COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.12.2013
COM(2013) 755 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 la viande utilisée comme ingrédient

{SWD(2013) 437 final}

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 3
2. Indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette– éléments essentiels 3
3. Chaîne d'approvisionnement alimentaire de la viande utilisée comme ingrédient dans l'UE 4
3.1. Aperçu du secteur dans l'UE 4
3.2. Consommation de viande et de produits à base de viande 4
3.3. Production et perspectives 5
3.4. Structure du secteur de la viande dans l'UE 5
3.5. Systèmes de traçabilité existants dans l'UE 7
4. Attitude des consommateurs envers l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour la viande utilisée comme ingrédient 7
5. Scénarios possibles et modalités d'expression de l'origine pour l'indication de l'origine de la viande utilisée comme ingrédient sur l'étiquette 9
6. Analyse des incidences et des coûts et avantages des différents scénarios 10
6.1. Impact concernant le comportement des consommateurs 10
6.2. Impacts économiques 11
6.2.1. Coûts d'exploitation des exploitants du secteur alimentaire 11
6.2.2. Compétitivité, échanges commerciaux et flux d'investissements 11
6.2.3. Charges administratives pour les entreprises 12
6.2.4. Charges pour les autorités publiques 12
6.2.5. Coûts pour les consommateurs et incidences sociales éventuelles 13
6.2.6. Impacts environnementaux 13
6.3. Avantages et inconvénients des modalités d'expression de l'origine dans le cadre des scénarios 2 et 3 13
7. Conclusions 15

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour la viande utilisée comme ingrédient

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], qui entrera en application le 13 décembre 2014, introduit un ensemble de dispositions relatives à l'indication de l'origine sur l'étiquette pour les denrées alimentaires préemballées destinées à être livrées au consommateur final ou à des collectivités. L'article 26, paragraphe 6, du règlement INCO dispose que la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant la possibilité d'étendre l'indication obligatoire de l'origine pour la viande utilisée comme ingrédient dans les denrées alimentaires préemballées.

Le présent rapport satisfait à cette obligation. Il couvre la viande de toutes les espèces (par exemple, viande bovine, porcine, de volaille, ovine et caprine, de gibier, de lapin, équine) utilisée comme ingrédient dans les denrées alimentaires préemballées.

Les principaux objectifs du présent rapport sont les suivants:

– évaluer l'attitude des consommateurs à l'égard de l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette pour la viande utilisée comme ingrédient;

– examiner la faisabilité de cette indication sur l'étiquette; et

– analyser les coûts et les avantages de l'introduction des telles mesures, y compris les incidences juridiques sur le marché intérieur et l'impact sur le commerce international.

Il est accompagné d'un document de travail des services de la Commission qui fournit des informations détaillées étayant les conclusions exposées dans le présent rapport.

2. INDICATION OBLIGATOIRE DE L'ORIGINE SUR L'ETIQUETTE– ELEMENTS ESSENTIELS

Avant l'adoption du règlement INCO, l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette a été applicable pour certaines denrées alimentaires. L'indication de l'origine est actuellement obligatoire pour la viande bovine non transformée et les produits à base de viande bovine (par exemple, la viande de bœuf hachée)[2] à la suite

[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] 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

de la crise due à l'encéphalopathie spongiforme bovine, la viande de volaille importée préemballée, le miel, les fruits et légumes, le poisson et l'huile d'olive.

Le règlement INCO introduit des dispositions spécifiques concernant l'indication de l'origine sur les aliments sur une base horizontale. Plus particulièrement:

– l'article 26, paragraphe 2, point b), du règlement INCO requiert l'indication obligatoire de l'origine pour la **viande** porcine, de volaille, ovine et caprine **non transformée et préemballée**. Les modalités de cette indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette seront définies dans un acte d'exécution de la Commission;

– l'article 26, paragraphe 3, du règlement INCO dispose que lorsque l'origine de la denrée alimentaire est indiquée et qu'elle n'est pas celle de son ingrédient primaire, l'origine de l'ingrédient primaire est également indiquée ou est indiquée comme étant autre que celle de la denrée alimentaire. Les modalités d'application de ces règles seront également établies dans un acte d'exécution de la Commission.

3. CHAINE D'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE DE LA VIANDE UTILISEE COMME INGREDIENT DANS L'UE

3.1. Aperçu du secteur dans l'UE

L'industrie de la transformation de la viande dans l'UE représente plus de 13 000 entreprises. Elle emploie quelque 350 000 personnes et représente un chiffre d'affaires de 85 milliards d'euros.

La chaîne d'approvisionnement en viande utilisée comme ingrédient est très hétérogène, tant en termes d'acteurs impliqués qu'en termes de produits. Ces derniers peuvent aller de préparations carnées relativement simples, par exemple de la viande fraîche avec épices/additifs, à des produits à base de viande très élaborés, notamment dans le cas des produits carnés et des denrées alimentaires composées de plusieurs ingrédients dont des ingrédients carnés. En outre, la chaîne d'approvisionnement en viande utilisée comme ingrédient est assez complexe et longue et implique plusieurs étapes dans la production et la commercialisation des produits finis.

3.2. Consommation de viande et de produits à base de viande

L'immense majorité des consommateurs de l'UE (83 %) consomme de la viande au moins deux à trois fois par semaine[3]. En outre, 88 % des consommateurs de l'UE-27 achètent de la viande préemballée[4]. La majeure partie de la viande est de la viande porcine (49 %), de volaille (29 %) et bovine (19 %), les viandes ovine, caprine et autres ne représentant que 3 % de la consommation de viande de l'UE[5].

---

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).

3 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, non encore publiée.

4 Rapport de la Commission sur le fonctionnement du marché de la viande pour les consommateurs de l'Union européenne, mai 2013, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/mms_commission_report_en.pdf.

5 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, non encore publiée.

3.3. Production et perspectives

De façon générale, 30 à 50 % du volume total de la viande abattue est transformée en ingrédients carnés pour denrées alimentaires (essentiellement en viande hachée/préparations à base de viande/produits à base de viande). Au total, on estime que la viande porcine représente 70 % du volume de production de viande transformée de l'UE, suivie de la viande de volaille (18 %), de la viande bovine (10 %) et des autres types de viande (2 %). En 2012, la production totale de viande fraîche dans l'UE était de 43,5 millions de tonnes en équivalent poids carcasse (environ 33,8 millions de tonnes en équivalent viande désossée). Selon les prévisions à moyen terme, la production totale de viande de l'UE, après avoir augmenté tant en 2010 qu'en 2011, se contractera de 2 % au cours des deux prochaines années. Après cette réduction, la production totale de viande devrait reprendre sans interruption à l'horizon des dix prochaines années et atteindre près de 45 millions de tonnes en 2022, soit environ le même niveau que celui enregistré en 2011[6].

3.4. Structure du secteur de la viande dans l'UE

Le secteur de la transformation de la viande de l'UE se caractérise par un faible degré de concentration, la plupart des entreprises étant de petites et moyennes entreprises («PME») (90 %). Ces PME sont hautement spécialisées et opèrent de façon indépendante à différents stades de la chaîne d'approvisionnement. Par ailleurs, il existe une intégration verticale limitée, notamment dans les secteurs de la viande porcine et de la viande bovine. L'intégration verticale tend à être plus répandue dans le secteur de la viande de volaille.

En général, les entreprises de transformation de viande s'approvisionnent en matières premières essentiellement auprès de négociants sur les marchés au comptant. Les plus grandes entreprises verticalement intégrées tendent à se fournir tant auprès des abattoirs/ateliers de découpe qu'auprès des négociants.

Les décisions en matière d'approvisionnement ainsi que les changements fréquents dans l'éventail des fournisseurs dépendent de la disponibilité des matières premières appropriées en volumes suffisants, des spécifications de la qualité type déterminées par les spécifications de qualité des produits finaux, du prix compétitif et de la nécessité de s'adapter rapidement à toute pénurie, perturbation du marché et/ou fluctuation des prix en changeant de fournisseurs. En ce qui concerne les pratiques d'approvisionnement, les entreprises de transformation de viande de l'UE s'approvisionnent généralement en viande non transformée et autres ingrédients carnés auprès de sources multiples. L'approvisionnement auprès de plusieurs fournisseurs au sein de l'UE est une pratique prédominante pour les produits à base de viande porcine, tandis que l'approvisionnement auprès de fournisseurs multiples de l'UE et de pays tiers est essentiellement observé pour les produits à base de viande bovine et de volaille. Les exploitants du secteur alimentaire et, en particulier, les PME tendent à changer de fournisseurs trois fois par an ou davantage afin de garantir un niveau adéquat de matières premières à un prix abordable.

Une fois que les entreprises ont transformé les ingrédients carnés et les ont incorporés dans les produits à base de viande, ces derniers sont revendus au secteur de la vente au détail/restauration/boucherie, que ce soit ou non sous forme tranchée et/ou emballée.

---

[6] DG AGRI 2013: «*Prospects for Agricultural markets and income in the EU 2012-2020*», 2013.

En raison des caractéristiques du secteur de la transformation de la viande de l'UE et de sa complexité, il semble y avoir une demande limitée pour des informations sur l'origine des ingrédients carnés de la part des entreprises de transformation. Cela concerne principalement les préparations carnées spécifiques provenant d'un «morceau de viande unique» (par exemple, le jambon séché) ou les produits pour lesquels l'origine étrangère est une condition spécifique du processus de production.

Pour la plupart des produits, les matières premières arrivent au stade de la transformation en étant déjà découpées, mélangées et/ou garnies. Même lorsque l'utilisation de chutes de parage[7] ou le mélange des matières premières n'intervient pas avant l'arrivée dans l'établissement de transformation, le mélange de matières premières provenant de fournisseurs différents est fréquent.

Les producteurs de denrées alimentaires composées de plusieurs ingrédients dont des ingrédients carnés s'approvisionnent en matières premières auprès d'un large éventail de fournisseurs tout au long de la chaîne alimentaire (par exemple, ateliers de découpe, entreprises de transformation, producteurs de viandes séparées mécaniquement, grossistes ou négociants); ces exploitants n'ont pas un pouvoir de négociation suffisant pour imposer à leurs fournisseurs des exigences en matière d'origine, étant donné que les quantités fournies sont relativement modestes par rapport à d'autres grands acheteurs.

Les abattoirs et les ateliers de découpe de viande 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 et plus la taille de l'entreprise est grande, 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 les étapes de découpe et de transformation sont complexes et plus le niveau de transformation est avancé, plus la traçabilité devient complexe aux fins de l'indication de l'origine sur l'étiquette.

Enquête auprès des PME

Au début de l'année 2013, une enquête a été spécialement menée pour le rapport de la Commission, par le Réseau Entreprise Europe, sur la possibilité d'étendre l'indication obligatoire de l'origine à l'étiquetage de la viande utilisée comme ingrédient. Des réponses de 285 exploitants du secteur alimentaire provenant des États membres de l'UE-27 ont été reçues. Les principales conclusions tirées sur la structure du secteur peuvent être résumées comme suit:

* quelque 51 % des exploitants interrogés travaillaient dans la production de viande et de produits de viande de volaille, environ 33 % dans la fabrication de repas et plats préparés, et 31 % dans la transformation et la mise en conserve de viande (certains exploitants opèrent dans plus d'un secteur). Près de 80 % des exploitants étaient des entreprises de fabrication;

* 31 % des exploitants interrogés ont indiqué qu'entre 81 % et 100 % de leur activité commerciale se déroulait à l'échelon local. 64 % des exploitants n'ont aucune production «intra-UE» (autrement dit, leur production reste limitée au territoire d'un seul État membre) et 72 % d'entre eux n'ont aucune production «extra-UE»;

* pour ce qui est de l'origine des matières premières utilisées, 20 % des exploitants interrogés ont déclaré que leurs matières premières étaient d'origine nationale, tandis que 44 % et 75 % d'entre eux ont indiqué respectivement qu'aucune de leurs matières premières quasiment n'était d'origine «intra-UE» et « extra-UE»;

[7] Les chutes de parage sont les résidus consécutifs à la découpe d'une carcasse et peuvent avoir une valeur élevée.

*	chez 58 % des exploitants interrogés, les matières premières provenant de sources différentes ne sont pas stockées dans des installations séparées;
*	selon les exploitants interrogés, l'information du consommateur sur la provenance de la viande a pour principaux avantages de rassurer celui-ci sur la qualité du produit (61 %) et de l'aider à faire la différence entre les produits proposés (44 %).

3.5. Systèmes de traçabilité existant dans l'UE

Les systèmes de traçabilité existant dans l'UE ne permettent pas de transmettre des informations sur l'origine tout au long de la chaîne alimentaire pour les raisons suivantes:

– la législation en vigueur de l'UE en matière de traçabilité repose principalement sur la nécessité de garantir la sécurité des denrées alimentaires[8]. Elle se fonde sur le principe «juste avant - juste après» le long de la chaîne alimentaire, selon lequel les exploitants du secteur alimentaire doivent seulement être en mesure d'identifier les entreprises auxquelles leurs produits ont été livrés et de retracer la provenance des matières premières jusqu'au fournisseur immédiat. Pour les denrées alimentaires d'origine animale, des exigences plus détaillées en matière d'informations transmises le long de la chaîne alimentaire sont d'application[9]. Toutefois, ces exigences de traçabilité ne prévoient pas d'informations sur l'origine facilement accessibles. Par conséquent, une «traçabilité cumulée aux fins de la détermination de l'origine» n'est pas exigée actuellement au niveau de l'UE.

– Lorsqu'il existe des systèmes de traçabilité plus détaillés, ces derniers varient selon les différentes espèces animales et ne s'étendent pas au-delà de la phase non transformée (à savoir, les abattoirs/entreprises de conditionnement).

Dans l'ensemble, en raison de la structure de la chaîne d'approvisionnement et de l'absence de tout intérêt significatif «d'entreprise à entreprise» pour ces informations, la transmission des informations sur l'origine tend à s'arrêter aux premiers stades de la chaîne d'approvisionnement (abattoirs et installations de découpe).

8 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).

9 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).

4. ATTITUDE DES CONSOMMATEURS ENVERS L'INDICATION OBLIGATOIRE DE L'ORIGINE SUR L'ETIQUETTE POUR LA VIANDE UTILISEE COMME INGREDIENT

D'après une étude du «Food Chain Evaluation Consortium» (FCEC)[10], l'origine des denrées alimentaires, de manière générale, est le cinquième facteur (47,4 %) influant sur les décisions d'achat des consommateurs sur les 11 facteurs pris en considération, derrière le goût (82 %), la date de péremption (62 %), l'apparence (61,3 %) et le prix (48,3 %). En outre, selon une étude conduite par GfK sur le marché de la viande[11], le pays d'origine est la quatrième information majeure (sur 15) recherchée par les consommateurs lorsqu'ils achètent des produits à base de viande; ce comportement se retrouve chez 48 % des consommateurs, sans grande différence entre les populations de l'UE-15 et de l'UE-12. Les informations les plus recherchées sont la date de péremption (68 %), le prix au kilo (67 %) et le prix du produit (67 %). De plus, les consommateurs européens ont plus tendance à faire attention au pays d'origine lorsqu'ils achètent de la viande fraîche, y compris des préparations de viande (45 %), que lorsqu'ils achètent des produits à base de viande (38 %)[12].

Fruits d'un examen plus ciblé des différents types de produits transformés à base de viande, les résultats de l'étude du FCEC montrent que plus de 90 % des consommateurs jugent importante la mention de l'origine sur l'étiquette[13]. L'étude aboutit par ailleurs aux conclusions suivantes:

- les consommateurs sont, dans leur ensemble, désireux d'en savoir plus sur l'origine de la viande pour la totalité des trois groupes de produits à base de viande considérés;
- dans tous les cas, les consommateurs manifestent le plus d'intérêt pour «le pays de production de la viande»: près de la moitié d'entre eux (moyenne dans l'UE) exige ce niveau de précision concernant l'origine, tandis qu'environ un tiers seulement requiert un autre niveau de précision (soit moins élevé, par exemple «produit dans l'UE/en dehors de l'UE», soit plus élevé, tel que «pays où l'animal est né/a été élevé/abattu»;
- dans tous les cas, il existe des différences marquantes entre États membres, les consommateurs de certains pays manifestant systématiquement un intérêt plus marqué (ou moindre) à l'égard des informations sur l'origine de la viande[14].

Lors de précédentes enquêtes concernant la viande et les produits à base de viande, les consommateurs avaient également établi un lien entre l'origine et la sécurité du produit. Alors qu'il existe des raisons légitimes de vouloir connaître l'origine d'une

---

10 Annexe D (enquête de consommation) de l'étude intitulée «Study on the application of rules on voluntary origin labelling of foods and on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of meat used as an ingredient» («Étude sur l'application des règles relatives à l'indication volontaire de l'origine sur l'étiquette des aliments et à l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance de la viande utilisée comme ingrédient», ci-après l'étude du FCEC), non encore publiée. L'enquête de consommation du FCEC s'étant déroulée au moment même du scandale de la viande de cheval (décembre 2012 – mars 2013), qui a mis à mal la confiance des consommateurs dans le secteur des produits à base de viande/contenant de la viande, il n'est pas exclu que ce scandale ait influé sur les résultats de l'étude.

11 Cette étude a été réalisée avant 2013, soit avant le scandale de la viande de cheval.

12 Document de travail des services de la Commission, pages 22 à 28.

13 Étude du FCEC, p. 10

14 Ces différences sont commentées dans le document de travail des services de la Commission, pages 30 à 32.

denrée alimentaire (soutien de la production locale, caractéristiques du produit, préoccupations éthiques ou environnementales), certaines, parmi celles citées, ne sont pas pertinentes. Ainsi en est-il du lien invoqué entre origine et sécurité, car tous les produits fabriqués dans l'Union, quel que soit le lieu de production, et tous ceux importés sur le territoire européen sont, par définition, «sûrs»[15].

Il apparaît que les consommateurs achètent actuellement de la viande portant des indications sur l'origine moins souvent qu'ils ne le souhaitent en raison des prix. Cette sensibilité aux prix se reflète principalement dans le consentement à payer limité du consommateur pour l'indication de l'origine de la viande utilisée comme ingrédient[16] sur l'étiquette. À la première augmentation de prix au-delà du prix de base (+5 à 9 % en fonction du niveau d'information requis), le consentement à payer du consommateur diminuera sensiblement, à savoir de 60 à 80 %, et continuera de diminuer à chaque nouvelle hausse. Cette tendance s'applique à tous les produits couverts par le rapport, sans différences significatives entre eux.

Ces conclusions confirment un «paradoxe» ou une contradiction entre l'intérêt des consommateurs pour l'indication de l'origine et le consentement à payer pour ces informations. Les consommateurs seraient intéressés par l'obtention de ces informations – au niveau de détail le plus élevé possible – si elles étaient offertes sans majoration de prix. Les consommateurs ne sont généralement pas conscients des coûts supplémentaires liés à l'indication de l'origine sur l'étiquette et croient qu'ils se limitent simplement au «coût d'un peu d'encre supplémentaire pour l'impression»[17]. Ce paradoxe se manifeste également dans l'écart qui a été observé dans de nombreuses études entre les intentions d'achat et le comportement d'achat réel, le prix étant un facteur important qui explique cet écart[18].

Si l'indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette entraîne une augmentation des prix pour les consommateurs, la consommation de denrées alimentaires contenant de la viande comme ingrédient pourrait diminuer.

5. SCENARIOS POSSIBLES ET MODALITES D'EXPRESSION DE L'ORIGINE POUR L'INDICATION DE L'ORIGINE DE LA VIANDE UTILISEE COMME INGREDIENT SUR L'ETIQUETTE

Aux fins du présent rapport, les scénarios suivants sont mis en exergue[19]:

– scénario 1 – maintenir l'indication de l'origine sur une base volontaire;

– scénario 2 – introduire l'indication obligatoire de l'origine sur la base a) UE/non-UE ou b) UE/pays tiers;

– scénario 3 – introduire l'indication obligatoire de l'origine mentionnant l'État membre ou le pays tiers.

---

15 Document de travail des services de la Commission, p. 40.

16 Annexe D de l'étude du FCEC.

17 «*Study on mandatory origin labelling for pig, poultry and sheep and goat meat*», LEI, Université de Wageningen (2013).

18 Étude du FCEC, p. 25.

19 D'autres scénarios (à savoir, l'indication obligatoire du lieu de provenance à un niveau supérieur ou inférieur à un pays, l'indication obligatoire de l'origine basée sur l'origine répartie en trois étapes – «naissance, élevage et abattage» ou l'indication obligatoire de l'origine basée uniquement sur le lieu de naissance, ou le lieu de naissance et d'abattage ou uniquement le lieu d'abattage) ont été considérés comme irréalisables et n'ont dès lors pas été analysés en détail.

Pour la détermination de l'origine dans le cadre des scénarios 2 et 3, différentes modalités ont été étudiées pour les trois principales catégories de produits concernés, dans un ordre croissant de transformation:

- Catégorie I: préparations de viande et produits composés de viandes séparées mécaniquement:
  - origine telle qu'elle est définie dans le code des douanes, à savoir le pays où l'ingrédient a été entièrement obtenu ou le pays de la dernière transformation substantielle de l'ingrédient carné;
  - informations sur l'origine concernant la provenance des matières premières, à savoir le lieu d'une période minimum d'élevage avant l'abattage et le lieu de l'abattage.
- Catégorie II: produits à base de viande:
  - origine telle qu'elle est définie dans le code des douanes, à savoir le pays où l'ingrédient a été entièrement obtenu ou le pays de la dernière transformation substantielle de l'ingrédient carné;
  - informations sur l'origine concernant la provenance des matières premières, à savoir le lieu d'une période minimum d'élevage avant l'abattage et le lieu de l'abattage.
- Catégorie III: denrées alimentaires composées de plusieurs ingrédients avec ingrédient(s) carné(s):
  - origine telle qu'elle est définie dans le code des douanes, à savoir le pays où l'ingrédient a été entièrement obtenu ou le pays de la dernière transformation substantielle de l'ingrédient carné;
  - informations sur l'origine concernant la provenance des matières premières, à savoir le lieu d'une période minimum d'élevage avant l'abattage et le lieu de l'abattage.

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

6.1. Impact concernant le comportement des consommateurs

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 souhaitent acheter et consommer. Globalement, de nombreux consommateurs associent l'indication de l'origine à toute une série de caractéristiques positives, dont la qualité. Il est difficile d'évaluer les retombées de l'indication de l'origine sur le comportement des consommateurs par une analyse coûts-bénéfices.

Dans le cadre du scénario 1, les informations sur l'origine de l'ingrédient ou des ingrédients carnés ne seraient pas systématiquement fournies aux consommateurs. À ce titre, ce scénario n'offre pas une solution pleinement satisfaisante à la demande des consommateurs en matière d'informations sur l'origine, bien qu'il corresponde mieux au faible consentement du consommateur à payer pour des informations supplémentaires sur l'origine.

Les scénarios 2 et 3 fourniraient systématiquement aux consommateurs des informations sur l'origine de la viande utilisée comme ingrédient. Le scénario 2,

ayant une valeur informative moindre que le scénario 3, peut être considéré comme trop générique et ne justifiant pas une éventuelle augmentation des prix. Le scénario 3 fournirait des informations significatives aux consommateurs.

La hausse des prix qui pourrait en résulter serait néanmoins susceptible d'avoir une incidence négative sur la consommation des denrées alimentaires à base de viande.

6.2. Impacts économiques

6.2.1. Coûts d'exploitation des exploitants du secteur alimentaire

Le scénario 1 ne donne pas lieu à des difficultés opérationnelles supplémentaires par rapport à la situation actuelle. Il pourrait être plus approprié dans les cas où de la viande d'origine UE et non-UE est mélangée lors du processus de production. Les coûts opérationnels (par exemple, coûts de production, d'approvisionnement et de traçabilité) seraient maintenus à un minimum.

Les scénarios 2 et 3 poseraient des difficultés opérationnelles et exigeraient des adaptations radicales, notamment en ce qui concerne les ingrédients carnés d'origine mixte (UE/non-UE). Les exploitants du secteur alimentaire sont susceptibles de supporter des coûts d'exploitation supplémentaires considérables:

– l'étendue des coûts supplémentaires pourrait varier étant donné qu'ils dépendraient de la situation opérationnelle spécifique des exploitants du secteur alimentaire concernés, des espèces animales concernées et du type de système de traçabilité existant;

– les éléments de coûts les plus touchés devraient être: l'adaptation des pratiques d'approvisionnement, les changements éventuels dans l'éventail des fournisseurs, le passage à des lots de production plus petits, l'adaptation du processus de production pour obtenir une séparation selon l'origine dans les locaux, l'adaptation de l'emballage/l'étiquetage et la mise en œuvre/l'adaptation des systèmes de traçabilité;

– les coûts supplémentaires pour le scénario 2 pourraient se situer dans une fourchette allant d'un taux négligeable à 25 % et, pour le scénario 3, entre +15-20 % et 50 %. Les coûts de traçabilité supplémentaires estimés sont de l'ordre de +3 % à +10 % des coûts totaux de production;

– le commerce des chutes de parage et des graisses pourrait être négativement affecté. Étant donné la difficulté de mettre en œuvre un système de traçabilité approprié, les exploitants du secteur alimentaire pourraient utiliser de moins en moins ces produits. Il pourrait en résulter des pertes supplémentaires, qui sont estimées à 10 % du chiffre d'affaires des abattoirs/ateliers de découpe de viande. Toutefois, l'impact dépendrait largement des modalités applicables à l'expression de l'origine sur l'étiquette.

6.2.2. Compétitivité, échanges commerciaux et flux d'investissements

L'impact sur la compétitivité et les échanges intra-UE/internationaux dans le cadre du scénario 1 serait minime.

Les scénarios 2 et 3 pourraient avoir les conséquences suivantes sur la compétitivité et les échanges intra-UE:

– des changements dans la chaîne d'approvisionnement, qui entraîneraient ensuite une segmentation des échanges et une diminution du nombre d'intermédiaires ainsi que du nombre d'ingrédients carnés, peuvent survenir.

En effet, les exploitants du secteur alimentaire considèrent 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;

– les exploitants du secteur alimentaire pourraient être confrontés à des prix plus élevés étant donné que leur base d'approvisionnement globale serait limitée;

– les débouchés pour les ingrédients carnés d'origine mixte ou pour les chutes de parage/graisses seraient limités;

– les exploitants du secteur alimentaire qui utilisent des ingrédients carnés pourraient être pénalisés par rapport aux exploitants du secteur alimentaire qui n'utilisent pas ces ingrédients;

– des changements dans les flux des échanges intra-UE pour les animaux vivants, la viande non transformée et les ingrédients carnés sont possibles;

– un risque de segmentation du marché des produits alimentaires pourrait apparaître dans le cadre du scénario 3.

Les scénarios 2 et 3 peuvent avoir les conséquences suivantes sur les échanges internationaux:

– des changements dans la structure géographique/le volume des flux des échanges entre l'UE et les pays tiers sont probables. À cet égard, un déplacement des exploitants du secteur alimentaire de l'UE vers des fournisseurs de l'UE devrait se produire dans le but d'éviter les complications résultant des origines multiples (UE et pays tiers);

– les exploitants du secteur alimentaire des pays tiers sont susceptibles de supporter des coûts supplémentaires, notamment dans le cadre du scénario 3.

Ces conséquences concerneraient particulièrement les pays tiers qui exportent actuellement des quantités importantes de viande non transformée/ingrédients carnés vers l'UE: la Thaïlande et le Brésil pour la volaille, le Brésil et l'Argentine pour la viande bovine. Toutefois, l'importance de l'impact dépendra des dispositions nationales en place concernant l'indication de l'origine sur l'étiquette, le cas échéant[20]. Les importations de viande porcine et de viande ovine pour la transformation sont quasiment inexistantes.

6.2.3. Charges administratives pour les entreprises

Le scénario 1 entraînerait des charges administratives négligeables, et uniquement pour les entreprises qui indiquent l'origine du produit final et lorsque cette origine est différente de celle de l'ingrédient ou des ingrédients carnés primaires. Dans le cadre du scénario 2, les charges totales estimées sont également jugées négligeables. Toutefois, dans le cadre du scénario 3, les charges administratives totales peuvent entraîner une augmentation de 8 à 12 % des coûts totaux de production.

[20] Par exemple, au Brésil, la traçabilité et l'indication de l'origine sont actuellement assurées au niveau national sur la base du lieu de production et d'élevage.

6.2.4. Charges pour les autorités publiques

Le scénario 1 ne devrait pas entraîner de coûts de contrôle supplémentaires, sauf pour les coûts résultant de l'application générale de l'article 26, paragraphe 3, du règlement INCO.

Toutefois, une augmentation de 10 à 30 % des coûts de contrôle est escomptée dans le cadre du scénario 2 (dans une moindre mesure) et du scénario 3 en fonction du niveau de détail des informations sur l'origine requises. Cette augmentation se traduirait davantage en termes de personnel supplémentaire tandis que, dans le cadre du scénario 3, elle pourrait aussi impliquer du temps de travail supplémentaire, étant donné que les coûts de conformité sont principalement basés sur les contrôles documentaires. Si le financement alloué aux autorités de contrôle par les budgets nationaux n'est pas augmenté – ce qui semble probable dans l'environnement économique actuel –, l'augmentation attendue en termes de personnel/temps de travail pourrait entraîner une réduction de la fréquence des contrôles ou un changement de priorités, ce qui pourrait aussi accroître le risque de fraude. Toutefois, la charge pour les autorités publiques pourrait être atténuée si des redevances sont mises en place pour l'exécution des contrôles officiels.

6.2.5. Coûts pour les consommateurs et incidences sociales éventuelles

La fourniture d'informations sur l'origine devrait entraîner une majoration des coûts, dont environ 90 % est considérée comme devant être répercutée sur le consommateur et seulement 10 % sur le producteur. Ces pourcentages peuvent varier en fonction du secteur, du pays concerné ainsi que du degré d'intégration verticale et de concentration des marchés.

Le scénario 1 ne devrait pas entraîner une augmentation générale des prix. Cependant, lorsque l'origine est communiquée, les coûts supplémentaires peuvent être répercutés sur les consommateurs, ce qui se traduit par des produits à prix majoré.

Les scénarios 2 et 3 pourraient provoquer une augmentation globale du prix à la consommation, qui serait plus élevée pour le scénario 3. En conséquence, ce scénario – et, dans une moindre mesure, le scénario 2 – pourraient entraîner une diminution de la consommation des produits à base de viande. Les autres incidences sociales pourraient être une segmentation du marché de la consommation de viande, l'adaptation des schémas d'approvisionnement, la suppression d'intermédiaires et un impact négatif sur l'emploi.

6.2.6. Impacts environnementaux

L'impact environnemental du scénario 1 devrait être minime. Les scénarios 2 et 3 pourraient accroître la proportion d'ingrédients résiduels, notamment dans le cas des chutes de parage et des graisses. Le scénario 3 pourrait également encourager la consommation de produits fabriqués à proximité.

6.3. Avantages et inconvénients des modalités d'expression de l'origine dans le cadre des scénarios 2 et 3

Le tableau ci-dessous présente un résumé des avantages et inconvénients des modalités d'expression de l'origine considérées dans le cadre des scénarios 2 et 3 (indication obligatoire de l'origine sur l'étiquette):

Modalités dans le cadre des scénarios 2 et 3	Avantages	Inconvénients

Catégorie I: préparations de viande/viandes séparées mécaniquement	Pays où l'ingrédient a été entièrement obtenu ou pays de la dernière transformation substantielle (Code des douanes)	– Fournit des informations utiles au consommateur; – les chutes de parage et les graisses pourraient être utilisées comme ingrédients, lorsque l'origine est déterminée comme étant le pays de la dernière transformation substantielle.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires; – la mise en œuvre pourrait s'avérer difficile si les origines sont multiples; – les chutes de parage et les graisses ne devraient pas être utilisées comme ingrédients dans les cas où l'origine est déterminée comme étant le lieu d'une période minimum d'élevage avant l'abattage en raison des problèmes de stockage/traçabilité.
	Lieu d'une période minimum d'élevage + lieu de l'abattage	– Met davantage l'accent sur la provenance des matières premières lorsque l'ingrédient n'a pas été entièrement obtenu dans un seul pays.	– Systèmes de traçabilité supplémentaires; – la mise en œuvre pourrait s'avérer difficile si les origines sont multiples; – les chutes de parage et les graisses ne devraient pas être utilisées comme ingrédients en raison des problèmes de stockage/traçabilité.
Catégorie II: produits à base de viande	Pays où l'ingrédient a été entièrement obtenu ou pays de la dernière transformation substantielle (Code des douanes)	– Met davantage l'accent sur le lieu de la transformation lorsque le pays de la dernière transformation substantielle s'applique; – techniquement réalisable pour les exploitants du secteur alimentaire; – plus pratique si les origines sont multiples; – les chutes de parage et les graisses pourraient être utilisées comme ingrédients.	– N'offre pas d'informations sur la provenance des matières premières lorsque le pays de la dernière transformation substantielle s'applique.
	Lieu d'une période minimum d'élevage + lieu de l'abattage	– Met davantage l'accent sur la provenance des	– Ne fournit pas d'informations sur le lieu de la

		matières premières lorsque l'ingrédient n'a pas été entièrement obtenu dans un seul pays.	transformation; – systèmes de traçabilité supplémentaires; – particulièrement difficile lorsque les origines sont multiples; – les chutes de parage et les graisses ne devraient pas être utilisées comme ingrédients en raison des problèmes de stockage/traçabilité.
Catégorie III: denrées alimentaires composées de plusieurs ingrédients avec la viande utilisée comme ingrédient	Pays où l'ingrédient a été entièrement obtenu ou pays de la dernière transformation substantielle (Code des douanes)	– Met davantage l'accent sur le lieu de la transformation lorsque le pays de la dernière transformation substantielle s'applique; – les chutes de parage et les graisses pourraient être utilisées comme ingrédients.	– N'offre pas d'informations sur la provenance des matières premières lorsque le pays de la dernière transformation substantielle s'applique; – systèmes de traçabilité supplémentaires; – particulièrement difficile lorsque les origines sont multiples.
	Lieu d'une période minimum d'élevage + lieu de l'abattage	– Met davantage l'accent sur la provenance des matières premières lorsque l'ingrédient n'a pas été entièrement obtenu dans un seul pays.	– N'offre pas d'informations sur le lieu de la transformation; – systèmes de traçabilité supplémentaires; – particulièrement difficile lorsque les origines sont multiples; – les chutes de parage et les graisses ne devraient pas être utilisées comme ingrédients en raison des problèmes de stockage/traçabilité.

7. CONCLUSIONS

L'intérêt du consommateur pour l'indication de l'origine des ingrédients carnés sur l'étiquette s'avère extrêmement fort. Il existe des différences importantes entre les États membres en ce qui concerne les préférences des consommateurs et leur compréhension des informations sur l'origine et les niveaux de motivation/raisons de

ces informations. L'intérêt généralement fort du consommateur pour l'indication de l'origine sur l'étiquette a) se classe derrière le prix et les aspects qualitatifs/organoleptiques parmi les facteurs les plus importants qui influent sur son choix et b) ne se reflète pas dans un consentement à payer correspondant. Ainsi, pour des augmentations de prix inférieures à 10 %, le consentement à payer chute, dans une proportion variant de 60 à 80 %.

La faisabilité et l'impact de l'indication de l'origine sur l'étiquette dépendent dans une large mesure de la nature des modalités applicables ainsi que de la nature des produits concernés. Aux fins du présent rapport, trois scénarios ont été examinés:

– scénario 1 – maintenir l'indication de l'origine sur une base volontaire;

– scénario 2 – introduire l'indication obligatoire de l'origine sur la base a) UE/non-UE ou b) UE/pays tiers;

– scénario 3 – introduire l'indication obligatoire de l'origine mentionnant l'État membre ou le pays tiers.

Le scénario 1 ne susciterait pas de difficultés opérationnelles supplémentaires pour les exploitants du secteur alimentaire, étant donné que les coûts d'exploitation, l'impact sur le commerce de l'UE et international, les charges administratives, les charges pour les autorités publiques, les coûts supplémentaires répercutés sur le consommateur seraient maintenus à un minimum. Toutefois, il n'offrirait pas une solution pleinement satisfaisante à la demande des consommateurs en matière d'informations sur l'origine.

Le scénario 2 (dans une moindre mesure) et le scénario 3 répondraient aux besoins d'information des consommateurs concernant l'origine des ingrédients carnés, mais poseraient des difficultés opérationnelles et exigeraient des adaptations radicales dans la chaîne alimentaire. Le scénario 2 est considéré plus réalisable que le scénario 3. En particulier:

le scénario 2 répondrait à l'exigence d'information des consommateurs concernant l'origine, mais il peut être considéré comme trop générique et ne justifiant pas une éventuelle augmentation des prix résultant d'une hausse des coûts d'exploitation des exploitants du secteur alimentaire (allant d'un surcoût négligeable à une hausse de 25 %).

Concernant la compétitivité et les échanges, des changements dans la chaîne d'approvisionnement pourraient entraîner une segmentation du marché et une diminution du nombre d'intermédiaires ainsi que du nombre d'ingrédients carnés. En ce qui concerne le commerce international, ce scénario serait susceptible de modifier le flux des échanges, avec le risque que les exploitants du secteur alimentaire de l'UE se tournent vers des fournisseurs de l'UE, et d'engendrer des coûts supplémentaires pour les exploitants du secteur alimentaire des pays tiers. Alors que les charges administratives pour les exploitants du secteur alimentaire sont jugées négligeables, celles supportées par les autorités publiques devraient enregistrer une augmentation de l'ordre de 10 % à 30 %.

Le scénario 3, d'une part, permettrait de fournir des informations pertinentes aux consommateurs, qui, dans l'ensemble, sont désireux d'en savoir plus sur l'origine de la viande pour la totalité des trois groupes de produits à base de viande; d'autre part, il se traduirait probablement par des coûts supplémentaires pour les exploitants du secteur alimentaire, qui induiraient des augmentations de prix en fonction de la nature des ingrédients carnés concernés et des produits finaux, lesquelles pourraient

avoir des répercussions sur la consommation. Dans ce scénario, les coûts d'exploitation supplémentaires des exploitants du secteur alimentaire pourraient se situer dans une fourchette allant de 15 % ou 20 % à 50 %. Quant aux incidences sur la compétitivité et les échanges, elles seraient similaires, quoiqu'un peu plus prononcées, à celles du scénario 2. Les charges administratives supplémentaires pourraient entraîner une augmentation de 8 % à 12 % des coûts totaux de production, les charges supportées par les pouvoirs publics étant quant à elles susceptibles d'être supérieures à celles induites par le scénario 2. Si le financement alloué aux autorités de contrôle par les budgets nationaux n'est pas augmenté – ce qui est la tendance dominante dans l'environnement économique actuel –, une réduction de la fréquence des contrôles ou un changement de priorités est probable. L'imposition éventuelle de redevances pour l'exécution des contrôles officiels pourrait atténuer les coûts des contrôles officiels.

La Commission considère que tous les scénarios envisageables présentent des avantages et des inconvénients qui doivent faire l'objet d'un large débat au Conseil et au Parlement européen. Sur la base de ces discussions, elle décidera des éventuelles mesures à adopter, lesquelles, si nécessaire, pourraient prendre la forme d'une proposition législative réglementant l'indication de l'origine de la viande utilisée comme ingrédient lors de l'étiquetage des denrées alimentaires.