COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.5.2015
COM(2015) 205 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour le lait, le lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers et les types de viande autres que la viande bovine, porcine, ovine, caprine et la viande de volaille

1. INTRODUCTION

Le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires (ci-après le «règlement INCO»)[1], introduit un ensemble de dispositions relatives à l'indication de l'origine sur l'étiquette pour les denrées alimentaires.

L'article 26, paragraphes 5 et 6, du règlement INCO, en particulier, engage la Commission à présenter une série de rapports au Parlement européen et au Conseil concernant la possibilité d'étendre l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour d'autres denrées. Un premier rapport concernant l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour la viande utilisée comme ingrédient dans les denrées alimentaires préemballées a été adopté le 17 décembre 2013[2].

Le présent rapport couvre l'obligation de la Commission de présenter des rapports au Parlement européen et au Conseil avant le 13 décembre 2014 concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour le lait, le lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers et les types de viande autres que la viande bovine, porcine, ovine, caprine et la viande de volaille. Aux fins du présent rapport, le lait et les produits laitiers s'entendent selon les définitions visées dans le règlement (UE) n° 1308/2013, annexe VII, partie III. Les types de viande concernés couvrent les viandes fraîches et congelées de cheval, de lapin, de renne et de cerf, de gibier d'élevage et sauvage, ainsi que les viandes d'oiseaux autres que le poulet, la dinde, le canard, l'oie et la pintade.

Comme il est souligné à l'article 26, paragraphe 7, du règlement INCO, le rapport tient compte:

– de la nécessité d'informer les consommateurs;

– de la faisabilité de fournir l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour les différents produits; et

– d'une analyse des coûts et des avantages de l'introduction de telles mesures pour les exploitants du secteur alimentaire et les administrations, y compris les incidences sur le marché intérieur et l'impact sur le commerce international.

Dans le but d'apprécier avec soin l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour les denrées visées dans le présent rapport, les services de la Commission ont confié à un consultant indépendant la tâche de réaliser une enquête[3] (ci-après l'«étude») pour analyser l'incidence de différents scénarios d'étiquetage. Les principales conclusions de cette étude sont débattues dans le présent rapport. L'indication volontaire ou obligatoire de l'origine sur l'étiquette a été évaluée dans neuf États membres pour le lait de consommation et les produits comprenant du lait

---

1 Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission (JO L 304 du 22.11.2011, p. 18).

2 COM(2013)755, 17.12.2013.

3 http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/index_en.htm

dans leurs ingrédients, tels que les fromages, les yaourts, etc. et dans les principaux pays producteurs de viande de cheval, de lapin et de gibier.

2. INDICATION OBLIGATOIRE ET VOLONTAIRE DE L'ORIGINE SUR L'ETIQUETTE

Il existe des règles d'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour plusieurs produits, comme le miel[4], les fruits et légumes[5], le poisson non transformé[6], la viande bovine[7], l'huile d'olive[8], le vin[9], les œufs[10], la volaille importée[11] et les boissons spiritueuses[12]. Conformément au règlement INCO, la Commission a adopté des règles précises relatives à l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour les viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles[13]. Ces règles imposent l'indication obligatoire du pays dans lequel l'animal a été élevé pendant une période représentant une part substantielle de sa vie ainsi que l'indication du pays d'abattage. Les nouvelles exigences s'appliqueront à compter du 1er avril 2015 à la viande préemballée, mais les États membres pourront décider de les étendre à la viande non préemballée également.

Bien qu'aucune donnée précise ne soit disponible pour apprécier la part de marché des denrées alimentaires auxquelles s'appliquent les systèmes d'étiquetage alimentaire volontaires, les inventaires disponibles montrent que dans les secteurs du lait et de la viande, les systèmes d'étiquetage alimentaire ont une pénétration relativement plus élevée. Les produits laitiers et à base de viande vendus sur le marché de l'Union européenne portent déjà un étiquetage volontaire, soit dans le cadre du système européen (AOP, IGP ou STG[14]), soit par la volonté d'organisations

---

4 Directive 2001/110/CE du Conseil relative au miel (JO L 164 du 3.6.2014, p. 1).

5 Règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission du 7 juin 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés (JO L 157 du 15.6.2011, p. 1).

6 Règlement (UE) n° 1379/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (JO L 354 du 28.12.2013, p. 1).

7 Règlement (CE) n° 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (JO L 204 du 11.8.2000, p. 1).

8 Règlement d'exécution (UE) n° 29/2012 de la Commission du 13 janvier 2012 relatif aux normes de commercialisation de l'huile d'olive (JO L 12 du 14.1.2012, p. 14).

9 Règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671).

10 Règlement (CE) n° 589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs (JO L 163 du 24.6.2008, p. 6).

11 Règlement (CE) n° 543/2008 de la Commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille (JO L 157 du 17.6.2008, p. 46).

12 Règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 concernant la définition, la désignation, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des boissons spiritueuses et abrogeant le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil (JO L 39 du 13.2.2008, p. 16).

13 Règlement d'exécution (UE) n° 1337/2013 de la Commission du 13 décembre 2013 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles (JO L 335 du 14.12.2013, p. 19).

14 AOP = appellation d'origine protégée; IGP = indication géographique protégée; STG = spécialité traditionnelle garantie.

privées ou publiques (comme un groupe d'opérateurs, des détaillants, des ONG ou des pouvoirs publics). Cet étiquetage se rapporte généralement à un État membre ou à un niveau géographique inférieur (région). Les critères utilisés dans ces systèmes volontaires pour lier certaines caractéristiques à une provenance géographique peuvent varier grandement d'un système à l'autre.

3. LAIT ET AUTRES TYPES DE VIANDE – APERÇU DES SECTEURS

3.1. Chaînes d'approvisionnement et de transformation

Les laiteries, les abattoirs et les ateliers de transformation sont des acteurs clés pour la transmission d'informations sur l'origine à l'acteur suivant de la chaîne alimentaire. Plus le degré d'intégration verticale est élevé, plus il est facile d'assurer que les informations sur l'origine sont transmises tout au long de la chaîne alimentaire. À l'inverse, plus la transformation est complexe et sophistiquée, plus l'indication de l'origine sur l'étiquette devient contraignante.

D'après les informations sur la structure de l'industrie laitière dans l'Union issues d'une enquête menée entre octobre et novembre 2009, les petites et moyennes entreprises qui produisent moins de 100 000 tonnes de lait représentent 81 % des entreprises de transformation du lait et ont transformé 28,5 % du volume de lait total. Dans les États membres qui sont de gros producteurs, il est fréquent qu'environ 50 % de la transformation se concentre dans les cinq plus grandes entreprises. Les agriculteurs sont largement tributaires des entreprises de transformation locales compte tenu de la nature périssable du produit et du flux de production continu. Les entreprises de transformation du lait achetant généralement du lait cru et d'autres composants laitiers auprès de plusieurs fournisseurs et dans les laiteries situées dans les régions frontalières, il est fréquent que du lait provenant d'origines multiples soit transformé au sein d'un même atelier.

En général, les types de viande visés dans le présent rapport concernent également les chaînes d'approvisionnement courtes, souvent au sein d'un même État membre. Les détaillants achètent ces viandes essentiellement à des négociants sur les marchés au comptant, dans les abattoirs ou les ateliers de découpe. Pour la viande de cheval, les chaînes d'approvisionnement peuvent être plus longues étant donné qu'elles rassemblent un plus grand nombre d'exploitants et donnent lieu à des échanges commerciaux plus nombreux au sein et en dehors de l'Union.

3.2. Consommation de lait, de produits laitiers et de types de viande visés dans le présent rapport

La consommation moyenne par habitant dans l'Union s'établit à environ 62 kg pour le lait de consommation, 17 kg pour le fromage, 16 kg pour le lait acidifié, 5 kg pour la crème, 4 kg pour le beurre et 9 kg pour les autres produits laitiers frais (Eurostat, 2013).

Le marché du lait dans l'Union est assez mûr et seuls les États membres qui ont rejoint l'Union ces dix dernières années sont susceptibles d'enregistrer des hausses assez importantes de leur consommation par habitant, tandis que la consommation ne devrait augmenter que légèrement dans les «anciens» États membres.

La consommation des types de viande visés par le présent rapport ne représente que 3 % de la consommation de viande totale dans l'Union[15], mais les informations transmises par les États membres ne sont pas toujours à jour. La consommation de viande de cheval et de lapin concerne davantage l'Italie, la France, l'Espagne, la Belgique et les Pays-Bas. La viande de gibier est essentiellement consommée pendant la saison de la chasse, soit entre octobre et décembre.

3.3. Production et échanges commerciaux

L'Union produit en grande partie elle-même le lait et les produits laitiers dont elle a besoin, puisque près de 65 % du lait qu'elle collecte est transformé en produits de consommation, essentiellement pour le marché intérieur. La production de fromages et de produits frais représente les segments les plus importants de l'utilisation du lait (53 et 43 millions de tonnes d'équivalent lait respectivement). La production de poudres (écrémé, entier et petit-lait) et de beurre représente quant à elle des volumes relativement inférieurs (12 et 25 millions de tonnes d'équivalent lait respectivement). Si leurs échanges intra-UE restent importants (1,6 et 0,6 million de tonnes respectivement), ils n'égalent pas ceux des fromages (3,6 millions de tonnes). Les volumes fluctuent légèrement chaque année selon l'offre et les conditions du marché.

Les importations de produits laitiers se limitent à l'accès préférentiel accordé à certains pays tiers dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, tandis que les exportations de produits laitiers représentent quelque 10 % de la production de lait. Dans l'ensemble, l'Union est un exportateur net de produits laitiers.

La production annuelle des autres types de viande visés dans le présent rapport est estimée à seulement 2 % de la production globale de viande dans l'Union. Les viandes de lapin, de cheval et de gibier représentent environ 490 000, 73 000 et 131 000 tonnes respectivement (FAO, 2012), tandis que les volumes de production des autres types de viande visés dans le présent rapport sont sensiblement inférieurs à ces volumes. Les échanges intra-UE concernent pratiquement 52 000 et 22 000 tonnes de viande de cheval et de lapin respectivement et près de 25 000 tonnes de viande sont importées des pays tiers, principalement d'Argentine, des États-Unis, du Canada et du Mexique pour la viande de cheval, et majoritairement de Chine pour la viande de lapin (plus de 7 000 tonnes). Les importations de gibier proviennent essentiellement de Nouvelle-Zélande.

3.4. Systèmes de traçabilité dans l'UE

Le système de traçabilité des denrées alimentaires dans l'Union vise à garantir la sécurité alimentaire et ne convient pas forcément pour transmettre des informations sur l'origine tout au long de la chaîne alimentaire:

– la sécurité alimentaire[16] requiert d'enregistrer des informations selon le principe «juste avant - juste après» le long de la chaîne alimentaire: les exploitants du secteur alimentaire doivent être en mesure d'identifier les entreprises auxquelles leurs produits ont été fournis et celles qui leur ont fourni

[15] Analyse d'impact – Document de travail des services de la Commission – Indication obligatoire de l'origine pour la viande porcine, de volaille, ovine et caprine non transformée. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

[16] Article 18 du 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).

leurs matériaux. Pour les denrées alimentaires d'origine animale, des exigences plus détaillées en matière d'informations sont d'application[17], sans pour autant qu'il faille établir un lien systématique vers le pays d'origine ou le lieu de provenance de la matière première utilisée;

– une marque de salubrité ou d'identification indiquant le dernier établissement de production/transformation/emballage, ainsi que l'État membre dans lequel celui-ci est situé, doit apparaître sur l'étiquette des produits d'origine animale [article 5 et annexe II, section I, du règlement (CE) n° 853/2004][18], mais cette marque n'indique pas forcément l'origine ou la provenance de la matière première utilisée;

– bien qu'il existe des systèmes d'identification et d'enregistrement des animaux vivants, leur fonctionnement varie d'une espèce à l'autre et, pour la plupart, ne constitue pas une base suffisante pour produire des informations permettant une indication complète de l'origine sur l'étiquette (né/élevé/abattu);

– pour les viandes visées par le présent rapport, le seul cas dans lequel un système d'identification et d'enregistrement des animaux vivants existe est celui des équidés (par ex. pour les chevaux). Un document d'identification, ou passeport, doit accompagner les équidés lors de leurs mouvements dans l'Union, conformément à la décision 2000/68/CE de la Commission et au règlement (CE) n° 504/2008 de la Commission établissant des règles d'identification des équidés nés ou importés dans l'Union. Or, ce système ne prévoit aucune base de données centralisée obligatoire pour suivre les mouvements des animaux. Des travaux sont en cours pour renforcer les exigences en matière d'enregistrement et de nouvelles exigences seront d'application à partir de 2016[19].

4. ATTITUDE DES CONSOMMATEURS ENVERS L'INDICATION OBLIGATOIRE DE L'ORIGINE SUR L'ETIQUETTE POUR LE LAIT ET LES AUTRES TYPES DE VIANDE

D'après le sondage Eurobaromètre réalisé en 2013[20], la plupart des citoyens de l'Union jugent qu'il est nécessaire d'indiquer l'origine du lait, qu'il soit vendu tel quel ou utilisé dans les ingrédients des produits laitiers (84 %). Une même proportion de citoyens (88 %) pense la même chose pour les viandes visées par le présent rapport. Néanmoins, même dans ces cas-là, les attentes relatives aux informations précises que les consommateurs souhaiteraient recevoir sous la notion d'«origine» varient grandement.

Pour le lait et les produits laitiers, les citoyens ont exprimé leur préférence pour le pays de la traite ou de la transformation, tandis que pour la viande, ils s'intéressaient surtout au lieu où l'animal a été élevé et abattu, moins au lieu de naissance. Les

17 Règlement d'exécution (UE) n °931/2011 de la Commission du 19 septembre 2011 relatif aux exigences de traçabilité définies par le règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les denrées alimentaires d'origine animale (JO L 242 du 20.9.2011, p. 2).

18 Règlement (UE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale (JO L 139 du 30.4.2004, p. 55).

19 Règlement d'exécution (UE) 2015/262 de la Commission du 17 février 2015 établissant des règles conformément aux directives du Conseil 90/427/CEE et 2009/156/CE en ce qui concerne les méthodes d'identification des équidés (règlement sur le passeport équin), (JO L 59 du 3.3.2015, p. 1).

20 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_419_400_fr.htm

informations relatives à l'État membre ou au pays tiers ont été jugées plus adéquates que celles relatives à la région ou à la distinction «UE/non-UE».

Les sondages auprès des consommateurs révèlent que l'origine est un facteur important lors de l'achat de lait et de produits laitiers et à base de viande, mais seulement après le prix, le goût et les dates limite de consommation et d'utilisation optimale.

Néanmoins, la plupart des sondages révèlent également d'importantes différences dans les préférences des consommateurs d'un État membre à l'autre et une divergence entre l'intérêt des consommateurs pour l'indication de l'origine sur l'étiquette et leur consentement à payer pour cette information. Ainsi, malgré leur souhait d'être informés, les consommateurs ne sont pas forcément disposés à payer plus cher les produits pour avoir cette information. Les différentes méthodes montrent qu'il est difficile d'estimer le véritable consentement à payer, soit en raison d'un biais méthodologique soit parce que les réponses des consommateurs aux sondages ne correspondent pas toujours à leur comportement en tant qu'acheteurs. Dans l'Eurobaromètre 2013, seuls la moitié environ des consommateurs ont déclaré qu'ils consentaient à payer 1 ou 2 % en plus pour avoir des informations sur l'origine des produits visés par le présent rapport.

5. SCENARIOS POSSIBLES ET MODALITES RELATIVES A L'INDICATION DE L'ORIGINE SUR L'ETIQUETTE

Pour le lait et le lait utilisé comme ingrédient

Les scénarios suivants sont examinés:

– scénario 1 – statu quo (indication volontaire de l'origine sur l'étiquette);

– scénario 2 – indication obligatoire de l'origine de type «UE/non-UE» ou «UE/pays tiers»;

– scénario 3 – indication obligatoire de l'origine précisant l'État membre ou le pays tiers dans lequel le lait a) a été trait ou b) a été transformé.

Pour les types de viande

Les scénarios suivants sont examinés:

– scénario 4 – statu quo (indication volontaire de l'origine sur l'étiquette);

– scénario 5 – indication obligatoire de l'origine précisant l'État membre ou le pays tiers dans lequel l'animal a été élevé pendant une période d'une durée substantielle avant l'abattage ainsi que le lieu de l'abattage;

– scénario 6 – indication obligatoire de l'origine précisant l'État membre ou le pays tiers dans lequel l'animal est né, a été élevé et abattu.

Pour la viande de gibier sauvage, le seul scénario examiné porte sur l'indication du lieu de chasse.

Par ailleurs, le scénario «UE/non-UE» (ou «UE/pays tiers») a été écarté pour les viandes visées par le présent rapport en raison de l'intérêt limité des consommateurs pour un cadre géographique vaste confirmé lors de l'étude et de l'évaluation de

l'incidence de l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette de la viande porcine, de volaille, ovine et caprine[21].

En outre, le scénario d'une indication obligatoire au niveau régional au sein de l'Union a été écarté en raison du coût très élevé de sa mise en œuvre (qui suppose de mettre en place des systèmes de traçabilité plus détaillés et une plus grande segmentation de la chaîne d'approvisionnement) et de l'absence d'une définition juridique harmonisée de ce niveau géographique à l'échelle de l'Union.

6. ANALYSE DES INCIDENCES ET DES COUTS ET AVANTAGES DES DIFFERENTS SCENARIOS

6.1. Impact sur le comportement des consommateurs

Il est difficile d'évaluer les retombées de l'indication de l'origine sur le comportement des consommateurs par une analyse coûts-bénéfices. La mention de l'origine sur l'étiquette est une information supplémentaire fournie aux consommateurs pour qu'ils puissent décider en connaissance de cause des denrées qu'ils achètent et consomment. Globalement, les consommateurs associent l'indication de l'origine à toute une série de caractéristiques positives, dont la qualité.

Dans le scénario du statu quo pour une indication volontaire de l'origine sur l'étiquette, la quantité d'informations fournies sur la provenance du produit dépendra de la demande des consommateurs. Ce scénario permet de satisfaire en partie aux demandes des consommateurs qui attendent des informations systématiques sur l'origine et de respecter davantage le consentement à payer limité des consommateurs pour des informations obligatoires sur l'origine.

Lorsque les exploitants décident volontairement d'afficher sur l'étiquette des informations sur l'origine, cette décision confère une valeur ajoutée au produit et influence les décisions d'achat des consommateurs pour lesquels ces informations sont nécessaires.

Pour le lait et le lait utilisé comme ingrédient

Les scénarios qui prévoient l'indication obligatoire de l'origine de type «UE/non-UE» ou «État membre» fourniraient systématiquement aux consommateurs des informations sur l'origine.

La mention «UE/non-UE» servirait seulement à faire la distinction entre la production de l'Union et celle des pays tiers. Considérée comme trop générique, cette solution ne semble pas justifier une majoration du prix aux yeux des consommateurs. À l'inverse, la mention «État membre» semble plus utile pour les consommateurs, a fortiori lorsque l'indication de l'origine porte sur le lieu de la traite. Inversement, les laiteries préfèrent indiquer le lieu de la transformation en raison d'une simplicité d'application accrue.

Pour les types de viande

Les sondages montrent que les consommateurs s'intéressent essentiellement au lieu où l'animal a été élevé et abattu (ou chassé).

[21] http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/ia_meat_origin_labelling.pdf

Le cas du secteur de la viande de cheval, secoué par les récents scandales qui ont fait naître cette perception négative dans l'opinion générale, a poussé différentes organisations et institutions à demander des informations plus complètes.

6.2. Impacts économiques

6.2.1. Coûts d'exploitation des exploitants du secteur alimentaire

L'étude a montré que, sauf dans le cas d'un étiquetage volontaire qui maintient inchangés les coûts d'exploitation, les nouvelles obligations d'étiquetage entraîneraient des coûts supplémentaires pour les exploitants du secteur alimentaire.

Pour le lait et le lait utilisé comme ingrédient

Les scénarios «UE/non-UE» et «État membre» poseraient des difficultés opérationnelles et exigeraient des adaptations profondes, notamment en ce qui concerne les ingrédients laitiers d'origine mixte.

Le coût de l'indication de l'origine du lait de consommation dépendrait des règles fixées et des caractéristiques de chaque atelier. S'il serait beaucoup plus simple d'indiquer le lieu de la transformation, indiquer le lieu de la traite serait au contraire difficile pour les exploitants dont le lait est issu d'origines multiples et qui supporteraient des coûts d'exploitation supplémentaires pour appliquer cette indication. Pour un produit donné d'origine mixte, les coûts peuvent varier lorsqu'il faut indiquer plusieurs États membres/pays tiers. Si ce scénario finit par être choisi, il faudra entreprendre des travaux techniques supplémentaires pour déterminer les tolérances et limites inférieures au-delà desquelles l'État membre d'origine devra être indiqué (le lait étant un produit liquide, il se mélange naturellement).

Contrairement au lait de consommation, dans la pratique, il apparaît beaucoup plus difficile, et donc plus coûteux, d'indiquer l'origine du lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers, a fortiori pour les produits laitiers ayant atteint un stade de transformation plus avancé après de multiples phases de production et lorsque les ingrédients laitiers proviennent généralement de loin. Les exploitants du secteur alimentaire qui utilisent des ingrédients laitiers provenant d'origines multiples pâtiront des effets suivants:

– les éléments de coûts les plus concernés décrits dans l'étude ont trait à l'adaptation des pratiques d'approvisionnement, aux changements éventuels dans l'éventail des fournisseurs, au passage à des lots de production plus petits, à l'adaptation des processus de production pour obtenir une séparation selon l'origine, à l'adaptation de l'emballage/l'étiquetage et à la mise en œuvre/l'adaptation des systèmes de traçabilité;

– les coûts peuvent varier selon la situation opérationnelle spécifique des exploitants du secteur alimentaire concernés, du produit laitier et de l'ingrédient laitier en cause et des systèmes de traçabilité en place.

L'analyse a indiqué que les coûts supplémentaires sont susceptibles de varier d'une hausse négligeable à 8 % du coût de production d'une entreprise de transformation, mais certaines entreprises affirment que ces coûts pourraient monter jusqu'à 45 % dans un contexte particulièrement défavorable.

Pour les types de viande

– Les coûts pourraient rester relativement faibles (moins de 3 %) par rapport au prix de gros et varier selon la taille et la situation géographique de l'entreprise.

Les grandes entreprises qui s'approvisionnent dans le pays ou auprès d'un pays tiers devraient absorber les coûts plus facilement. Ces coûts entraîneraient la nécessité de renforcer la traçabilité en aval dans la chaîne de transformation et d'approvisionnement.

– Plus les règles d'étiquetage sont complexes, plus coûteuse sera l'adaptation des systèmes d'identification des animaux vivants.

– Les exploitants qui travaillent avec des viandes ayant plusieurs provenances réadapteront leurs approvisionnements selon une origine plus ou moins homogène en vue de réduire les coûts opérationnels.

6.2.2. Compétitivité, échanges commerciaux et flux d'investissements

Les consultants choisis pour l'étude estiment que l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pourrait peut-être pousser les consommateurs vers des marchandises produites dans leur pays. On assisterait alors à une certaine renationalisation du marché intérieur.

Pour le lait et le lait utilisé comme ingrédient

– Dans le scénario «UE/non-UE», le marché intérieur ne devrait pas être grandement touché. Un déplacement des exploitants vers des fournisseurs d'ingrédients laitiers moins nombreux devrait se produire dans le but d'éviter les complications résultant des origines multiples (Union et pays tiers), avec des conséquences possibles sur les échanges internationaux.

– Les débouchés pour le lait et les ingrédients laitiers d'origine mixte seraient plus limités si l'indication de l'État membre devient obligatoire. Les exploitants du secteur alimentaire verraient probablement le prix de leurs matières premières augmenter étant donné que leur base d'approvisionnement globale serait plus restreinte.

Pour les types de viande

– L'ampleur de l'impact des différents scénarios serait limitée pour la plupart des viandes visées dans le présent rapport. À l'inverse, des changements dans la chaîne d'approvisionnement des chevaux peuvent entraîner une segmentation des échanges intra-UE et une diminution du nombre d'intermédiaires. En outre, les exploitants du secteur alimentaire pourraient considérer qu'il est plus rentable d'adapter la structure d'approvisionnement (achats, tailles des lots, réduction des intermédiaires) que de mettre à niveau les systèmes de traçabilité internes pour travailler simultanément à partir de plusieurs sources.

– Les conséquences d'une indication obligatoire de l'origine concerneraient particulièrement les pays tiers qui exportent actuellement certaines quantités de viande non transformée vers l'Union. Les échanges extérieurs de viande de petit gibier et d'oiseaux sauvages sont pratiquement inexistants et les échanges au sein de l'Union sont très limités.

6.2.3. Charges réglementaires pour les entreprises

Pour les exploitants du secteur alimentaire, la nécessité d'enregistrer l'origine des approvisionnements et d'adapter leur système de traçabilité entraînerait des coûts administratifs supplémentaires.

Dans l'ensemble, les laiteries plus modestes tributaires d'un approvisionnement local seraient moins touchées que les centres de collecte des grandes entreprises. De

même, les abattoirs et ateliers de découpe plus modestes qui s'approvisionnent généralement en animaux auprès de fournisseurs locaux ne seraient pas contraints d'adapter sensiblement leurs pratiques d'approvisionnement, ce qui n'entraînerait pas de coûts supplémentaires élevés. Par conséquent, le gros de la charge serait supporté par les laiteries/abattoirs qui exercent leurs activités dans les régions frontalières et ceux situés dans des régions qui ne produisent pas suffisamment de lait cru/viande crue pour répondre à leurs besoins.

L'étude a estimé que la charge resterait identique à celle de la situation actuelle si l'indication de l'origine reste volontaire, et ne devrait augmenter que très peu si l'indication de l'État membre devenait obligatoire pour le lait de consommation.

À l'inverse, la charge supplémentaire peut devenir considérable si l'État membre d'origine doit être indiqué sur l'étiquette des produits composites ayant atteint un stade de transformation plus avancé, comme les yaourts et les desserts à base de lait. S'ils sont soumis à une charge de contrôle plus lourde, les producteurs de denrées alimentaires pourraient être tentés de réduire le nombre de pays dans lesquels ils s'approvisionnent en lait, au détriment du marché intérieur.

Pour les viandes visées par le présent rapport, les consultants choisis pour l'étude estiment que les entreprises réussiraient à réduire les coûts unitaires supplémentaires après une période d'adaptation nécessaire, en particulier les coûts administratifs. Les conséquences ne se feraient sentir que pour les exploitants de viande de cheval, avec d'importantes différences entre les chevaux élevés pour leur viande dans des systèmes d'exploitation spécialisés (d'une importance limitée sur le plan quantitatif) et les autres.

6.2.4. Charges pour les autorités publiques

Bien que l'étude ne donne aucun chiffre détaillé, elle indique toutefois une légère hausse des coûts des contrôles si l'indication «UE/non-UE» devient obligatoire pour le lait de consommation.

Si l'indication de l'État membre devient obligatoire, les coûts seraient majorés et dépendraient grandement de la quantité de détails exigée dans les informations sur l'origine, comme le lieu d'élevage/de traite ou de transformation/abattage.

Le modèle «né/élevé/abattu» serait coûteux à appliquer pour la viande de cheval. En outre, le système actuel de traçabilité et d'identification ne donne pas toujours à l'autorité compétente des informations complètes sur le lieu où le cheval est né et a été élevé.

En général, la hausse de la charge appelle du personnel supplémentaire pour réaliser les contrôles documentaires. Si le financement alloué aux autorités de contrôle par les budgets nationaux n’est pas augmenté, l’augmentation attendue en termes de temps de travail du personnel pourrait entraîner une réduction de la fréquence des contrôles ou un changement de priorités, ce qui pourrait aussi accroître le risque de fraude. La charge pour les autorités publiques pourrait être atténuée si des redevances sont mises en place pour l’exécution des contrôles officiels. Les exploitants du secteur alimentaire répercuteraient normalement ces coûts le long de la chaîne à travers les prix.

6.2.5. Coûts pour les consommateurs

Le statu quo ne devrait pas entraîner une augmentation générale des prix. Lorsque l'origine est communiquée, les coûts supplémentaires sont généralement répercutés sur les consommateurs, ce qui se traduit par des produits à prix majoré.

La fourniture d'informations obligatoire sur l'origine par État membre devrait entraîner une majoration des coûts, qui devrait être répercutée essentiellement sur les consommateurs mais aussi sur les producteurs. Les niveaux exacts varient en fonction du secteur, de l'État membre concerné ainsi que du degré d'intégration verticale et de concentration des marchés.

6.2.6. Impacts environnementaux et sociaux

L'étude n'a pas analysé ces impacts. Néanmoins, on peut supposer que grâce à des informations plus détaillées sur l'origine, les consommateurs favoriseraient les «denrées locales» voire même rejetteraient catégoriquement les produits provenant d'autres pays. Cette réaction pourrait avoir un effet sur le transport des animaux vivants, du lait cru, des ingrédients laitiers et des produits laitiers/à base de viande. Il est impossible de prédire si cela s'avèrerait positif pour l'environnement (par exemple grâce à une réduction des émissions de gaz à effet de serre), étant donné que la plupart des échanges intra-UE surviennent entre des pays voisins, c'est-à-dire sur des distances qui sont parfois plus courtes en réalité qu'au sein de certains États membres. Les scénarios autres que celui de l'indication volontaire peuvent entraîner une faible hausse des produits résiduels.

Les scénarios qui rendent l'indication de l'État membre sur l'étiquette obligatoire pourraient également favoriser un comportement d'achat de plus en plus tourné vers la production locale et conduire à d'éventuels changements dans la consommation, l'approvisionnement, la transformation et à l'élimination des intermédiaires. Des répercussions sur l'emploi seraient même également possibles, si la majoration des prix entraîne une certaine contraction de la consommation.

6.3. Avantages et inconvénients des modalités relatives à l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour le lait, le lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers et les autres types de viande

Le tableau suivant présente un résumé des avantages et inconvénients des modalités relatives à l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette envisageables:

– pour le lait et le lait utilisé comme ingrédient

Modalité relative à l'indication obligatoire de l'origine		Avantages	Inconvénients
Lait	Lieu de la première transformation	– Faibles coûts (< 1 %).	– Aucune information sur l'origine du lait cru.
	Lieu de la traite	– Faibles coûts (< 1 %); – informations utiles au consommateur relatives à l'État membre/au pays.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires requis pour les exploitations qui s'approvisionnent en lait auprès de plusieurs fournisseurs;

			– techniquement difficile lorsque les origines sont multiples; – incidence sur les échanges commerciaux transfrontaliers; – nécessité de fixer une tolérance minimale pour l'approvisionnement auprès de plusieurs fournisseurs.
Lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers	Lieu de la première transformation du lait cru	– Faibles coûts (< 1 %) du scénario «UE/non-UE», sauf pour les produits à un stade de transformation plus avancé.	– Aucune information sur l'origine du lait; – systèmes de traçabilité supplémentaires requis pour les exploitations qui s'approvisionnent en lait auprès de plusieurs fournisseurs; – techniquement difficile lorsque les origines sont multiples; – incidence sur les flux des échanges; – nécessité de fixer une tolérance minimale pour l'approvisionnement auprès de plusieurs fournisseurs; – coûts élevés du scénario incluant plusieurs pays d'origine (jusqu'à 8 % au niveau de l'EM et jusqu'à 45 % au niveau des exploitations).
	Lieu de la traite	Informations utiles au consommateur relatives à l'État membre/au pays.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires requis pour les exploitations qui s'approvisionnent en lait auprès de plusieurs

			fournisseurs; – particulièrement difficile lorsque les origines sont multiples; – incidence sur les flux des échanges; – nécessité de fixer une tolérance minimale pour l'approvisionnement auprès de plusieurs fournisseurs; – coûts élevés du scénario incluant plusieurs pays d'origine (jusqu'à 8 % au niveau de l'EM et jusqu'à 45 % au niveau des exploitations).

– pour les types de viande visés par l'étude:

Modalité relative à l'indication obligatoire de l'origine		**Avantages**	**Inconvénients**
Viande de cheval	Lieu de naissance + lieu d'élevage + lieu de l'abattage	– Fournit des informations utiles au consommateur relatives à l'État membre/au pays; – redonne confiance au consommateur.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires; – difficile de donner des informations sur la naissance si les règles sur l'identification ne sont pas correctement contrôlées; – difficile lorsque les lieux d'élevage sont multiples; – application limitée en raison de la faible proportion de viande de cheval préemballée.
	Lieu d'une période minimum d'élevage + lieu de l'abattage	– Met davantage l'accent sur les derniers instants de vie de l'animal.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires; – nécessiter de définir une période minimum d'élevage au cours de la durée de vie de l'animal;

			– application limitée en raison de la faible proportion de viande de cheval préemballée.
Viande de lapin + viande de gibier et d'oiseaux d'élevage	Lieu de naissance + lieu d'élevage + lieu de l'abattage	– Fournit des informations utiles au consommateur relatives à l'État membre/au pays.	– Lieu de naissance: de peu d'importance dans les cycles de production courts; – système d'identification supplémentaire nécessaire; – systèmes de traçabilité supplémentaires; – risque d'incidence sur les flux des échanges.
	Lieu d'une période minimum d'élevage + lieu de l'abattage	– Met davantage l'accent sur les lieux d'élevage et d'abattage de l'animal; – fournit des informations utiles au consommateur relatives à l'État membre/au pays.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires; – nécessite de définir une période minimum d'élevage au cours du cycle de vie court; – risque d'incidence sur les flux des échanges.
Viande de gibier et d'oiseaux sauvages	Lieu de chasse	– Fournit des informations utiles au consommateur par État membre/pays.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires; – risque d'incidence sur les flux des échanges; – application limitée en raison de la faible proportion de viande préemballée.

7. CONCLUSIONS

Actuellement, pour les denrées alimentaires visées par le présent rapport, les consommateurs ont la possibilité, s'ils le souhaitent, de choisir des produits laitiers ou à base de viande pour lesquels les exploitants du secteur alimentaire fournissent volontairement des informations sur l'origine. Il peut s'agir d'une solution satisfaisante qui n'impose pas de charges supplémentaires sur l'industrie et les autorités.

L'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette entraînerait une hausse de la charge réglementaire pour la plupart des produits examinés dans le présent rapport et, par conséquent, la question qui se pose est d'apprécier si l'équilibre entre les coûts et les avantages est tel qu'il justifierait cette indication obligatoire.

Les autres conclusions qui ressortent du présent rapport sont les suivantes:

– en dépit d'un intérêt des consommateurs pour l'origine du lait, du lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers et des viandes visées par le présent rapport, dans l'ensemble, le consentement à payer pour cette information semble insuffisant dans le chef des consommateurs;

– dans la comparaison des scénarios d'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette, les consommateurs semblent préférer une indication relative à l'État membre;

– bien que le coût de l'indication de l'origine sur l'étiquette pour le lait pourrait être faible dans l'ensemble, l'impact sur les exploitants sera inégal puisque certains devront introduire des systèmes de traçabilité supplémentaires au prix d'une majoration élevée des coûts, en particulier ceux qui se trouvent dans les régions frontalières ou dans des zones qui ne produisent pas suffisamment de lait pour répondre à leurs besoins;

– l'étude montre que l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour le lait utilisé comme ingrédient dans les produits laitiers peut entraîner des conséquences économiques négatives, imposer des exigences supplémentaires en matière de traçabilité et serait contraignant pour les produits à haut degré de transformation;

– des coûts opérationnels supplémentaires devront être supportés pour imposer l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour les viandes visées dans le présent rapport.