COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.8.2021
COM(2021) 462 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

évaluant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles

1. INTRODUCTION

Le règlement d'exécution (UE) nº 1337/2013 de la Commission[1] (ci-après le «règlement») a introduit, conformément à l'article 26, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) nº 1169/2011[2], l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles à partir du 1er avril 2015.

Conformément à l'article 26, paragraphe 4, du règlement (UE) nº 1169/2011, dans les cinq ans à compter de la date d'application des nouvelles règles, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil évaluant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour ces produits à base de viande.

Le présent rapport met l'accent sur la mise en œuvre et l'incidence du règlement eu égard à son efficacité, son efficience, sa cohérence, sa pertinence et sa valeur ajoutée européenne.

D'autres considérations concernant la question générale de l'indication de l'origine sur l'étiquetage et l'éventuelle extension à d'autres catégories de produits (viandes non préemballées ou viandes utilisées comme ingrédients dans des préparations et des produits transformés) ne sont pas abordées, étant donné qu'elles feront l'objet des analyses d'impact spécifiques que la Commission réalisera dans le cadre de la stratégie «De la ferme à la table»[3].

2. CONTEXTE ET CADRE JURIDIQUE

Le règlement (UE) nº 1169/2011 contient les dispositions de base permettant d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs en matière d'information sur les denrées alimentaires, dans le respect des différences de perception desdits consommateurs et de leurs besoins en information, tout en veillant au bon fonctionnement du marché intérieur.

---

[1] Règlement d'exécution (UE) nº 1337/2013 de la Commission du 13 décembre 2013 portant modalités d'application du règlement (UE) nº 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).

[2] Règlement (UE) nº 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) nº 1924/2006 et (CE) nº 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) nº 608/2004 de la Commission (JO L 304 du 22.11.2011, p. 18).

[3] Une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement. COM(2020) 381 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381

Dans le cas des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles, il prévoit que l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance est obligatoire, et habilite la Commission à adopter un acte d'exécution établissant des règles spécifiques.

L'obligation concerne les viandes fraîches, réfrigérées et congelées non transformées et préemballées, sous quelque forme que ce soit, y compris les viandes hachées.

Dans l'analyse d'impact réalisée dans le cadre de l'élaboration de la législation[4], la Commission a examiné trois options stratégiques: le modèle simple, qui inclut la mention «UE/hors UE», le modèle intermédiaire, avec l'indication obligatoire du pays d'élevage et du pays d'abattage sur l'étiquetage, et le modèle applicable aux viandes bovines, qui comprend également l'indication obligatoire du pays de naissance. À partir d'une situation dans laquelle aucune information sur l'origine ou le lieu de provenance n'était fournie aux consommateurs, le modèle intermédiaire a été choisi, car il a été jugé optimal pour fournir aux consommateurs des informations précises, claires et utiles sur l'origine de la viande, tout en évitant une charge administrative excessive pour les exploitants et les autorités compétentes.

Les principaux éléments du cadre réglementaire tel qu'il a été élaboré au titre du règlement sont les suivants:

1) le système de traçabilité (article 3), qui vise à garantir que des informations fiables sont transmises tout au long de la chaîne jusqu'aux consommateurs finaux;
2) les règles relatives à la constitution de lots (article 4), étant donné qu'elles peuvent avoir une incidence considérable sur le flux de travail normal et sur les pratiques d'approvisionnement;
3) les critères permettant d'établir un lien entre les phases de production et les informations figurant sur les étiquettes (article 5), étant donné que les animaux sont souvent élevés dans plusieurs pays;
4) la nécessité de prévoir une certaine souplesse dans le cas des viandes hachées ou

[4] Analyse d'impact: «Mandatory Origin Indication for Unprocessed Pig, Poultry, Sheep and Goat Meat» (Indication obligatoire de l'origine des viandes non transformées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles) ; étude externe: «Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat» (Étude sur l'indication obligatoire sur l'étiquetage de l'origine des viandes des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles): https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/origin-labelling-2013_en

des chutes de parage (article 7): des règles particulières simplifiées s'appliquent à ces catégories de produits, les volumes de production et la chaîne de transformation compliquant la séparation physique des différents lots.

Le règlement est directement applicable dans tous les États membres depuis le 1er avril 2015.

3. ÉVALUATION

Le présent rapport se fonde en grande partie sur le document de travail des services de la Commission intitulé «Évaluation de l'indication obligatoire 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»[5], dans lequel figurent tous les détails relatifs à la méthode utilisée pour recueillir les données ainsi que les détails de l'exercice d'évaluation.
En outre, une étude externe commandée par la DG AGRI à l'appui de l'évaluation interne a été réalisée par un contractant externe[6] et une consultation publique a été organisée du 9 décembre 2019 au 2 mars 2020[7].

Les données recueillies ont permis d'évaluer le règlement en ce qui concerne son efficacité, son efficience, sa cohérence, sa pertinence et sa valeur ajoutée européenne.

3.1 Efficacité et efficience du règlement

Les aspects suivants ont été examinés:

1. la mesure dans laquelle les exploitants ont dû modifier le système de traçabilité et les stratégies d'approvisionnement en place, les conséquences des exigences relatives aux lots et la question de savoir si ces trois aspects ont influé sur les coûts;

[5] SWD(2021)218 — Document de travail des services de la Commission: Évaluation de l'indication obligatoire du pays d'origine sur l'étiquetage de certaines viandes.
[6] Agra Ceas Consulting SA/ IHS Market et Areté Srl: «Étude d'évaluation de l'étiquetage obligatoire du pays d'origine pour certaines viandes», https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/products-and-markets/mandatory-indication-country-origin-labelling-certain-meats_en
[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1892-Evaluation-of-mandatory-country-of-origin-labelling-for-certain-meats/public-consultation_fr

2. l'incidence du règlement sur les différents acteurs de la chaîne alimentaire, sur la charge administrative et sur les coûts supplémentaires supportés et la question de savoir si les coûts ont été transférés aux consommateurs finaux;
3. la mesure dans laquelle les informations peuvent être vérifiées par les autorités compétentes;
4. la mesure dans laquelle les consommateurs ont reçu des informations claires et précises;
5. les effets positifs/négatifs sur le marché unique de l'UE et sur une éventuelle renationalisation du marché de la viande;
6. le recensement des avantages tangibles et intangibles.

1. <u>Changements devant être apportés aux systèmes et stratégies en place et incidence sur les exploitants</u>

Les systèmes de traçabilité en vigueur, mis en place conformément au règlement (CE) nº 178/2002[8] et en liaison avec la législation relative à l'identification et à l'enregistrement du bétail[9], permettent généralement de fournir toutes les informations dont les exploitants ont besoin pour étiqueter correctement les viandes en ce qui concerne leur pays d'origine ou leur lieu de provenance. Les informations fournies sont considérées comme fiables tant par les autorités compétentes que par les exploitants de la chaîne d'approvisionnement.

La principale différence entre les exigences en matière d'informations relatives à la traçabilité et celles applicables aux informations concernant l'indication de l'origine sur l'étiquetage réside dans l'accessibilité des informations: les informations relatives à la traçabilité ne sont généralement pas requises immédiatement et des systèmes

[8] Règlement (CE) nº 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 031 du 1.2.2002, p. 1).

[9] - Règlement (CE) nº 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).
- Directive 2008/71/CE du Conseil du 15 juillet 2008 concernant l'identification et l'enregistrement des animaux de l'espèce porcine (JO L 213 du 8.8.2008, p. 31).
- Règlement (CE) nº 21/2004 du Conseil du 17 décembre 2003 établissant un système d'identification et d'enregistrement des animaux des espèces ovine et caprine et modifiant le règlement (CE) nº 1782/2003 et les directives 92/102/CEE et 64/432/CEE (JO L 005 du 9.1.2004, p. 8).

d'information plus sophistiqués peuvent donc être nécessaires pour accéder aux informations sur l'origine à des fins d'étiquetage. L'évaluation n'a révélé aucun élément indiquant que les informations fournies au titre des règles en matière de traçabilité étaient insuffisantes pour satisfaire aux exigences en matière d'étiquetage prévues par le règlement. La confiance exprimée dans l'efficacité du système de traçabilité est élevée.

Les exploitants n'ont dû opérer que des modifications minimes des systèmes de traçabilité déjà utilisés pour se conformer aux nouvelles règles. Les modifications visaient principalement à assurer la bonne transmission des informations collectées tout au long de la chaîne alimentaire et à adapter le système interne afin de garantir une séparation adéquate entre les animaux vivants et les produits à base de viande. Ces changements ont essentiellement été demandés par les exploitants traitant des viandes et/ou des animaux tant d'originale nationale qu'importés.

La majorité des exploitants s'approvisionnant dans plusieurs pays n'ont pas modifié leurs pratiques d'approvisionnement, mais ont plutôt amélioré le système de séparation entre les animaux vivants et les viandes afin de garantir un étiquetage approprié. De même, les exigences relatives aux lots[10] n'ont pas entraîné de modification des pratiques d'approvisionnement, étant donné que les procédures standard appliquées dans la plupart des cas prévoyaient déjà des règles claires applicables à la constitution de lots à des fins de traçabilité.

Certains effets négatifs (perçus par les exploitants) ont été signalés de manière sporadique dans les différentes enquêtes:

- le règlement pourrait favoriser la perception des consommateurs selon laquelle les produits importés sont de moindre qualité et sont donc de plus en plus utilisés par les exploitants de l'industrie de la viande plutôt que pour une consommation fraîche;
- une éventuelle perte de flexibilité de l'offre, étant donné qu'il n'est pas possible de se tourner facilement vers des fournisseurs établis dans d'autres États membres en période de pénurie.

Toutefois, aucun élément attestant ces effets négatifs signalés par quelques exploitants dans le cadre de l'enquête sur la chaîne d'approvisionnement n'a été établi de manière systématique et quantifiable dans l'exercice d'évaluation.

2. Incidence sur les coûts et la nouvelle charge administrative

[10] Au sens de l'article 2, paragraphe 2, point b), du règlement d'exécution (UE) nº 1337/2013, on entend par «lot» des viandes provenant d'une seule espèce (porcine, ovine, caprine ou volaille), avec ou sans os, même découpées ou hachées, qui ont été découpées, hachées ou conditionnées dans des circonstances pratiquement identiques.

L’enquête sur la chaîne d’approvisionnement et les études de cas ont montré que les modifications apportées n’ont eu qu’une faible incidence sur les coûts, étant donné que les coûts déjà supportés pour satisfaire aux règles générales en matière de traçabilité ont absorbé les coûts découlant de la mise en œuvre de nouvelles règles. Les estimations fournies indiquent que l’augmentation des coûts allait de valeurs négligeables à un maximum de 2 % dans la chaîne d’approvisionnement en viandes des animaux des espèces porcine et des volailles, tandis qu’aucune estimation n’a pu être fournie dans le secteur des viandes des animaux des espèces ovine et caprine.
Ces augmentations minimes des coûts ne se sont pas répercutées tout au long de la chaîne, et l’étude n’a mis au jour aucun élément indiquant que les prix à la consommation ont changé du fait de la mise en œuvre du règlement.

La nouvelle charge administrative engendrée par le règlement a été jugée très faible: des systèmes de traçabilité étaient déjà en place avant l’entrée en vigueur du règlement et les exploitants disposant de stratégies d’approvisionnement complexes pouvaient choisir d’utiliser des indications d’étiquetage simplifiées leur permettant de réduire au minimum les changements qu’ils devaient opérer pour se conformer à la législation. Les dérogations prévues pour les viandes hachées et les chutes de parage ont permis aux exploitants disposant de stratégies d’approvisionnement complexes d’opter pour des stratégies d’étiquetage simplifiées.

3. Mesure dans laquelle les informations peuvent être vérifiées par les autorités compétentes

Les autorités compétentes et les exploitants n’ont signalé aucune difficulté ou problème systématique dans la mise en œuvre du règlement. En outre, les autorités compétentes n’ont rencontré aucun problème particulier dans la vérification du respect des exigences établies par le règlement, notamment en ce qui concerne l’exigence relative à la période d’élevage.

4. Qualité des informations fournies aux consommateurs

L’enquête auprès des consommateurs a montré que le pays d’origine était un aspect important lors de l’achat de viandes des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et

de volailles. La plupart des consommateurs ont tendance à préférer les viandes d'origine nationale, car ils estiment que les viandes originaires de leur propre pays sont plus sûres ou de meilleure qualité et se disent généralement satisfaits des informations figurant sur l'étiquette.

Toutefois, l'enquête a fait état d'une mauvaise compréhension des termes «*Pays d'élevage*» et «*Origine*». La majorité des consommateurs ont tendance à interpréter les termes «Pays d'élevage» comme le pays dans lequel l'animal a passé toute sa vie ou comme le pays de naissance de l'animal. Certains consommateurs sont donc susceptibles de se considérer (par inadvertance) comme induits en erreur par l'étiquetage en ce qui concerne la période d'élevage. Ce point est davantage imputable à un manque de communication claire et de connaissances spécifiques qu'au règlement lui-même.

5. Effets sur le commerce intérieur

Afin d'étudier les effets potentiels sur les échanges intra-UE et sur une éventuelle renationalisation du marché, les flux commerciaux avant et après l'entrée en vigueur du règlement ont été analysés. Les flux commerciaux intra-UE actuels d'animaux vivants ou de viandes n'ont pas considérablement changé après l'entrée en vigueur du règlement, ce qui est probablement dû à deux raisons principales:

- dans les secteurs concernés, les animaux vivants sont importés à un âge qui n'a pas d'incidence sur l'indication finale du lieu d'élevage sur l'étiquette;
- la part de marché des viandes d'origine nationale vendues au stade du commerce de détail était déjà importante avant l'entrée en vigueur du règlement.

6. Avantages tangibles et intangibles

En ce qui concerne les avantages découlant de l'entrée en vigueur du règlement, plus de la moitié des exploitants consultés n'ont signalé aucun avantage tangible spécifique résultant de la mise en œuvre du règlement; certains exploitants du secteur des viandes des animaux des espèces porcine ont fait état d'une légère augmentation de l'accès au marché intérieur dans quelques États membres seulement (IE, EL, DE, DK), mais cela n'a pas conduit à une hausse des prix à la production. Les exploitants d'autres États membres n'ont signalé aucun changement dans la dynamique du marché intérieur. Parmi les avantages intangibles, c'est le renforcement de la transparence et, partant, de la confiance des consommateurs qui a été le plus signalé.

3.2 Cohérence du règlement avec d'autres règles et règlements

Le principal objectif du règlement est que les consommateurs reçoivent des informations claires, précises et pertinentes sur l'origine des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles et est lié aux objectifs du règlement (UE) nº 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

Le même objectif est poursuivi par le règlement (CE) nº1760/2000 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; à cet égard, les deux règlements sont parfaitement cohérents, bien que le règlement (CE) nº 1760/2000 ait un champ d'application plus large, comme expliqué ci-dessous.

La majorité des participants à l'enquête sur la chaîne d'approvisionnement n'ont pas relevé d'incohérences ni de conflits entre les objectifs du règlement (UE) nº 1337/2013 et ceux d'autres actes législatifs de l'UE.

Une minorité des participants ont signalé des incohérences ou des conflits potentiels entre l'indication obligatoire du pays d'origine et l'objectif de veiller au bon fonctionnement du marché unique, étant donné que l'indication de l'origine sur l'étiquetage pourrait conduire à une renationalisation des marchés. Toutefois, aucun changement concret n'a été constaté dans la dynamique du marché de l'UE et il ressort de l'analyse que rien n'indiquait que le règlement avait stimulé ou entravé le bon fonctionnement du marché unique.

Les règles relatives à l'indication de l'origine de la viande bovine sur l'étiquetage sont différentes et plus strictes que celles applicables à d'autres types de viande, ce qui a été signalé comme une possible incohérence par certains exploitants. En fait, l'étiquetage de la viande bovine comporte toujours l'indication du pays de naissance, qui n'est pas prévue dans le règlement, sauf lorsque la mention «*Origine*» est utilisée et que, par conséquent, des informations sur le pays de naissance sont fournies.

Toutefois, il convient de considérer que les règles relatives à l'indication de l'origine de la viande bovine sur l'étiquetage établies dans le règlement (UE) nº 1760/2000 ont été adoptées immédiatement après la crise due à l'encéphalopathie spongiforme bovine pour

des raisons de santé publique et de sécurité alimentaire et pour rétablir la confiance des consommateurs après la grave perturbation du marché. Par conséquent, leurs objectifs étaient plus vastes que ceux du règlement et nécessitaient une approche plus stricte[11].

De même, aucune incohérence dans les définitions ou les exigences en matière de traçabilité et d'étiquetage n'a été relevée au regard d'autres actes législatifs de l'UE au cours de l'étude d'évaluation.

En ce qui concerne les dérogations autorisées pour les viandes importées, les viandes hachées et les chutes de parage, les dérogations prévues par le règlement (UE) nº 1760/2000 pour la viande bovine diffèrent de celles prévues par le règlement (UE) nº 1337/2013 et ne reposent pas sur l'utilisation systématique de l'indication de l'origine simplifiée «UE/hors UE».
Toutefois, ces différences n'ont pas été jugées significatives par les participants aux enquêtes et la forte prévalence de points de vue positifs tant parmi les acteurs de la chaîne d'approvisionnement que parmi les autorités compétentes permet de conclure que les dérogations prévues par le règlement sont mieux adaptées à la situation réelle de production de viandes hachées pour ces types de viande.

En fait, l'enquête sur la chaîne d'approvisionnement n'a mis en évidence aucune incohérence au regard des dérogations en matière d'étiquetage prévues dans d'autres actes législatifs pertinents de l'UE.
En particulier, l'utilisation de l'indication de l'origine simplifiée «UE/hors UE» autorisée pour les viandes hachées et les chutes de parage dans le règlement est également autorisée pour des typologies de produits spécifiques (miel, fruits et légumes frais, huiles d'olive)[12] souvent issus de combinaisons plus ou moins complexes d'ingrédients primaires d'origines diverses de l'UE et de pays tiers, qui peuvent également changer assez fréquemment, ce qui rend ainsi la séparation des produits selon leur origine complexe ou inutile.
Enfin, l'indication de l'origine simplifiée «UE/hors UE» est également l'une des options

[11] Pour une analyse détaillée, voir le rapport «Evaluation of EU beef labelling rules» (Évaluation des règles de l'UE en matière d'étiquetage de la viande bovine), https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/bda60704-8451-11e5-b8b7-01aa75ed71a1.

[12] Directive 2001/110/CE pour le miel (JO L 010 du 12.1.2002, p. 47), règlement (UE) nº 543/2011 pour les fruits et légumes frais (JO L 157 du 15.6.2011, p. 1) et règlement (UE) nº 29/2012 pour l'huile d'olive (JO L 12 du 14.1.2012, p. 14).

permettant d'indiquer le pays d'origine ou le lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2018/775[13] lorsque l'origine de l'ingrédient primaire n'est pas la même que celle du produit final. Étant donné que les viandes hachées et les chutes de parage sont utilisées comme ingrédients primaires dans de nombreuses préparations, les exigences établies dans le règlement (UE) nº 1337/2013 et dans le règlement (UE) 2018/775 semblent parfaitement cohérentes.

3.3 Pertinence du règlement

L'enquête sur la chaîne d'approvisionnement et l'enquête auprès des consommateurs ont clairement montré que la fourniture d'informations claires, précises et pertinentes aux consommateurs restait d'une grande importance. Cette constatation s'inscrit dans le cadre du débat politique en cours sur l'éventuelle extension de l'indication obligatoire de l'origine à un ensemble plus large de catégories de produits. De même, mais avec moins d'importance, l'objectif consistant à éviter de compliquer inutilement la tâche des exploitants, le commerce, l'administration et l'environnement est toujours considéré comme pertinent.

Près des trois quarts des participants à l'enquête sur la chaîne d'approvisionnement n'ont pas recensé de nouveaux besoins depuis la rédaction du règlement. Les nouveaux besoins définis par la minorité de participants peuvent se résumer comme suit:

- extension de l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquetage aux secteurs des services d'alimentation et de la restauration, aux préparations et aux viandes utilisées comme ingrédients dans les denrées alimentaires transformées;
- inclusion des viandes non préemballées dans les catégories pour lesquelles les informations sur l'origine devraient être obligatoires;
- inclusion de la viande de lapin.

Les perceptions de ces nouveaux besoins ne sont pas largement partagées et certains d'entre eux (à savoir l'inclusion de la viande de lapin) ne sont pas prévus dans la base juridique en vigueur [règlement (UE) nº 1169/2011].

[13] Règlement d'exécution (UE) 2018/775 de la Commission portant modalités d'application de l'article 26, paragraphe 3, du règlement (UE) nº 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, pour ce qui est des règles d'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire (JO L 131 du 29.5.2018, p. 8).

L’analyse de l’évolution du contexte a montré l’utilisation croissante de l’internet pour les achats de denrées alimentaires (achats en ligne). Par conséquent, la nécessité de disposer d’informations fiables en ligne est également perçue comme un facteur important dont il faudra tenir compte dans les années à venir.

En conclusion, la majorité des participants à l’enquête menée auprès des acteurs de la chaîne d’approvisionnement et à l’enquête réalisée auprès des autorités nationales compétentes ont estimé que le règlement restait «pleinement» pertinent ou pertinent dans une «large mesure».

3.4 Valeur ajoutée européenne du règlement

Afin d’évaluer la valeur ajoutée de l’existence d’un règlement de l’UE sur l’indication obligatoire de l’origine ou du lieu de provenance des types de viandes concernés, les aspects suivants ont été examinés:

- la question de savoir si les États membres prendraient des mesures pour introduire des règles similaires en l’absence du règlement et les incidences potentielles liées à l’utilisation d’un système non harmonisé;
- les avantages que présente, pour le marché intérieur, l’harmonisation des règles prévues par le règlement;
- une évaluation des règles nationales en vigueur établies par les États membres en sus de celles prévues dans le règlement (UE) nº 1169/2011 concernant l’information des consommateurs sur les denrées alimentaires et dans le règlement, ainsi que les raisons qui sous-tendent ces règles.

Les avis des autorités compétentes étaient équilibrés entre celles qui introduiraient probablement des règles à l’échelle nationale et celles qui ne le feraient pas en l’absence du règlement.
Parmi les États membres qui auraient introduit des règles, la principale motivation aurait été la demande de ces informations par les consommateurs. Toutefois, un tiers seulement des participants pensaient qu’il serait «plutôt faisable» d’introduire des règles à l’échelle nationale; aucun d’entre eux n’a considéré cette mesure comme «tout à fait faisable». En ce sens, le règlement a facilité l’introduction de telles règles dans les États membres plus enclins à réglementer l’indication de l’origine sur l'étiquetage.

Une grande majorité d'autorités compétentes, d'organisations au niveau de l'UE et d'organisations professionnelles nationales ont estimé que les règles nationales ne permettraient pas d'atteindre pleinement les objectifs de l'UE poursuivis par le règlement. Seul un cinquième des autorités compétentes a estimé que les règles nationales auraient atteint les mêmes objectifs que ceux du règlement. La majorité a estimé que les règles nationales auraient conduit à un manque d'harmonisation, entraînant d'éventuelles conséquences sur les échanges au sein du marché unique, ou à une éventuelle tromperie des consommateurs, étant donné que les règles nationales ne s'appliquent qu'aux produits nationaux. Les positions des acteurs divergeaient en fonction de la mesure dans laquelle la chaîne d'approvisionnement nationale dépend du commerce intra-UE. Lorsque cette dépendance est plus forte (par exemple, vis-à-vis des porcs et des volailles en Allemagne; vis-à-vis des volailles aux Pays-Bas et vis-à-vis des porcs en Espagne), les acteurs concernés estimaient que les règles nationales ne permettraient pas d'atteindre les objectifs de l'UE ou ne le feraient que dans une mesure limitée, en l'absence du règlement.

Si, comme expliqué précédemment, l'entrée en vigueur du règlement n'a pas entravé l'évolution du commerce intra-UE d'animaux vivants ou de viandes fraîches ni n'a perturbé le fonctionnement du marché unique de l'UE, les principaux risques liés à l'existence d'un système non harmonisé mis en évidence étaient les suivants:

- la fourniture d'informations à degrés variables aux consommateurs;
- la question potentielle des obstacles aux échanges au sein du marché unique;
- les conditions de concurrence inéquitables entre les exploitants.

L'entrée en vigueur du règlement a effectivement permis d'éviter toutes ces conséquences négatives potentielles. Les consommateurs de l'UE reçoivent désormais les mêmes informations en ce qui concerne les produits relevant du champ d'application du règlement et tous les exploitants de l'UE doivent se conformer aux mêmes règles sans distinction entre les États membres.

Certains États membres ont adopté des lois nationales établissant un régime de contrôle (DK, IE, IT) et d'autres ont modifié les législations nationales en vigueur afin de garantir le respect du règlement (EL, PL, RO).

Dans deux États membres (EL, PL), la législation nationale prévoit également l'obligation supplémentaire de fournir des informations sur le pays d'origine des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des

volailles vendues en vrac (c'est-à-dire non préemballées).
Deux États membres (FI et FR) ont adopté des règles supplémentaires à l'échelle nationale visant à étendre le champ d'application du règlement aux viandes utilisées comme ingrédients ou aux viandes vendues dans la restauration.

L'étude a montré que ces règles nationales n'avaient pas d'incidence directe sur la mise en œuvre du règlement.

4. CONCLUSIONS

Les systèmes de traçabilité mis au point dans le cadre de la législation alimentaire générale ont montré qu'ils étaient efficaces pour garantir le respect du règlement et que seuls des changements minimes (principalement au stade de la transformation) étaient nécessaires pour assurer la bonne transmission des informations. Rien ne prouve que les informations spécifiques nécessaires à une indication appropriée de l'origine sur l'étiquetage sont systématiquement insuffisantes.
Les secteurs pourraient donc se soumettre aux exigences sans charges administratives et coûts excessifs, grâce, notamment, à des dérogations pour les viandes hachées et les chutes de parage.
Les coûts minimaux supportés par les exploitants ne se sont pas répercutés tout au long de la chaîne et n'ont eu aucune incidence sur les prix finaux à la consommation.
Le règlement a eu une incidence minime sur les échanges au sein du marché unique de l'UE; en établissant des règles harmonisées, il a contribué au fonctionnement du marché unique et a offert des conditions de concurrence communes aux exploitants de l'UE.
En ce sens, et compte tenu du fait que les objectifs du règlement sont toujours considérés comme pertinents, la valeur ajoutée européenne a été de fournir aux consommateurs de l'UE le même niveau d'information, sans compromettre le marché unique de l'UE et les échanges intra-UE.

Les informations fournies se sont révélées fiables, conformes aux définitions en matière d'étiquetage et entièrement vérifiables par les autorités compétentes sans effort ni charge important.

Toutefois, la compréhension de ces définitions par les consommateurs est faible. En particulier, les consommateurs comprennent mal le terme «*Pays d'élevage*» tel que défini

à l'article 5 du règlement, qui est souvent compris comme le lieu où l'animal est né et a passé toute sa vie. Par conséquent, il ne saurait être conclu que les informations sont parfaitement claires et utiles pour les consommateurs. Cette question n'est toutefois pas liée à la mise en œuvre du règlement, mais elle pourrait être traitée par une meilleure communication, en particulier au niveau du commerce de détail.
L'analyse a montré que le règlement est cohérent avec d'autres textes législatifs de l'UE relatifs à l'indication de l'origine, malgré les différences observées par rapport à la législation relative à l'étiquetage de la viande bovine, qui sont imputables aux différents contextes et périodes d'élaboration des deux actes législatifs.

En conclusion, le règlement a été conçu pour avoir une incidence minime sur le secteur tout en fournissant aux consommateurs des informations appropriées pour éclairer leur décision d'achat. Selon les données disponibles, ces objectifs ont été remplis. Il n'est donc pas nécessaire de revoir les dispositions actuelles à ce stade. Cette conclusion est sans préjudice de la révision générale de l'information des consommateurs visée dans la stratégie «De la ferme à la table».