

INAO	
CONSEIL DES AGREMENTS ET CONTROLES	
Séance du 2 juillet 2015	
<i>Résumé des décisions prises</i>	
2015-300	DATE : 2 juillet 2015

ÉTAIENT PRESENTS :

Monsieur NASLES, Président
Madame SEREC, Commissaire du Gouvernement

COMITES NATIONAUX

Madame DELHOMMEL
Messieurs BRISEBARRE, CACHAN, PARIS, RICHARD, SCHYLER

ORGANISMES DE CONTROLE :

Madame CHAMPION, Messieurs DESCLAUX de LESCAR, FAURE, LEFEVRE, LUQUET

PERSONNALITES QUALIFIEES :

Mesdames CAILLET-DESMAREST, JOVINE, et MAZÉ, Messieurs CADET, et SAUVAGEOT

REPRESENTANTS DES ADMINISTRATIONS :

Représentant de la DGPE : Mesdames GRAS et PIEPRZOWNIK
Représentant de la DGAL : Madame COROLLER
Représentantes de la DGCCRF : Mesdames MEYER et COULOMBE

ASSISTAIENT EGALEMENT en tant qu'invités :

Messieurs GIROUD, LAPORTE,

ÉTAIENT EXCUSÉS :

Mesdames DENIS, HUET, Messieurs BIAU, BOESCH, CHEVALIER, d'OZENAY, DUBOIS, GALLY, HERAULT, LALaurIE, MICHEL, MUSELLEC, PAUL, PERRAUD, POIGT, ROOSE.

INAO MONTREUIL :

Mesdames FUGAZZA, DJAIZ, MAJCHRZAK et Messieurs BRIAND, CATROU, et APPAMON

Le président rappelle le départ du commissaire du Gouvernement, Eric GIRY, remplacé par Julien TURENNE excusé aujourd'hui. Il accueille Madame Karine SEREC, sous directrice à la Compétitivité à la DGPE, qui sera la commissaire du Gouvernement pour cette séance.

La commissaire du Gouvernement remercie de leur accueil le président et les membres du CAC. Elle présente les nouvelles missions de son service suite à la réorganisation structurelle de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE, ex-DGPAAT). Sa mission est d'accompagner et soutenir les acteurs économiques pour soutenir la relance économique et la transition écologique des filières françaises. Elle indique que le Bureau en charge des signes de qualité et de l'agriculture biologique s'appelle désormais le bureau de la Qualité.

CAC – 2015 – 202 Catalogue des mesures à appliquer en cas d'irrégularité ou d'infraction aux règles de la production biologique : proposition de modifications

Ce catalogue, résultat d'un travail collaboratif entre l'INAO et les organismes certificateurs agréés, a été adopté par le CAC en mai 2014, et est entré en application le 1er novembre 2014. S'agissant d'une grille de traitement des manquements, il était prévu que ce catalogue national puisse être modifié par l'INAO (CAC) en fonction des évolutions de la réglementation relative à l'agriculture biologique et des retours d'expérience des organismes certificateurs et des professionnels.

Une modification a déjà été faite en début d'année, et les services de l'INAO ont été sollicités dernièrement pour réexaminer l'ensemble des manquements en lien avec l'attache ou l'isolement des animaux et l'accès aux espaces de plein air, dans le but d'introduire une plus grande progressivité dans les sanctions, afin de mieux prendre en compte la diversité des situations rencontrées.

Les propositions de modifications sont les suivantes :

- introduction de 3 nouveaux manquements n°345, n°346 et n°347 afin de distinguer et prendre en compte le cas particulier des élevages de bovins qui peuvent pratiquer l'attache,
- Modification du manquement n°114 : Définition plus précise des situations concernées par ce manquement et modification de la sanction prévue en première récidive, avec des dispositions prévoyant un éventuel retour des animaux dans le circuit agriculture biologique après une nouvelle période de conversion,
- Modification des manquements n°119 et 120 : Reformulation des libellés et modification des sanctions prévues, et comme dans le cas précédent des précisions pour permettre un éventuel retour des animaux dans le circuit biologique après une nouvelle période de conversion, alors qu'aujourd'hui la sortie est définitive.

Il est aussi proposé d'introduire au point D.3, relatif à la contextualisation des mesures de traitement des manquements, une mention destinée à préciser que, pour ce qui concerne les dérogations qui peuvent être accordées par l'INAO au titre des articles 39, 40.1 (a, b, c), 40.2, 47 (a, b, c, d) du règlement (CE) n° 889/2008 modifié, que l'opérateur qui ne dispose pas encore de la décision de l'INAO à la date du contrôle par l'organisme certificateur, n'est pas considéré en situation de manquement s'il est constaté qu'il respecte toutes les conditions afférentes à la mise en œuvre de la dérogation.

Ces propositions de modifications ont fait l'objet de discussion avec les organismes de contrôles et les administrations concernées.

La DGPE s'est interrogée sur la typologie fine des exploitations potentiellement concernées par les manquements 345 et 346, pour prévoir un accompagnement le plus adapté possible pour un retour en conformité. Le Pôle Agriculture Biologique de l'INAO, en lien avec les organismes certificateurs, essaiera d'effectuer une évaluation plus fine que celle faite jusqu'à aujourd'hui de ces cas; le Pôle précise que les modifications proposées permettent déjà de prendre en compte de nombreuses situations notamment en s'adaptant aux difficultés liées aux conditions climatiques.

Il est précisé qu'en ce qui concerne l'application de sanction en cas de récidive, comme la sanction de l'année précédente était un avertissement, c'est bien la sanction prévue en cas de récidive qui devra s'appliquer.

Ces modifications, seront effectives lorsque la diffusion aura été faite aux organismes de contrôle, au plus tard fin juillet.

Le CAC a approuvé les modifications des mesures à appliquer en cas d'irrégularité ou d'infraction aux règles de la production biologique.

CAC – 2015 – 203 Recueil des orientations du CAC : proposition de modifications

Lors de sa réunion du mois de novembre 2014, le CAC a adopté plusieurs modifications du recueil des orientations, dont une concernant la suppression des valeurs-cibles dans les plans de contrôles.

Cette proposition de suppression a pour objectif une simplification du traitement des dossiers, en évitant de reprendre dans les plans les valeurs cibles présentes dans les cahiers des charges. Cela permet aussi de ne pas à avoir à modifier les plans de contrôles lorsque seules des valeurs cibles sont modifiées dans les cahiers des charges, ce qui dans les nouvelles procédures de validation des modifications des cahiers des charges permettra aussi un raccourcissement des délais.

Cette orientation est entrée en application en février 2015. Depuis son entrée en vigueur, de nombreux professionnels ont fait part de leur souhait de maintenir dans les plans de contrôles les valeurs cibles.

Afin de pouvoir prendre en compte les cas particuliers dans lesquels la présence d'une valeur cible dans un plan peut s'avérer nécessaire pour sa bonne application, il est proposé de compléter l'orientation actuelle sur les valeurs cibles.

La nouvelle rédaction est la suivante : « Les plans de contrôle ou d'inspection doivent mentionner les différents points de contrôle et les méthodes de contrôle afférents, mais ne doivent pas mentionner les valeurs-cibles. Toutefois, par dérogation à ce principe, certaines valeurs-cibles d'un cahier des charges peuvent être mentionnées dans le plan de contrôle, à la seule condition de démontrer que leur absence serait de nature à nuire à la bonne compréhension et à l'application du plan de contrôle. »

La règle est donc bien que les plans de contrôle ne doivent pas contenir de valeurs-cibles, la présence d'une ou de certaines valeurs cibles dans un plan de contrôle ou d'inspection étant une exception. Les OCO qui souhaitent intégrer une ou des valeurs cibles dans les PC/PI devront donc motiver leur demande.

L'importance de la clarté de la rédaction des cahiers des charges est rappelée. Il est aussi rappelé que, dans la pratique, des documents méthodologiques apportant les précisions utiles aux contrôleurs et aux opérateurs peuvent exister, et être annexés au plan de contrôle.

Le CAC a approuvé la modification du recueil des orientations.

CAC – 2015 – 204 Directive INAO-DIR-CAC-1 (Mise en œuvre des contrôles et traitement des manquements) : proposition de modifications

Il s'agit précisément de la procédure de traitement par l'INAO des déclarations annuelles de retards dans la réalisation des contrôles.

Actuellement, la procédure de traitement des demandes de dérogations au respect des fréquences de contrôle inscrites dans les plans prévoit que l'organisme demandeur sollicite le directeur de l'INAO dans un courrier en justifiant sa demande avant le 31 janvier de l'année suivant la fin de la période concernée. Les services de l'INAO souhaitent modifier cette procédure qui est très chronophage et n'est pas nécessaire à la bonne marche du dispositif.

Une première proposition de simplification de cette procédure a été présentée au CAC du 15 avril 2015. Celle-ci n'a pas été mise en œuvre suite à une demande de modification rédactionnelle du CAC.

La proposition de modification de la directive INAO-DIR-CAC-1 est la suivante : « Au plus tard le 31 janvier de chaque année, l'organisme de contrôle doit transmettre à l'INAO un état des contrôles qu'il n'a pu réaliser l'année précédente, avec indication des opérateurs concernés (liste nominative) et des motifs ayant conduit à ces retards de réalisation. Les retards de réalisation pour lesquels les motifs invoqués ne sont pas assimilables à des cas de force majeure, indépendants de la volonté de l'organisme, seront considérés comme relevant d'une situation de non-conformité. L'appréciation de ces situations se fera lors des évaluations techniques (agrément et accréditation) dans les locaux de l'organisme.

En outre, quels que soient les motifs de retard, les contrôles non réalisés au titre de l'année précédente :

- doivent être réalisés dans les meilleurs délais (en tenant toutefois compte de la saisonnalité des productions), - viennent s'ajouter aux contrôles à réaliser au titre de l'année en cours, et doivent ainsi être clairement identifiés dans les bases de données de l'organisme de contrôle comme étant rattachés à l'année précédente. »

Il s'agit en fait de déplacer le lieu et le moment de l'examen de la pertinence de ce qui est déclaré par l'organisme de contrôle. Ceci serait applicable aussi bien lors des évaluations techniques de suivi d'agrément que lors de celles de suivi d'accréditation.

Certains membres du CAC font part de réserve (possible appréciation très stricte lors des évaluations avec des non conformités signifiées systématiquement alors même qu'il y a très peu de contrôles à rattraper et que tous ont été rattrapés au mois de janvier) et indiquent qu'il existe un risque d'éventuels traitements différents selon les évaluateurs.

Le CAC a approuvé la modification de la directive INAO-DIR-CAC-1 (Mise en œuvre des contrôles et traitement des manquements), avec 5 abstentions.

CAC – 2015 – 205 Directive INAO-DIR-CAC-3 (Lignes directrices pour la rédaction de plans de contrôle dans le cadre de la certification du mode de production biologique) : proposition de modifications

Il s'agit de la même problématique que le point précédent, pour la directive relative à la production biologique. Les deux points ont été présentés et discutés en même temps.

Il est aussi proposé de renommer la directive INAO-DIR-CAC-3 « Mise en œuvre des contrôles et traitement des manquements en agriculture biologique », par analogie avec l'intitulé de la directive INAO_DIR_CAC_1 « Mise en œuvre des contrôles et des manquements » qui s'applique aux SIQO autres que l'agriculture biologique.

Le CAC a approuvé la modification de la directive INAO-DIR-CAC-3, avec 5 abstentions.

CAC – 2015 – 206 Bilan de la supervision des contrôles de l'année 2014

Ce bilan, établi à partir des données adressées par les organismes de contrôles, (rapports annuels et échanges de données informatisées), ainsi que des résultats des évaluations techniques réalisées tout long de l'année par l'INAO, est présenté chaque année au CAC. Ce bilan est présenté de manière agrégée et synthétique.

Il convient de noter que la présentation des données concernant l'agriculture biologique est un peu différente que pour les autres SIQO. En effet, le formalisme demandé par l'Union européenne pour la restitution des données a été respecté pour ce secteur.

Les premières observations portent sur la comparaison entre le nombre de contrôles requis et le nombre de contrôles réalisés :

- en ce qui concerne les contrôles externes, le pourcentage de réalisation situé entre 97 et 100 % est globalement satisfaisant, sachant de plus que des contrôles ont déjà été rattrapés en 2015 ;
- en ce qui concerne les contrôles internes, les pourcentages de réalisation sont aussi globalement satisfaisants ; on note un meilleur taux de réalisation dans les filières où les contrôles internes représentent une part importante de la totalité des contrôles, notamment les filières en appellation d'origine ;
- en ce qui concerne les audits ODG, le pourcentage de réalisation est très élevé. Pour autant, on n'atteint pas le 100% de réalisation, ce qui veut dire que, malgré tout, les audits ne sont pas tous réalisés. Dans la mesure où le nombre d'audits ODG est beaucoup moins élevé que le nombre de contrôles à réaliser pour les opérateurs, il conviendrait qu'un effort soit fait l'année prochaine pour réaliser la totalité des audits, d'autant qu'il s'agit d'audits importants pour la crédibilité et le bon fonctionnement du dispositif.

Les observations suivantes portent sur le traitement des manquements :

- pour les SIQO autres que l'agriculture biologique, on constate que les filières où il y a plus de manquements ne sont pas celles où il y a le plus de sanctions "significatives" (déclassement et suspension et retraits d'habilitation) ; mais il est difficile d'en tirer des conclusions, l'interprétation de ces résultats étant malaisée ;
- pour l'agriculture biologique, le nombre de manquements notifiés en proportion du nombre de contrôles réalisés est très important ; on note aussi que la majorité des sanctions significatives prononcées sont des déclassements de produits ; le système de contrôles semble donc bien adapté à la détection des produits non conformes et à leur retrait du marché.

Les dernières observations portent sur les évaluations techniques (ET) des organismes de contrôles réalisées par l'INAO :

- tous les organismes de contrôles, sauf un qui était dans un cycle de 18 mois, ont été évalués en 2014 ;
- la plupart des évaluations ont donné lieu soit à une demande de complément d'information par rapport aux premiers éléments fournis par l'OCO au moment de ou immédiatement après l'ET, soit par un appel à la vigilance ; il y a eu aussi quelques cas d'évaluations complémentaires.

L'intérêt de ce bilan est d'objectiver les données de la supervision pour l'INAO ; cela permet aussi de préparer le bilan à transmettre à l'Union européenne. Il s'agit certes de données générales, mais l'analyse plus fine faite par les services permet de faire du ciblage en dégagant des tendances par filières et par organismes de contrôles.

La représentante de la DGCCRF indique que dans le cadre du protocole de coordination des contrôles entre les administrations, il conviendrait de fournir aux autres administrations des données plus fines qui soient plus opérationnelles pour bâtir les analyses de risques, notamment sur la nature des sanctions et la problématique à laquelle elles sont liées.

Les représentants des organismes de contrôles demandent à avoir pour l'agriculture biologique une analyse en lien avec le catalogue national, et notamment la ventilation des mesures prises. L'INAO indique que le catalogue étant entré en application en novembre 2014, cela n'a pas été possible pour cette année.

En réponse à une question sur le fait qu'il n'y a apparemment pas de manquements pour les exportateurs en agriculture biologique, l'INAO indique que les données sont en fait globalisées dans les autres catégories d'opérateurs car il n'existe pas d'opérateur qui soit uniquement exportateur.

CAC – 2015 – 207 Retour d'information sur les plans approuvés et sur l'activité des formations restreintes

Le CAC a pris connaissance du bilan des avis émis par sa formation restreinte Agrément (4 avis) et des plans examinés ou approuvés par les formations restreintes (3 plans, dont un uniquement sur des questions de principe) ou approuvés par le directeur par transfert de compétences (20 plans), entre le 15 avril et le 18 juin.

CAC – 2015 – 208 Actualisation des principes directeurs fixés par le CAC

Le CAC a pris connaissance de la mise à jour des principes directeurs fixés par le CAC.

Questions diverses**Groupe de travail sur le contrôle du VCI en vin IGP**

Le Comité national vin IGP a approuvé, le 1^{er} juillet, le principe d'une expérimentation sur le volume complémentaire individuel (VCI). Il convient de faire un groupe de travail pour définir comment intégrer les contrôles de ce dispositif dans les plans de contrôles. Dans la mesure où le dispositif a déjà été mis en place en AOP, les travaux ne devraient pas être très longs car ils pourront s'inspirer de ce qui a été défini pour le contrôle des vins en appellation. Le comité a désigné deux de ses membres pour participer à ce groupe de travail. Le CAC désigne M. LEFEVRE et M. LUQUET pour représenter les organismes de contrôles dans ce groupe.

Informations sur l'avancement des négociations sur le futur règlement contrôles officiels

Un point très rapide sur le calendrier des discussions a été présenté. Les discussions se poursuivent, car la présidence lettone n'a pas réussi à trouver un accord sur un projet de texte avant le 30 juin (fin de son mandat). Quant au contenu du texte sur les points qui intéressent particulièrement le contrôle des SIQO, dont notamment le passage obligatoire du contrôle en certification, il est difficile de faire un point à ce jour, car les propositions de texte ne sont pas stabilisées. La nouvelle présidence luxembourgeoise souhaite aboutir rapidement sur un projet à présenter au conseil des ministres de l'UE, mais compte tenu des sujets bloquants, il n'est pas certain qu'elle y arrive.

Nouvelle procédures, document de contrôlabilité

Il est rappelé que la proposition de créer ce document résulte du constat que des difficultés apparaissent souvent après la quasi finalisation du cahier des charges (CDC) au moment de la rédaction des plans de contrôle ou d'inspection (PC/PI). L'objectif de ce document est que les demandeurs prennent dès le début des réflexions sur les CDC, puis au fur et à mesure de l'avancée du dossier, la dimension des sujets liés au contrôles; et notamment leur faisabilité et leur soutenabilité.

Ce document doit permettre au demandeur de se poser dès l'élaboration du dossier la question de la contrôlabilité des dispositions du projet de cahier des charges, et doit servir de support dans le dialogue évolutif entre le demandeur et la commission d'enquête, et entre le demandeur et son organisme de contrôle, tout au long de l'instruction du cahier des charges. A ce titre il doit être éventuellement revu à chaque étape entraînant une modification du projet de cahier des charges.

Une fois le contenu du CDC stabilisé, le dialogue entre le demandeur et l'OCO doit se stabiliser et l'écriture du plan doit commencer. Si le document joue son rôle, il devrait éviter les situations d'urgence rencontrées aujourd'hui au moment des passages en comités nationaux, les discussions notamment sur les points d'alertes des contrôles ayant eu lieu en amont.

Ce document et son utilisation sont pour l'instant en phase de mise en route, presque de test, et un point sera fait après retour d'expérience. Tout le monde semble d'accord sur la finalité de ce document, reste maintenant à le faire vivre et si nécessaire à le faire évoluer.

Cela répond aux demandes du CAC de pouvoir intégrer le plus en amont possible les OCO dans les discussions.

A l'occasion du débat, il est souligné que, compte tenu des délais de validation définitive des demandes de modifications des CDC, une réflexion sur la nouvelle procédure demandant à ce que les modifications des plans de contrôles soient validables pour la présentation en comités des modifications CDC semble nécessaire pour fluidifier le dispositif.

A l'issue de la discussion il est proposé de modifier le document de contrôlabilité en ajoutant une colonne qui servira aux OCO à donner leurs remarques, et en grisant les colonnes relatives aux fréquences de contrôles, pour montrer que ce sujet ne peut être traité qu'en lien avec les OCO.

En conclusion, il est indiqué que l'évolution des procédures a pour objectif de sécuriser le dispositif, qu'il s'agit pour l'instant d'une période de "rodage" et que des ajustements sont possibles.

Nature de l'intervention des organismes de contrôle dans le processus de contrôle des SIQO

Le service juridique du MAAF vient de faire connaître à l'INAO le résultat de son analyse juridique sur ce sujet, (analyse faite à la suite d'une décision du Conseil d'Etat prise dans le secteur de l'agriculture biologique) qui indique que les organismes certificateurs assurent, sous le contrôle de l'INAO, une mission d'intérêt général pour laquelle ils sont investis de prérogatives de puissance publique.

Ceci a pour conséquence de soumettre les décisions liées à la certification aux juridictions administratives et non aux juridictions judiciaires. Cela veut aussi dire que les décisions des OC doivent respecter les règles d'élaboration des actes administratifs.

Une évaluation de l'impact de cette situation sur le fonctionnement des organismes de contrôle et des adaptations à prévoir est en cours. Les résultats seront présentés aux OCO lors d'une réunion qui se tiendra dans la deuxième quinzaine de septembre.

Audit OAV sur le contrôle des SIQO agro du 12 au 23 octobre

Il est rappelé qu'un audit de l'OAV sur le contrôle des AOP/IGP/STG en France va se dérouler à l'automne. Le programme des visites de cet audit sera finalisé d'ici peu. Dès qu'il sera transmis aux autorités françaises, les organismes qui seront concernés par les visites seront informés. Pendant leur mission, les auditeurs effectueront un "audit pilote" sur la filière viticole.

Calendrier des prochaines réunions du CAC et des formations restreintes en 2015

Prochaine séance du Conseil des Agréments et Contrôles le 26 novembre 2015.

Réunions des formations restreintes : le 17 septembre, le 4 novembre et le 16 décembre.