COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.12.2019
COM(2019) 625 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant la mise en œuvre et l'impact des dispositions relatives à l'étiquetage facultatif conformément au règlement (CE) n° 1760/2000, tel que modifié par le règlement (UE) n° 653/2014

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 23 *bis* du règlement (CE) n° 1760/2000[1], la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport traitant de la mise en œuvre et de l'impact des dispositions relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine, y compris la possibilité de réexaminer celles-ci.

Le règlement (CE) n° 1760/2000 a été adopté à la suite de la crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en vue d'améliorer la transparence et de renforcer la confiance des consommateurs dans la viande bovine.

Le règlement prévoit des règles strictes concernant l'agrément et l'utilisation d'informations facultatives, justifiées par la perte de confiance importante des consommateurs et par les graves perturbations du marché qui s'en sont suivies.

Le règlement (UE) n° 653/2014[2] a modifié le règlement (CE) n° 1760/2000 et a considérablement simplifié les dispositions relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine, le principal objectif étant d'alléger la charge administrative des opérateurs et des autorités compétentes ainsi que de réduire les coûts supportés par les opérateurs pour fournir ces informations facultatives.

Les règles modifiées ne prévoient plus l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'étiquetage facultatif de la viande bovine. Ces informations facultatives doivent être conformes à la législation horizontale en matière d'étiquetage, et notamment au règlement (UE) n° 1169/2011[3] concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

Conformément à l'article 23 *bis* du règlement (CE) n° 1760/2000, le présent rapport vise à:

- évaluer la mise en œuvre et l'impact de la législation de l'UE en vigueur concernant l'étiquetage facultatif de la viande bovine tout au long de la chaîne d'approvisionnement, en tenant compte en particulier des points de vue exprimés

[1] 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, et abrogeant le règlement (CE) nº 820/97 du Conseil (JO L 204 du 11.8.2000, p. 1).

[2] Règlement (UE) n° 653/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant le règlement (CE) n° 1760/2000 en ce qui concerne l'identification électronique des bovins et l'étiquetage de la viande bovine (JO L 189 du 27.6.2014, p. 33).

[3] 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).

par les autorités compétentes, les producteurs, les transformateurs et les consommateurs;

- étudier la possibilité de réexaminer les dispositions relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine.

2. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

Le règlement (CE) n° 1760/2000 du Conseil a été adopté dans un climat de perte de confiance des consommateurs suite à l'épidémie d' ESB; il a abrogé et remplacé le règlement (CE) n° 820/97 du Conseil[4], adopté en réponse aux graves perturbations du marché engendrées par la crise de l'ESB. Le règlement (CE) n° 820/97 a introduit le principe de la traçabilité individuelle des animaux et de l'étiquetage de l'origine de la viande bovine.

Le règlement (CE) n° 1760/2000 a établi les éléments suivants:

1. Il a renforcé le système d'identification et d'enregistrement des bovins, articles 1er à 10;

2. Il a instauré un système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine dans le cadre duquel les opérateurs commercialisant de la viande bovine doivent faire figurer sur l'étiquette des informations concernant l'origine, notamment le lieu de naissance, d'engraissement et d'abattage des animaux dont la viande provient, articles 11 à 15;

3. Il a introduit un système d'étiquetage facultatif afin de permettre aux opérateurs de fournir des informations supplémentaires aux consommateurs, articles 16 à 18.

Les dispositions visées dans ce troisième point (système d'étiquetage facultatif) ont été modifiées en 2014 par le règlement (UE) n° 653/2014, essentiellement pour supprimer l'obligation d'obtenir auprès des autorités compétentes des autorisations relatives aux mentions d'étiquetage facultatif et l'obligation, pour les opérateurs, de faire procéder à des contrôles par un organisme indépendant reconnu par l'autorité compétente.

L'étiquetage facultatif de la viande bovine englobe généralement la race et la catégorie d'animaux, la région de production ainsi que les systèmes d'alimentation et de production.

Le règlement (UE) n° 653/2014 a modifié le règlement (CE) n° 1760/2000 comme suit:

- un nouvel article 15 *bis* exige notamment que les informations soient objectives, vérifiables par les autorités compétentes et compréhensibles pour les consommateurs;

[4] Règlement (CE) n° 820/97 du Conseil du 21 avril 1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine (JO L 117 du 7.5.1997, p. 1).

- l'article 15 *bis* habilite en outre la Commission à adopter des actes délégués en ce qui concerne les définitions et les exigences applicables aux termes et aux catégories pouvant figurer sur les étiquettes de viande de bœuf ou de veau préemballée, fraîche ou congelée.

- l'article 22, tel que modifié, dispose entre autres que, si un opérateur ou une organisation a étiqueté de la viande bovine sans respecter les obligations établies pour l'étiquetage obligatoire ou facultatif, les États membres, le cas échéant et conformément au principe de proportionnalité, exigent le retrait de ladite viande du marché. Les États membres peuvent autoriser que cette viande bovine soit mise sur le marché après avoir été dûment étiquetée conformément aux exigences de l'Union, pour autant que la viande soit conforme aux règles sanitaires et d'hygiène applicables.

2.1 SYSTEME D'ETIQUETAGE FACULTATIF AVANT L'ENTREE EN VIGUEUR DU REGLEMENT (UE) N° 653/2014

Avant l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014, les règles générales relatives à l'autorisation et au contrôle des informations facultatives sur la viande bovine figuraient aux articles 16 et 17 (désormais abrogés) du règlement (CE) n° 1760/2000.

En bref:

- l'opérateur était tenu de transmettre le cahier des charges pour agrément à l'autorité compétente de l'État membre dans lequel la production ou la vente de viande bovine avait lieu;

- le cahier des charges devait décrire les informations à mentionner sur l'étiquette;

- l'opérateur devait mettre en place un système de contrôle spécifique à appliquer à tous les stades de la production, y compris des contrôles effectués par un organisme indépendant reconnu par l'autorité compétente et désigné par l'opérateur; ces organismes indépendants devaient satisfaire aux critères définis dans la norme européenne EN/45100;

- les opérateurs faisant usage du système d'étiquetage devaient supporter les coûts du contrôle par un organisme indépendant;

- l'autorité compétente devait examiner les cahiers des charges et les mesures prises pour garantir l'exactitude des informations fournies sur l'étiquette;

- si la production et/ou la vente de viande bovine avaient lieu dans deux ou plusieurs États membres, les autorités compétentes des États membres concernés étaient tenues d'examiner et d'agréer les cahiers des charges relatifs aux opérations effectuées sur leurs territoires respectifs;

- tout cahier des charges agréé par un État membre doit être transmis aux autres États membres par l'intermédiaire du comité de l'organisation commune des marchés agricoles;

- dans le cas où la production de viande bovine avait lieu dans un pays tiers, les opérateurs étaient autorisés à fournir des informations facultatives sur l'étiquetage de la viande bovine conformément au règlement (CE) n° 1760/2000 après notification préalable à la Commission, par le pays tiers concerné, des éléments suivants:

    - l'autorité compétente désignée pour délivrer l'agrément;
    - les procédures et critères appliqués par l'autorité compétente lors de l'examen du cahier des charges;
    - la liste des opérateurs et organisations autorisés à faire usage des cahiers des charges agréés.

- la Commission était tenue d'examiner les notifications reçues de pays tiers afin d'évaluer l'équivalence des procédures et des critères appliqués par le pays tiers par rapport aux normes établies dans le règlement (CE) n° 1760/2000;

- les notifications reçues par les pays tiers devaient être transmises aux États membres.

2.2 ÉTIQUETAGE FACULTATIF APRES L'ENTREE EN VIGUEUR DU REGLEMENT (UE) N° 653/2014

L'article 15 *bis* du règlement (UE) n° 653/2014 dispose ce qui suit:

«*Les informations sur les denrées alimentaires autres que celles prévues par les articles 13, 14 et 15, et ajoutées volontairement sur les étiquettes par les opérateurs ou organisations commercialisant de la viande bovine sont objectives, vérifiables par les autorités compétentes et compréhensibles pour les consommateurs.*

Ces informations sont conformes à la législation horizontale en matière d'étiquetage et en particulier le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil [...]».

Cette disposition a permis d'harmoniser les règles relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine avec celles applicables à d'autres types de viande et aux denrées alimentaires en général conformément au règlement horizontal concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires[3]; les opérateurs peuvent désormais fournir des informations facultatives sur les étiquettes sous leur responsabilité, sans devoir obtenir l'agrément préalable des autorités compétentes et sans se soumettre à des contrôles par des tiers.

Le chapitre V du règlement (UE) n° 1169/2011 établit les règles générales concernant les informations facultatives sur les denrées alimentaires. Plus particulièrement, l'article 36, paragraphe 2, du règlement dispose que les informations sur les denrées alimentaires fournies à titre volontaire satisfont aux exigences suivantes:

> a) elles n'induisent pas les consommateurs en erreur, conformément à l'article 7 du règlement («*pratiques loyales en matière d'information*»), en particulier:

- sur les caractéristiques de la denrée alimentaire et, notamment, sur la nature, l'identité, les qualités, la composition, la quantité, la durabilité, le pays d'origine ou le lieu de provenance, le mode de fabrication ou d'obtention de cette denrée;

- en attribuant à la denrée alimentaire des effets ou qualités qu'elle ne possède pas;

- en suggérant que la denrée possède des caractéristiques particulières, alors que toutes les denrées alimentaires similaires possèdent ces mêmes caractéristiques, notamment en insistant particulièrement sur la présence ou l'absence de certains ingrédients et/ou nutriments;

- en suggérant au consommateur, par l'aspect, la description ou une représentation graphique, la présence d'une denrée ou d'un ingrédient déterminé alors qu'il s'agit en fait d'une denrée dans laquelle un composant présent naturellement a été remplacé par un composant différent.

b) elles ne sont pas ambiguës ou déroutantes pour les consommateurs; et

c) elles se fondent, le cas échéant, sur les données scientifiques pertinentes.

La référence à l'article 7 du règlement (UE) n° 1169/2011 est particulièrement importante. Étant donné qu'il dispose que les informations fournies n'induisent pas en erreur, notamment, sur les caractéristiques de la denrée alimentaire, le lieu de provenance et le mode de fabrication ou d'obtention, il couvre de facto l'ensemble des informations précédemment fournies à titre d'étiquetage facultatif conformément au règlement (CE) n° 1760/2000. À cet égard, les pratiques loyales en matière d'information sont garanties par référence à l'article 7.

3. MÉTHODOLOGIE

Le présent rapport s'appuie sur les informations suivantes:

- l'analyse des évaluations et rapports précédents portant sur l'étiquetage facultatif de la viande bovine;

- la consultation des États membres à l'aide d'un questionnaire spécifique et de contacts bilatéraux;

- la consultation des parties intéressées à l'aide d'un questionnaire spécifique et de contacts bilatéraux.

3.1 ÉVALUATIONS ET RAPPORTS PRECEDENTS

Les résultats des études et rapports suivants ont servi à évaluer la mise en œuvre du système d'étiquetage facultatif de la viande bovine:

a) Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application du titre II du règlement (CE) n° 1760/2000[5].

b) Avis sur l'agriculture du groupe de haut niveau (GHN) de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives[6].

c) Étude d'évaluation destinée à la Commission intitulée «Évaluation des règles de l'UE sur l'étiquetage de la viande bovine»[7]

3.2 CONSULTATION DES ÉTATS MEMBRES

Afin d'intégrer, d'actualiser et de compléter l'analyse effectuée dans le cadre des évaluations précédentes, des informations ont été recueillies à l'aide de questionnaires spécifiques adressés aux autorités compétentes des 28 États membres.

Le questionnaire a été présenté lors de la réunion du comité de l'organisation commune des marchés agricoles qui s'est tenue le 19 juillet 2018 et a été distribué aux États membres.

Ce questionnaire visait à recueillir des informations, des avis et des évaluations auprès des autorités compétentes chargées de la mise en œuvre du système.

Il a été demandé notamment aux États membres:

- s'ils ont conservé ou non un système national de notification et de contrôle relatif à l'étiquetage facultatif de la viande bovine après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014;

- de fournir une estimation de la part de marché de la viande bovine étiquetée volontairement avant et après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014;

- quels étaient les principaux éléments d'information fournis dans le cadre du système d'étiquetage facultatif;

- le nombre de contrôles effectués et les taux de non-conformité constatés avant (2013-2014) et après (à partir de 2015) l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014;

[5] COM(2004) 316 final.

[6] Avis du GHN sur le domaine prioritaire «Agriculture/subventions agricoles» du 5 mars 2009 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-final-report_dec2012_en.pdf.

[7] https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/market-and-income-reports/2015/eu-beef-labelling-rules/fullrep_en.pdf.

- les types de non-conformités décelées en ce qui concerne l'étiquetage facultatif de la viande bovine;

- les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'étiquetage facultatif de la viande bovine après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014;

- d'examiner les principaux effets (positifs ou négatifs) de la simplification introduite par le règlement (UE) n° 653/2014;

- d'évaluer (sur une échelle de 1 à 5) le système d'étiquetage facultatif de la viande bovine avant et après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014 pour ce qui est des aspects suivants: l'efficacité et la fiabilité du système, la complexité pour les autorités compétentes, d'une part, et pour les producteurs, d'autre part, la charge administrative liée à la mise en œuvre et au fonctionnement du système qui pèsent sur les autorités compétentes, les coûts administratifs supportés par les producteurs ainsi que la capacité à informer correctement les consommateurs.

Sur les 28 États membres, 12 ont répondu de manière détaillée au questionnaire (BE-DK-DE-ES-FR-IT-AT-PT-SI-FI-SE-UK). 5 États membres ont répondu qu'ils n'appliquaient pas l'étiquetage facultatif de la viande bovine avant 2014 (BG-HR-LV-LT-PL).

11 États membres n'ont pas répondu ou ont envoyé un questionnaire partiellement rempli (CZ-EE-IE-EL-CY-LU-HU-MT-NL-RO-SK).

Une discussion s'est tenue avec les États membres sur les principaux résultats du questionnaire lors de la réunion du comité de l'organisation commune des marchés agricoles qui s'est déroulée le 8 novembre 2018.

3.3 CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

À l'instar de la consultation des États membres, le questionnaire adressé aux parties intéressées visait à recueillir des informations, des avis et des évaluations sur les aspects suivants:

- l'utilité ou non des règles précédentes relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine (c'est-à-dire l'agrément par les États membres, les contrôles par des tiers, les notifications, etc.) auparavant pour soutenir le marché après la crise de l'ESB et pour informer correctement les consommateurs;

- l'existence ou non de bonnes raisons pour distinguer la viande bovine des autres types de viandes et de denrées alimentaires pour ce qui est des informations facultatives fournies aux consommateurs;

- la manière dont les règles précédentes relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine étaient perçues et les principaux effets (positifs ou négatifs) des nouvelles règles introduites par le règlement (UE) n° 653/2014;

- les consommateurs connaissaient-ils les différentes règles appliquées à l'étiquetage facultatif de la viande bovine avant le règlement (UE) n° 653/2014 par rapport à d'autres denrées alimentaires;

- les difficultés éventuelles rencontrées par les parties intéressées (au stade du marché concerné) pour s'adapter aux nouvelles règles introduites par le règlement (UE) n° 653/2014 et l'incidence éventuelle (positive ou négative) des nouvelles règles relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine sur les stratégies de commercialisation des parties intéressées;

- l'évaluation (sur une échelle de 1 à 5) du système d'étiquetage facultatif de la viande bovine avant et après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014 en ce qui concerne les aspects suivants: l'efficacité et la fiabilité du système, la complexité pour les autorités compétentes, d'une part, et pour les producteurs, d'autre part, la charge administrative liée à la mise en œuvre et au fonctionnement du système qui pèsent sur les autorités compétentes, les coûts administratifs supportés par les producteurs ainsi que la capacité à informer correctement les consommateurs.

Fin novembre 2018, sept réponses avaient été reçues de la part des associations suivantes: Union européenne du commerce du bétail et des métiers de la viande (UECBV), Federación Empresarial de Carnes e Industrias Cárnicas (FECIC), British Meat Processor Association (BMPA), CULTURE VIANDE, EUROCOMMERCE (3 réponses provenaient de différentes organisations associées).

4. ANALYSE ET RÉSULTATS DES CONSULTATIONS

4.1 ANALYSE DES EVALUATIONS ET RAPPORTS PRECEDENTS

Une première évaluation des règles relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine a été réalisée en 2004 par la Commission européenne dans son «rapport sur l'application du titre II du règlement (CE) n° 1760/2000».

Dans ce rapport, la Commission a constaté ce qui suit:

- le système d'étiquetage facultatif était principalement utilisé par les opérateurs dans le cadre de relations entre entreprises;

- des accords contractuels entre partenaires commerciaux étaient en place pour garantir la transmission d'informations spécifiques sur les produits;

- le rôle des systèmes d'étiquetage facultatif a été perçu d'une manière différente par les autorités compétentes, ce qui a conduit à la définition de critères différents pour agréer les cahiers des charges;

- ces diverses approches ont eu pour effet que les cas de reconnaissance mutuelle des cahiers des charges agréés étaient rares, ce qui risquait de perturber les échanges intra-

UE et de fausser la concurrence entre les opérateurs qui n'étaient pas soumis aux mêmes restrictions pour obtenir l'agrément de leurs cahiers des charges.

Une deuxième évaluation a été réalisée par le groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives (ci-après, le «GHN»), institué en 2007 pour conseiller la Commission sur la mise en œuvre du programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne.

Dans son avis du 5 mars 2009 sur l'agriculture/les subventions agricoles, le GHN a relevé que la procédure d'agrément des cahiers des charges pour l'étiquetage facultatif de la viande bovine et le système de contrôle prévu par le règlement (CE) n° 1760/2000 engendraient des charges administratives tant pour les opérateurs que pour les administrations.

Par conséquent, le GHN a recommandé à la Commission de supprimer les obligations de notification en ce qui concerne l'utilisation de mentions supplémentaires d'étiquetage autres que celles obligatoires pour la viande bovine.

Selon le rapport du GHN, cela permettrait de réduire de 15 % les charges administratives (soit 21 millions d'EUR sur un montant total de 139 millions d'EUR pour l'étiquetage de la viande bovine) liées à l'identification des bovins, sans compromettre la traçabilité garantie par les éléments d'étiquetage obligatoires.

Une troisième évaluation détaillée intitulée «Évaluation des règles de l'UE en matière d'étiquetage de la viande bovine» a été réalisée pour le compte de la Commission en 2014, quelques mois après l'adoption du règlement (UE) n° 653/2014.

Pour ce qui est du système d'étiquetage facultatif, les principaux résultats étaient les suivants:

- La quantité de viande bovine relevant des systèmes facultatifs représentait en moyenne 23 % de la quantité totale de viande bovine vendue sur les marchés nationaux des six pays membres ayant pris part à l'étude de cas (DE, FR, IT, ES, UK, IE).

- Les parties intéressées avaient des avis divergents sur les conséquences de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 653/2014 simplifiant les règles d'étiquetage facultatif: certains ont apprécié la procédure simplifiée; d'autres y voyaient le risque de détérioration de tout le système et de perte de confiance des consommateurs.

- Les consommateurs étaient généralement en mesure de comprendre les mentions fournies conformément aux règles relatives au système facultatif. Certains consommateurs interrogés se sont toutefois plaints que les étiquettes établies conformément aux règles relatives au système facultatif comportaient donc souvent trop d'informations, ce qui est paradoxal en ce sens que les étiquettes sur la viande bovine fournissaient à la fois trop d'informations sans explication suffisante, les rendant difficiles à comprendre.

- En général, les mentions facultatives ne figuraient pas parmi les facteurs ayant une influence majeure sur le comportement d'achat décrit par les consommateurs eux-mêmes[8].

- La plupart des parties intéressées ont souligné que le règlement (UE) n° 653/2014 a introduit des règles relatives à l'étiquetage facultatif pour la viande bovine qui sont conformes aux règles générales d'étiquetage des denrées alimentaires.

- Dans certains cas, des étiquettes facultatives ont été utilisées exclusivement dans le cadre des ventes *entre entreprises*.

- Certains détaillants craignaient que la simplification de l'étiquetage facultatif de 2014 conduise à une prolifération des étiquettes offrant peu de garanties que les informations fournies sur l'étiquette facultative soient objectives, vérifiables et compréhensibles pour les consommateurs, ce qui pourrait entacher l'image du secteur. D'autres ont estimé qu'il s'agissait d'une évolution positive: la simplification des procédures permet aux opérateurs économiques d'élaborer de nouvelles informations facultatives qui répondent à la demande des consommateurs.

4.2 RESULTATS DE LA CONSULTATION DES ÉTATS MEMBRES

Dans la consultation de 2018, les 12 États membres qui ont répondu intégralement au questionnaire représentaient plus de 72 % de la production de viande bovine dans l'UE. Les résultats peuvent donc être considérés comme significatifs et représentatifs de la situation de l'UE.

Deux États membres (PT et SI) ont maintenu leur système national d'agrément par l'autorité compétente et le contrôle par des tiers pour l'étiquetage facultatif de la viande bovine après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014.

Un État membre (IT) a simplifié le système: les informations pouvant être obtenues à partir d'un registre et de documents officiels peuvent être indiquées directement sur l'étiquette par les opérateurs, tandis que l'utilisation d'informations complémentaires doit être notifiée à l'autorité compétente sans pour autant nécessiter un agrément formel.

Un État membre (FR) a signalé qu'en dépit de la simplification, de nombreux opérateurs ont continué à utiliser les cahiers des charges agréés avant 2014 prévoyant des contrôles par un

[8] Les mêmes conclusions ont été tirées dans le cadre de l'**étude du marché de consommation portant sur le fonctionnement du marché de la viande destinée aux consommateurs dans l'Union européenne** (SANCO/2009/B1/010). Il est ressorti de ce rapport que, dans l'ensemble, plus de la moitié des consommateurs s'attachent à trois aspects essentiels lorsqu'ils achètent de la viande: la date limite de consommation (68 %), le prix par kilogramme (67 %) et le prix (67 %). 48 % et 44 % des consommateurs s'intéressent respectivement au pays d'origine et au producteur lorsqu'ils achètent de la viande, éléments figurant sur l'étiquetage obligatoire. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/meat-market-study-final-report_en_0.pdf.

organisme indépendant. D'autres opérateurs sont passés à d'autres systèmes d'étiquetage et de qualité nationaux ou européens ou ont mis en place des systèmes de certification privés pour étiqueter leurs produits. Les nouveaux cahiers des charges ne sont plus vérifiés ni agréés au préalable.

Dans tous les autres États membres qui ont répondu au questionnaire, le système de notification a été complètement abrogé, comme le prévoient les nouvelles dispositions sur l'étiquetage facultatif de la viande bovine.

Très peu d'États membres[9] ont été en mesure de fournir une estimation de la part de marché de la viande bovine étiquetée avec des informations facultatives avant et après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014.

Selon l'étude d'évaluation, la moyenne pondérée de la viande bovine vendue, depuis 2014, conformément aux systèmes d'étiquetage facultatif pour les six États membres ayant fait l'objet de l'étude (DE, FR, IT, ES, UK, IE) s'élève à 23 % de la quantité totale de viande bovine commercialisée.

Il est intéressant de noter que les États membres détenant une part importante de la viande commercialisée conformément aux systèmes d'étiquetage facultatif n'ont pas signalé de changements majeurs dans le questionnaire. L'Autriche estime que l'utilisation des informations facultatives a baissé de 5 % (de 80 à 90 % à 75 à 85 % de la viande commercialisée respectivement avant et après 2014). En Suède, cette part est passée de 90 à 95 %, tandis que le Danemark n'a signalé aucun changement majeur.

Les principales informations fournies dans le cadre du système d'étiquetage facultatif étaient la race et la catégorie d'animaux, ainsi que la région de production et les systèmes d'alimentation et de production.

Aucun État membre n'a fait part de difficultés rencontrées pour passer des règles précédentes relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine aux nouvelles règles simplifiées.

Les États membres ayant répondu au questionnaire ont estimé que la simplification était le principal effet positif, et 10 États membres sur 12 ont reconnu que le nouveau système permettait de rationaliser les règles en évitant toutes les démarches administratives requises conformément aux règles précédentes avant d'obtenir l'agrément du cahier des charges. Cette simplification a permis de réduire considérablement les charges administratives pour les autorités compétentes.

L'harmonisation avec d'autres types de viande (porcine, de volaille, ovine et caprine) a également été reconnue comme un effet positif car les raisons justifiant des règles plus strictes en matière d'étiquetage de la viande bovine (crise de l'ESB) ne sont plus fondées.

[9] DK, ES, AT, SE.

Enfin, les États membres ont souligné que les règles simplifiées permettent aux opérateurs de réagir rapidement aux demandes du marché dans le cas où la mention de nouvelles informations sur les étiquettes se révélerait nécessaire.

Trois États membres (ES, AT, UK) ont indiqué que le nouveau système pourrait avoir pour conséquence négative un risque accru de non-conformités en raison de la suppression des contrôles par un organisme indépendant.

Cet aspect n'est cependant pas confirmé par les données fournies sur les contrôles et les taux de non-conformité constatés en ce qui concerne l'étiquetage facultatif de la viande bovine avant et après l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 653/2014. Bon nombre d'États membres n'ont pas été en mesure de fournir des données spécifiques sur les contrôles relatifs à l'étiquetage facultatif étant donné que les données sont collectées de manière agrégée avec celles relatives à l'étiquetage obligatoire. Quatre États membres (FR-IT-AT-PL) ont été en mesure de fournir des données désagrégées détaillées.

Au cours des trois premières années d'application des nouvelles règles (2015-2017), le pourcentage moyen de cas de non-conformités signalés par ces quatre États membres a montré que le taux de non-conformité n'avait pas varié considérablement et que le nouveau système simplifié n'était pas plus risqué que le précédent.

L'analyse de l'évaluation présentée par les États membres en ce qui concerne les règles précédentes et nouvelles en matière d'étiquetage facultatif de la viande bovine — à l'aide d'un système de points allant de 1 (valeur la plus basse) à 5 (valeur la plus élevée) — a montré que, dans l'ensemble, les États membres ont exprimé un avis positif sur la simplification introduite en 2014.

Les États membres ont notamment été invités à fournir une évaluation des aspects suivants:

- Efficacité du système - nombre moyen de points obtenus: 3,7 avant 2014 et 3,5 après 2014; les États membres n'ont perçu aucune différence substantielle dans l'efficacité du système; les nouvelles règles restent efficaces pour garantir aux consommateurs des informations claires sur l'étiquetage.

- Fiabilité du système - nombre moyen de points obtenus: 4,0 avant 2014 et 3,5 après 2014; malgré une légère diminution du nombre moyen de points obtenus, les résultats des États membres indiquent que le nouveau système est presque aussi fiable que le précédent. Les contrôles effectués par les autorités compétentes assurent et garantissent un bon niveau de fiabilité du système.

- Complexité pour les autorités compétentes - nombre moyen de points obtenus: 4,2 avant 2014 (complexe et lourd) et 2,3 après 2014; dans ce cas, la différence d'appréciation avant et après l'introduction des nouvelles règles était importante. Les États membres ont estimé que le système précédent était relativement complexe à gérer par les administrations et que les nouvelles règles ont simplifié le système.

- Complexité pour les producteurs - nombre moyen de points obtenus: 4,3 avant 2014 (chronophage et lourd) et 2,1 après 2014 (moins complexe et moins lourd); dans ce cas également, on constate une diminution appréciable du nombre de points obtenus. Le nouveau système est perçu comme beaucoup moins complexe. Le processus d'agrément des cahiers des charges et la gestion du système dans son ensemble demandaient beaucoup de temps et étaient contraignants pour les opérateurs.

- Charge administrative pour les autorités compétentes - nombre moyen de points obtenus: 4,1 avant 2014 et 2,2 après 2014; le système précédent a été jugé contraignant; le nouveau système a permis de réduire sensiblement la charge pour les autorités compétentes.

- Coûts administratifs pour les producteurs - nombre moyen de points obtenus: 4,0 avant 2014 et 1,9 après 2014; la diminution des coûts pour les producteurs après la simplification a été perçue comme très importante. Celle-ci est liée à la suppression des contrôles.

- Capacité à informer correctement les consommateurs - nombre moyen de points obtenus: 4,4 avant 2014 et 3,7 après 2014; bien que les deux systèmes (précédent et nouveau) aient obtenu une note élevée à cet égard, le système précédent a été jugé légèrement plus informatif pour les consommateurs. En évitant des procédures d'agrément complexes, les opérateurs peuvent communiquer plus efficacement sur les informations jugées importantes pour les consommateurs.

On peut donc conclure de la consultation des États membres que ces derniers ont estimé que la mise en œuvre du nouveau système au niveau administratif était satisfaisante.

4.3 RESULTATS DE LA CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Dans l'évaluation de 2014[7] sur les règles de l'UE en matière d'étiquetage de la viande bovine, ni l'étiquetage obligatoire ni l'étiquetage facultatif de la viande bovine ne semblaient jouer un rôle déterminant pour aider le marché de la viande bovine à se redresser après la crise de l'ESB, même s'ils ont tous deux contribué à renforcer la confiance des consommateurs dans la viande bovine.

Les avis des parties intéressées divergent quant à l'utilité du précédent système d'étiquetage facultatif de la viande bovine pour soutenir le marché après la crise de l'ESB.

Alors que l'industrie estime que le système a contribué à remédier à la perte de confiance des consommateurs à la suite de la crise de l'ESB, les détaillants sont d'un tout autre avis.

Les avis des parties intéressées se rejoignent sur un point: il n'y a plus de raisons valables pour distinguer la viande bovine des autres types de viande et de denrées alimentaires en ce qui concerne les informations facultatives à fournir aux consommateurs.

Les parties intéressées ont décrit les règles précédentes relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine comme étant lourdes, onéreuses et disproportionnées, notamment en raison du

processus long et complexe d'élaboration, d'agrément et de contrôle du cahier des charges correspondant.

Les parties intéressées estiment que les consommateurs n'étaient pas conscients du fait que des règles différentes étaient applicables à la viande bovine par rapport à d'autres denrées alimentaires en ce qui concerne l'étiquetage facultatif, lequel n'était dès lors pas le principal facteur déterminant le comportement d'achat des consommateurs.

Pour ce qui est des éventuelles difficultés rencontrées par les opérateurs pour s'adapter aux règles de 2014, les parties intéressées n'ont fait état d'aucune difficulté. Bien au contraire: quatre parties intéressées ont répondu qu'elles n'avaient pas dû adapter leurs stratégies de commercialisation et trois ont indiqué qu'elles avaient constaté un effet positif sur leurs stratégies commerciales.

En particulier, les parties intéressées qui ont fait part d'un effet positif ont estimé que les nouvelles règles offraient davantage de souplesse dans la chaîne de production pour réagir rapidement aux perspectives commerciales et aux demandes du marché.

L'analyse de l'évaluation présentée par les parties intéressées montre clairement que le nouveau système, tout aussi fiable que le précédent (nombre moyen de points obtenus à cet égard: 4,1 avant 2014 et 4,0 après 2014), a permis d'obtenir des résultats importants en ce qui concerne:

- l'efficacité du système - nombre moyen de points obtenus: 2,8 avant 2014 et 4,5 après 2014: le système est désormais perçu comme plus efficace.

- la complexité et la charge administrative pour les autorités compétentes et les producteurs - nombre moyen de points obtenus: 4,4 avant 2014 et 2,4 après 2014 pour ce qui est de la complexité pour les autorités compétentes et 4,3 avant 2014 et 2,3 après 2014 pour ce qui est de la complexité pour les producteurs. Selon les parties intéressées, une réduction appréciable de la complexité a été enregistrée pour les autorités compétentes et les producteurs.

- la charge administrative pour les autorités compétentes - nombre moyen de points obtenus: 4,4 avant 2014 et 2,4 après 2014. Les parties intéressées ont estimé que la charge administrative pour les autorités compétentes, liée essentiellement aux contrôles, était élevée dans le cadre des règles précédentes et se situait à un niveau moyen dans le nouveau système.

- les coûts administratifs pour les producteurs - nombre moyen de points obtenus: 4,1 avant 2014 et 2,5 après 2014. Le nouveau système a permis de réduire les coûts pour les producteurs. Il convient de noter que l'ampleur de cette réduction a été jugée plus importante par les autorités compétentes que par les parties intéressées.

- la capacité à informer correctement les consommateurs - nombre moyen de points obtenus: 3,1 avant 2014 et 4,1 après 2014. D'après les parties intéressées, le nouveau système a été jugé plus approprié pour fournir des informations correctes aux consommateurs.

Il ressort clairement de l'analyse des réponses au questionnaire fournies par les parties intéressées que la simplification introduite en 2014 a eu des effets bénéfiques sur le secteur.

5. CONCLUSION

La simplification introduite par le règlement (UE) n° 653/2014 prévoit un alignement sur les règles horizontales énoncées dans le règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

En plus de l'étiquetage facultatif de la viande bovine désormais conforme aux règles horizontales dans tous les États membres, certaines spécificités nationales ont été maintenues dans quatre États membres. Le Portugal et la Slovénie ont conservé un système national complet de notification et de contrôle, l'Italie a simplifié le système national et, en France, de nombreux opérateurs ont continué à utiliser les cahiers des charges agréés avant 2014, qui prévoient des contrôles par un organisme indépendant.

Dans l'ensemble, les effets de la simplification ont été jugés positifs par les États membres et les parties intéressées. Les autorités compétentes et les opérateurs n'ont éprouvé aucune difficulté pour instaurer les nouvelles règles aux niveaux administratif et opérationnel.

Les nouvelles règles ont été accueillies favorablement par la plupart des parties interrogées, car elles ont permis de parvenir à une simplification, à une harmonisation avec d'autres secteurs, à une réduction de la charge administrative et à un renforcement de la capacité des opérateurs à répondre à la demande des consommateurs, sans engendrer de problèmes au niveau des échanges intra-UE ni compromettre l'efficacité et à la fiabilité du système.

Certaines parties interrogées ont mentionné le risque de non-conformités plus fréquentes mais sans apporter de preuves à l'appui qui le confirment. L'analyse des données disponibles sur les taux de non-conformité avant et après l'introduction des nouvelles règles a montré des niveaux de non-conformité comparables.

Sur la base de l'analyse effectuée au cours des évaluations précédentes et des réponses aux questionnaires reçues des États membres et des parties intéressées, la Commission est d'avis que la simplification du système d'étiquetage facultatif de la viande bovine prévue par le règlement (UE) n° 653/2014 fonctionne de manière satisfaisante et qu'il n'est pas nécessaire de réexaminer les dispositions en vigueur relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine.