse a révélé que ce rapport de huit pages ne comprenait pas les informations de base telles que les dates des visites aux différentes unités et la nature des contrôles effectivement opérés dans chacune des différentes unités. Nous ne

disposons donc que d'une assurance limitée que des contrôles adéquats ont été réalisés pour l'ensemble des unités de production et de transformation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

90. Le système de contrôle des produits biologiques est défini dans la réglementation de l'UE. Il vise à donner aux consommateurs l'assurance que, lorsqu'ils achètent des produits biologiques, les règles de l'UE – ou des règles équivalentes – ont été appliquées à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement. Tel doit être le cas, que les produits proviennent de l'UE ou qu'ils soient importés. Nous avons constaté que, même si le système de contrôle s'était amélioré depuis notre précédent audit et que nos recommandations avaient généralement été mises en œuvre (voir l'**annexe**), certains défis restaient à relever.

91. En ce qui concerne les produits biologiques provenant de l'UE, à savoir la majeure partie de la consommation européenne, la Commission et les États membres ont remédié à un grand nombre des faiblesses mises au jour dans notre précédent rapport.

92. Après la publication de notre rapport de 2012, la Commission a repris ses visites d'audit dans les États membres et a, à ce jour, visité la plupart d'entre eux. Nous avons constaté que ses travaux ont été dûment exécutés et que leur suivi a été correctement assuré. Les audits de la Commission ont mis en évidence un certain nombre de faiblesses et ont conduit les États membres à prendre des mesures correctrices. Outre ses audits, la Commission a pris des initiatives en matière de coordination et de formation, et rencontre fréquemment les représentants des États membres afin d'examiner le suivi des irrégularités et des allégations de fraude (**points 31 à 35**).

93. Les autorités compétentes des États membres que nous avons audités ont pris des mesures pour améliorer leurs systèmes de contrôle. Les six États membres ayant fait l'objet de notre suivi ont remédié à la plupart des faiblesses observées lors de notre dernier audit en apportant des modifications au cadre juridique, en renforçant la coordination avec les organismes d'accréditation, ainsi qu'en améliorant les lignes directrices relatives à la supervision des organismes de contrôle (**point 38**). Les huit États membres examinés disposent désormais d'un catalogue répertoriant les types de manquement et les mesures d'exécution correspondantes (y compris les sanctions) qu'il incombe aux organismes de contrôle d'appliquer (**point 44**). Pourtant, nous avons encore décelé un certain nombre de faiblesses liées à nos constatations antérieures (**points 40 et 41**). Nous avons aussi noté que l'application des mesures

d'exécution n'avait pas encore été harmonisée dans l'ensemble de l'UE et que la communication des informations dans les États membres était parfois lente et lacunaire (**points 43, 45 et 49**).

Recommandation n° 1 – Remédier aux faiblesses qui subsistent dans les systèmes de contrôle des États membres et dans la communication des informations

La Commission devrait:

- a) assurer le suivi des faiblesses résiduelles que nous avons décelées dans les systèmes de contrôle des États membres;
- b) œuvrer à une meilleure harmonisation de la définition des irrégularités et des infractions ainsi que des mesures d'exécution correspondantes grâce à des discussions avec les représentants des États membres et à l'adoption d'actes d'exécution;
- c) fournir des orientations aux autorités compétentes afin qu'elles améliorent leur communication des informations, par exemple en comblant les lacunes à cet égard dans leurs rapports annuels.

Délai de mise en œuvre: 2020.

94. Une part plus faible des denrées alimentaires biologiques consommées dans l'UE provient des importations. Des organismes de contrôle reconnus équivalents certifient plus de 80 % des produits biologiques importés dans l'Union. Le reste est importé de pays tiers reconnus équivalents. Depuis 2012, les audits de la Commission ont couvert la plupart de ces pays (**point 62**). La Commission a également commencé à effectuer des visites auprès des organismes de contrôle reconnus équivalents et a procédé à l'examen de leurs activités sur place dans les pays tiers. À ce jour ont été concernés les systèmes applicables à environ un tiers des importations certifiées par les organismes de contrôle reconnus équivalents (**points 57 et 58**). Il est difficile pour la Commission d'assurer la supervision de ces organismes étant donné que, en tant qu'autorité compétente, elle ne peut pas s'appuyer sur les travaux d'une autre autorité compétente comme c'est le cas pour les États membres de l'UE ou les pays tiers reconnus équivalents. Lorsque la Commission décèle des faiblesses, elle peut prendre un temps

considérable pour y remédier au niveau des différents organismes de contrôle opérant dans le même pays (**point 60**).

95. Outre le suivi de ses audits, la Commission examine systématiquement les rapports annuels que lui adressent les organismes de contrôle et les pays tiers reconnus équivalents. Toutefois, la Commission procède souvent à cette évaluation avec du retard (**point 69**). Nous avons observé que la Commission s'appuie sur les rapports des organismes d'accréditation; cependant, il n'existe aucun accord de coopération formel en place fixant les modalités d'un échange régulier d'informations ou permettant à la Commission de coordonner la supervision avec les organismes d'accréditation (**point 70**). Nous avons constaté que la Commission commence seulement à explorer les synergies possibles en matière de surveillance des importations de produits biologiques avec les autorités compétentes d'autres grands marchés d'importation de ce type de produits (États-Unis, Canada, Chili, Suisse, Japon et Corée du Sud) (**point 71**).

96. En ce qui concerne le système de contrôle des importations, son application par la Commission peut se révéler un processus long et difficile; toutefois, de nouvelles règles ont été introduites afin de gagner en rapidité et en efficacité. La Commission sera en mesure d'adopter des actes d'exécution immédiatement applicables afin de retirer plus rapidement la reconnaissance des organismes de contrôle reconnus équivalents (**point 72**). En ce qui concerne les pays tiers reconnus équivalents, par analogie à l'accord commercial avec le Chili, les futurs accords commerciaux pourraient inclure des mécanismes de communication, de vérification et de résolution des litiges (**point 74**).

97. Les États membres sont également responsables de la réalisation de contrôles sur les produits biologiques importés et, dans le cadre de leur supervision des organismes de contrôle, ils vérifient si les procédures et les contrôles mis en place par les importateurs sont appropriés. Nous avons mis au jour des faiblesses dans les contrôles effectués sur les lots entrants et nous avons constaté que les vérifications réalisées par les organismes de contrôle sur les importateurs étaient encore incomplètes dans certains États membres (**points 75 à 80**).

Recommandation n° 2 – Améliorer la surveillance des importations grâce à une meilleure coopération

La Commission devrait:

- a) améliorer sa supervision des organismes de contrôle reconnus équivalents, notamment en renforçant la coopération avec les organismes d'accréditation et avec les autorités compétentes d'autres grands marchés d'importation;
- b) évaluer rapidement les rapports annuels établis par les organismes de contrôle et les pays tiers reconnus équivalents;
- c) publier des orientations à l'intention des États membres relatives à la manière d'effectuer des contrôles spécifiques portant sur la supervision des importateurs par les organismes de contrôle et sur les produits biologiques importés.

Délai de mise en œuvre: 2020.

98. Nous avons de nouveau procédé à un exercice de traçabilité afin de vérifier s'il est possible de faire remonter les produits biologiques jusqu'au producteur agricole et si le caractère biologique du produit peut être démontré à l'aide d'un certificat à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement. Les résultats montrent une amélioration par rapport au précédent audit, en particulier dans l'Union. Cependant, il n'a pas été possible de remonter jusqu'au producteur agricole pour tous les produits (**points 86 et 87**). Nous avons constaté que la plupart des organismes de contrôle dans l'UE disposent désormais d'une base de données en ligne recensant les certificats biologiques pour l'ensemble de leurs opérateurs. Néanmoins, ces bases de données ne sont pas harmonisées en termes de contenu et ne sont pas pratiques si l'organisme de contrôle de l'opérateur n'est pas connu (**point 88**). La mise à disposition de bases de données en ligne pour les opérateurs situés en dehors de l'UE pourrait faciliter la traçabilité des produits importés.

Recommandation n° 3 – Procéder à des contrôles de traçabilité plus complets

La Commission devrait:

- a) procéder à des exercices de traçabilité allant au delà des frontières de l'UE dans le cadre de ses activités de surveillance des produits importés et utiliser les résultats pour mieux cibler les audits ou les contrôles ad hoc sur les organismes de contrôle et dans les pays tiers;
- b) analyser, en collaboration avec les autorités compétentes, les résultats de leurs tests de traçabilité afin de détecter les faiblesses et de déterminer les éventuelles mesures correctrices à prendre;
- c) améliorer l'accessibilité transfrontalière des données relatives aux certificats biologiques et imposer aux organismes de contrôle dans les pays tiers de répertorier leurs certificats en ligne.

Délais de mise en œuvre: a) et b) 2020, c) 2024.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos MILIONIS, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 13 février 2019.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

Évaluation du degré de mise en œuvre des recommandations formulées dans le rapport spécial n° 9/2012

Recommandation du rapport spécial n° 9/2012	État actuel	Commentaires
n° 1 Les autorités compétentes devraient renforcer la supervision qu'elles exercent sur les organismes de contrôle en appliquant des procédures appropriées et documentées pour agréer et superviser ces organismes, en favorisant une définition uniforme de ce qui constitue une infraction ou une irrégularité et des sanctions correspondantes, et en encourageant les bonnes pratiques.	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Nette amélioration, mais des faiblesses subsistent dans certains États membres.
n° 2 Les États membres devraient assurer que l'ensemble des informations pertinentes relatives aux infractions et aux irrégularités puissent circuler directement entre les organismes de contrôle et les organismes payeurs. En outre, la Commission devrait préciser la forme et le calendrier pour la communication des infractions et des irrégularités, introduire des mesures appropriées pour veiller à ce que les États membres remplissent leurs obligations en matière de communication des données et revoir le système d'information prévu pour la notification des infractions et des irrégularités, ainsi qu'envisager de l'étendre aux communications relatives aux pays tiers.	Mise en œuvre à pratiquement tous égards Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Nette amélioration, mais des faiblesses subsistent dans certains États membres. Nette amélioration, mais des faiblesses subsistent en ce qui concerne les obligations en matière de communication des informations.
n° 3 Les contrôles devraient être renforcés pour assurer que les opérateurs satisfassent aux exigences réglementaires en matière de traçabilité; à cet égard, la Commission devrait clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs.	Mise en œuvre à certains égards Mise en œuvre à certains égards	Amélioration, mais trop de produits ne peuvent toujours pas être retracés. Partiellement mise en œuvre (en ce qui concerne les produits importés de pays tiers) par l'intermédiaire du système TRACES.
n° 4 La Commission devrait renforcer la surveillance qu'elle exerce sur les systèmes de contrôle des États membres en effectuant des visites d'audit ainsi qu'en collectant et en exploitant les données et les informations nécessaires.	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	La collecte et l'exploitation des informations figurant dans les rapports annuels doivent être améliorées.
n° 5 La Commission devrait assurer une supervision appropriée des pays figurant sur la liste des pays reconnus comme équivalents pour la production biologique et procéder en temps utile à l'évaluation des candidatures des pays tiers demandant à être inscrits sur cette liste.	Mise en œuvre à pratiquement tous égards	Évaluation tardive des rapports annuels et très peu de réunions annuelles.
n° 6 Les États membres devraient veiller à ce que le régime d'autorisation des importations soit correctement appliqué aussi longtemps qu'il reste en vigueur. Les autorités compétentes dans les États membres devraient renforcer les vérifications portant sur les organismes de contrôle habilités à délivrer les certificats d'inspection.	La recommandation n'est plus pertinente	



Bruxelles, le 7.3.2019
COM(2019) 119 final

LIMITED

**RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES
COMPTES EUROPÉENNE**

**«LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DES PRODUITS BIOLOGIQUES S'EST
AMÉLIORÉ, MAIS CERTAINS PROBLÈMES DEMEURENT»**

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DES PRODUITS BIOLOGIQUES S'EST AMÉLIORÉ, MAIS CERTAINS PROBLÈMES DEMEURENT»

RÉSUMÉ

II. La Commission estime que les recommandations formulées par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 9/2012 ont été mises en œuvre. Des mesures ont notamment été prises pour améliorer le cadre juridique et pour rappeler leurs obligations juridiques aux États membres. En outre, dans le cadre du système TRACES, la Commission a mis en place le certificat d'inspection électronique, qui a considérablement amélioré la traçabilité des produits importés en provenance de pays tiers.

VII. La Commission accepte les recommandations.

INTRODUCTION

14. La Commission a recours à différents moyens de supervision en ce qui concerne les activités des organismes de contrôle équivalents dans les pays tiers. En outre, la Commission formule des demandes d'informations *ad hoc*, par exemple pour prouver la traçabilité d'un envoi ou d'un produit.

OBSERVATIONS

41.

Deuxième tiret: en ce qui concerne les éléments factuels de l'approche fondée sur les risques, les organismes de contrôle devraient procéder à un échantillonnage sur la base des risques, mais aussi, en plus de celui-ci, à un échantillonnage et à une analyse en laboratoire dans les cas où on suspecte l'utilisation de produits non autorisés.

43. La Commission a lancé l'exercice d'harmonisation du catalogue national de mesures lors de la réunion du Comité chargé de la production biologique qui s'est tenue le 6 juin 2018.

Le cadre comprend les étapes suivantes:

- i) sélection d'un certain nombre de cas de non-conformité fréquents/graves;
- ii) établissement d'un formulaire-type à cinq colonnes (référence juridique, classification des cas de non-conformité, type de mesure, procédure administrative et suivi);
- iii) demande adressée aux États membres de remplir le formulaire sur la base de leur catalogue national de mesures actuel;
- iv) analyse des formulaires complétés - rédaction de conclusions concernant les variations;
- v) projet de lignes directrices relatives à l'établissement du catalogue national des mesures.

Encadré 1 – La communication est parfois lente et incomplète

Concernant la communication via OFIS: la Commission a mis en évidence le problème de la ponctualité des notifications OFIS et a invité les États membres à prendre des mesures à cet égard. En outre, lors des audits dans les États membres, la Commission examine un échantillon aléatoire des cas de non-conformité et vérifie:

- i) que l'organisme de contrôle a signalé en temps utile les cas de non-conformité à l'autorité compétente et
- ii) que l'autorité compétente a introduit la notification dans OFIS.

En cas de manquement, elle adresse des recommandations aux États membres qui doivent prendre des mesures.

Concernant le «rapport annuel à la Commission»: la Commission a lancé un certain nombre d'initiatives visant à améliorer tant le respect des délais de présentation des rapports annuels que le contenu de ces derniers. La Commission a débattu de la question avec les États membres au sein du comité chargé de la production biologique et a envoyé des lettres de rappel concernant les retards dans la présentation des rapports annuels. En vue d'améliorer la communication des États membres et de la rendre plus claire, elle a révisé la «liste de contrôle relative aux rapports annuels» afin d'aider les États membres dans l'élaboration de leurs rapports annuels et de leur permettre de veiller à ce que ces rapports contiennent les données pertinentes requises en matière de production biologique.

La Commission entend régler la question par l'adoption d'un acte d'exécution au titre de l'article 25, point a), du règlement (UE) 2017/625 sur les contrôles officiels.

Encadré 2 – Faible périodicité des audits de la Commission

En 2019, la Commission procédera à l'audit d'un autre organisme de contrôle opérant en République dominicaine, en tenant précisément compte du fait que ce pays est l'un des principaux exportateurs de produits biologiques vers l'UE.

59. Sur la base des avis de sécurité, les visites prévues par la Commission dans certains pays ont dû être annulées ou reportées. En pareils cas, la Commission dispose d'autres moyens de contrôle pour obtenir une assurance quant au niveau de performance des organismes de contrôle, comme: des contrôles administratifs dans les bureaux de l'organisme de contrôle, la vérification des contrôles par les inspecteurs des organismes de contrôle dans un autre pays, le suivi direct des irrégularités avec les organismes de contrôle et l'analyse des rapports annuels.

Encadré 3 – Difficultés à remédier aux faiblesses systémiques par l'intermédiaire des audits de l'organisme de contrôle

La Commission et les États membres sont convenus de mettre en place de nouvelles «lignes directrices relatives à des contrôles officiels supplémentaires concernant les produits biologiques originaires de Chine». Ce document est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2019 et impose aux États membres de procéder, pour un ensemble de produits donnés, aux contrôles et aux vérifications de tous les envois en provenance de Chine.

Les États membres et la Commission ont considéré que ces lignes directrices étaient indispensables compte tenu du nombre croissant d'irrégularités notifiées dans OFIS pour certains types de produits importés de Chine.

61. Conformément au nouveau règlement relatif à la production biologique, les normes et les systèmes de contrôle des organismes de contrôle en ce qui concerne la production biologique devront respecter les règles de l'UE. Comme l'a souligné la Cour des comptes, cela permettra de gagner du temps, étant donné que les normes ne devront plus être évaluées. Toutefois, tous les autres éléments de l'évaluation, de la surveillance et de la supervision restent inchangés.

67. La Commission surveille en permanence les notifications OFIS et contacte les autorités de contrôle des pays tiers équivalents en cas de retards récurrents dans les réponses ou pour des questions spécifiques.

En outre, dans le contexte du comité chargé de la production biologique, la Commission présente régulièrement les cas de notification aux États membres afin de les examiner.

70. La Commission considère que la surveillance des organismes d'accréditation constitue la pierre angulaire du système de contrôle.

Il convient de noter qu'il n'existe dans le règlement relatif à la production biologique aucune disposition juridique fixant le cadre des relations entre la Commission et les organismes d'accréditation, qui opèrent dans le cadre d'un contrat privé avec les organismes de contrôle.

Toutefois, la Commission et les organismes d'accréditation coopèrent activement (ateliers spécifiques et réunions *ad hoc*, par exemple); en outre, les organismes d'accréditation sont en copie des échanges entre la Commission et les organismes de contrôle concernés.

L'objectif principal des réunions est de communiquer aux organismes d'accréditation les problèmes auxquels se heurte la Commission en ce qui concerne la surveillance des organismes de contrôle reconnus pour l'équivalence et la certification des produits issus de l'agriculture biologique des pays tiers, et de recueillir le point de vue de ces organismes concernant les difficultés opérationnelles de mise en œuvre du règlement relatif à la production biologique.

72. L'objectif, présent et futur, de la Commission est de viser à réduire autant que possible le retard intervenant entre une décision de suspension ou de retrait d'organismes ou d'autorités figurant à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1235/2008 et son entrée en vigueur effective.

77. La Commission a intégré un champ pour les contrôles supplémentaires à l'importation dans la liste de contrôle révisée pour l'évaluation des rapports annuels; elle assurera le suivi de la qualité et de l'exactitude des données reçues à ce sujet.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 – Remédier aux lacunes qui subsistent dans les systèmes de contrôle et dans les rapports des États membres

a) La Commission accepte la recommandation.

La Commission a mis en place des procédures systématiques pour assurer le suivi des recommandations issues des audits effectués par sa direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire. En réponse aux recommandations d'audit, les États membres sont invités à présenter des plans d'action pour remédier aux lacunes du système national de contrôle concerné et à fournir la preuve de la mise en œuvre de ceux-ci. Les autres faiblesses relevées par la Cour des comptes européenne seront prises en compte dans le cadre de cet exercice ou seront traitées lors d'actions ciblées (discussions bilatérales et formations).

b) La Commission accepte la recommandation.

La Commission poursuivra le débat déjà engagé avec les États membres en ce qui concerne la poursuite de l'harmonisation des mesures et publiera des orientations relatives à l'élaboration des catalogues nationaux de mesures en vue de leur examen et de leur approbation.

Le nouveau règlement relatif à la production biologique, qui entrera en vigueur en 2021, prévoit l'adoption d'un acte d'exécution visant à définir des mesures uniformes à prendre par les autorités compétentes lorsque des cas de non-conformité sont suspectés ou constatés. Le règlement d'exécution n'entrera pas en vigueur avant 2021.

c) La Commission accepte la recommandation.

La Commission préparera le contenu spécifique du chapitre relatif à la production biologique dans les rapports annuels lors du débat relatif à l'article 25, point a), du règlement (UE) 2017/625 sur les contrôles officiels.

Une amélioration substantielle peut être réalisée par l'adoption d'un formulaire commun clair et par le partage des bonnes pratiques.

95. La Commission considère que la surveillance des organismes d'accréditation constitue la pierre angulaire du système de contrôle.

Il convient de noter qu'il n'existe dans le règlement relatif à la production biologique aucune disposition juridique fixant le cadre des relations entre la Commission et les organismes d'accréditation, qui opèrent dans le cadre d'un contrat privé avec les organismes de contrôle.

Cependant, une coopération active est bien établie entre la Commission et les organismes d'accréditation (atelier spécifique, mise en copie des organismes d'accréditation dans les échanges entre la Commission et les organismes de contrôle concernés, réunions *ad hoc*, par exemple).

Recommandation n° 2 – Améliorer la surveillance des importations grâce à une coopération renforcée

a) La Commission accepte la recommandation.

Outre ses réunions annuelles avec les organismes d'accréditation, la Commission a l'intention:

- d'évaluer les moyens juridiques permettant de renforcer la coopération avec les organismes d'accréditation,
- d'encourager la coopération dans le contexte des discussions multilatérales en vue d'explorer les synergies permettant de faire face aux risques et aux défis communs.

b) La Commission accepte la recommandation.

c) La Commission accepte la recommandation.

La Commission a l'intention de clarifier les dispositions juridiques relatives au contrôle des produits importés, notamment dans le contexte du nouveau règlement relatif à la production biologique, ainsi que de continuer à rédiger des documents d'orientation en ce qui concerne les importations dans l'UE de produits biologiques en provenance de certains pays tiers, ce qui permettra d'harmoniser les pratiques des différents États membres. Le règlement d'exécution n'entrera pas en vigueur avant 2021.

Recommandation n° 3 — Exécution de contrôles de traçabilité plus complets

a) La Commission accepte la recommandation.

Outre les exercices de traçabilité *ad hoc* en cours pour les envois suspects, la Commission a l'intention de procéder chaque année à un certain nombre d'exercices de traçabilité.

b) La Commission accepte la recommandation.

La Commission a l'intention d'inviter les États membres à présenter au comité chargé de la production biologique les résultats de leurs contrôles de traçabilité en même temps que l'analyse des problèmes rencontrés et des mesures de mise en œuvre.

c) La Commission accepte la recommandation.

La Commission souhaite mettre en place un système de certification électronique destiné au marché intérieur qui sera intégré au futur système de gestion des informations pour les contrôles officiels en vue d'améliorer, en premier lieu, l'accessibilité transfrontalière aux données relatives aux certificats biologiques.

La Commission prendra ensuite les mesures nécessaires pour étendre ce système aux pays tiers, notamment aux fins du respect des règles de l'UE qui seront obligatoires d'ici à 2024.

ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Ioulia Papatheodorou, ex-chef de cabinet; M. Kristian Sniter, actuel chef de cabinet, et M. Matteo Tartaggia, attaché de cabinet; M. Michael Bain, manager principal; M^{me} Els Brems, chef de mission; M^{mes} Blanka Happach, Greta Kapustaite et Radostina Simeonova, auditrices. L'assistance linguistique a été assurée par M^{me} Miroslava Chakalova-Siddy, M. Marek Riha et M^{me} Fiona Urquhart.



De gauche à droite: Michael Bain, Blanka Happach, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaite et Kristian Sniter.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	29.11.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	3.1.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	13.2.2019
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	3.8.2019

Depuis 1991, l'UE dispose d'un système de contrôle de la production, de la transformation, de la distribution et de l'importation de produits biologiques. Ce système vise à donner aux consommateurs l'assurance que les règles en matière de production biologique sont appliquées à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement. Le secteur biologique de l'UE a connu un développement rapide au cours des dernières années. Dans le cadre du suivi de notre rapport spécial n° 9/2012 publié en juin 2012, nous avons constaté que le système de contrôle s'était amélioré. Nos recommandations avaient généralement été mises en œuvre, mais certains défis restaient à relever. Nous formulons des recommandations visant à remédier aux faiblesses résiduelles que nous avons relevées dans les États membres en ce qui concerne les produits de l'UE, à améliorer la surveillance des produits biologiques importés grâce à une meilleure coopération, et à procéder à des contrôles de traçabilité plus complets.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2019.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.