

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Rapport d'information
n° 1836

**Un an après
le scandale de
« la viande de cheval »,
retrouver la confiance
des consommateurs
européens**

COMMISSION
DES AFFAIRES EUROPÉENNES

MARS 2014

**Marietta Karamanli
et Arnaud Richard**
Députés

DOCUMENTS D'INFORMATION

www.assemblee-nationale.fr



DIAN 16/2014

En février 2013, des circuits frauduleux dans la commercialisation de la viande de cheval vendue comme étant de la viande de bœuf ont été découverts.

Le présent rapport d'information dresse un bilan des mesures prises au niveau de l'Union européenne à la suite de ce scandale pour renforcer les contrôles et les sanctions afin de mieux lutter contre la fraude alimentaire. Il fait également le point sur les débats ayant lieu au niveau européen autour de la question de l'étiquetage obligatoire de l'origine de la viande.

Il souligne que l'information du consommateur et la lutte contre la fraude alimentaire ne doivent pas être considérées seulement sous l'angle de la sécurité sanitaire. Il s'agit avant tout d'un impératif éthique : les produits alimentaires ne sont pas des marchandises comme les autres, et la réglementation européenne se doit de donner aux consommateurs les moyens de faire leurs choix nutritionnels, gustatifs, environnementaux et sociaux de la manière la plus éclairée possible.

Prix de vente : 3,50 €

ISBN 978-2-11-133024-5



En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
7, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 00 33

ISSN 1240 - 8468



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 février 2014.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

sur la qualité et la traçabilité des denrées alimentaires,

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} MARIETTA KARAMANLI ET M. ARNAUD RICHARD,

Députés

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M^{me} Danielle AUROI, présidente ; M^{mes} Annick GIRARDIN, Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M^{me} Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M^{mes} Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, M. Jacques CRESTA, M^{me} Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M^{me} Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M^{me} Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M^{me} Chantal GUITTET, MM. Razzy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, M^{me} Axelle LEMAIRE, MM. Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M^{me} Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M^{me} Sophie ROHFRITSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	7
INTRODUCTION	9
I. LES FRAUDES À LA VIANDE DE CHEVAL POSENT LA QUESTION DE LA TRAÇABILITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET DE L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS	13
A. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE SUR LA TRAÇABILITÉ : UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS...	13
1. Le rôle de l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire	13
2. La réglementation européenne sur la traçabilité doit permettre le retrait des denrées alimentaires lors d'alertes sanitaires	13
a. Des exigences élevées en matière de traçabilité	14
b. Un système de contrôle satisfaisant mais lacunaire	14
B. ... QUI A PERMIS D'IDENTIFIER LES MALVERSATIONS SUR LES VIANDES DE BŒUF ET DE CHEVAL	16
1. Après la découverte des fraudes à la viande de cheval, la traçabilité a pu être reconstituée assez vite.	16
2. Les outils de contrôle et de sanctions vont être renforcés, tant au niveau européen qu'au niveau national	18
3. Les propositions du Parlement européen	20
II. LES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'ÉTIQUETAGE	21
A. SUR LA QUESTION DE LA MENTION D'ORIGINE DE LA VIANDE, LA COMMISSION FAIT PREUVE DE FRILOSITÉ FACE AU VOLONTARISME DES PARLEMENTAIRES, FRANÇAIS ET EUROPÉENS	21
1. Le droit applicable impose un étiquetage obligatoire de la mention d'origine pour la viande bovine fraîche uniquement	21
2. Le règlement proposé par la Commission européenne sur l'étiquetage des autres viandes fait l'objet de vifs débats	22

a. Le règlement d'exécution proposé par la Commission n'impose pas l'indication du lieu de naissance	22
3. Le rapport de la Commission européenne sur la mention du pays d'origine de la viande dans les plats préparés, adopté avec difficulté, n'a pas fait l'objet d'une proposition législative	24
a. Le règlement « INCO » de 2011 prévoyait la publication d'un rapport sur la mention d'origine dans les plats préparés avant la fin de l'année 2013	24
b. Le rapport de décembre 2013 met en exergue les fortes réticences de la Commission européenne face à l'étiquetage de la viande dans les plats préparés ..	24
4. L'engagement des parlementaires, français et européens, pour la « mention d'origine » dans les plats préparés	26
a. Les parlementaires français ont déjà proposé d'introduire une telle disposition dans le droit national	26
b. Le Parlement européen s'est fortement mobilisé sur ce sujet	27
B. UNE PRÉOCCUPATION COMMUNE AUX CONSOMMATEURS ET AUX PRODUCTEURS FRANÇAIS	28
1. L'étiquetage d'origine est une véritable préoccupation des consommateurs européens	28
2. Une volonté forte des producteurs français, qui n'est pas partagée par l'ensemble des producteurs européens	29
III. GARANTIR LE RESPECT DES PREFERENCES COLLECTIVES DES CONSOMMATEURS EUROPÉENS	30
A. RÉAFFIRMER L'OPPOSITION DE LA FRANCE À L'UTILISATION DES PROTÉINES ANIMALES	30
1. Les restrictions de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage	30
2. La question du bien-fondé de l'utilisation des PAT est à nouveau à l'ordre du jour des institutions européennes	31
3. Une grande vigilance reste de mise sur l'utilisation des farines animales	33
B. L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE EN NÉGOCIATION AVEC LES ETATS-UNIS RISQUE DE REMETTRE EN CAUSE LA CONCEPTION EUROPÉENNE DE LA QUALITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES	34
1. Les États-Unis et l'Union européenne : une vision diamétralement opposée de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des aliments	35
2. Le mandat de négociation de la Commission européenne pour le TTIP prévoit un volet de négociation sur les mesures sanitaires et phytosanitaires	35
3. Alors que les États-Unis ont fait le choix d'une position très offensive sur le volet des mesures sanitaires et phytosanitaires, la position de la Commission européenne sur le sujet manque de fermeté	36
C. PROMOUVOIR UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ	37
1. L'importance d'une alimentation de qualité est déjà prise en compte par l'Union européenne, notamment via la réglementation des mécanismes de certification	37

2. Promouvoir les circuits courts peut être une piste intéressante, mais ne permet pas forcément de diminuer les risques sanitaires	38
3. Favoriser un étiquetage nutritionnel ambitieux, le plus simple et le plus exhaustif possible	39
CONCLUSION	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA COMMISSION	47
ANNEXES	51
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	53
ANNEXE N° 2 : LES SUITES DONNÉES AU SCANDALE DE LA VIANDE DE CHEVAL EN MATIÈRE DE CONTRÔLES AU NIVEAU NATIONAL (DONNÉES TRANSMISES PAR LE GOUVERNEMENT)	55

SYNTHÈSE DU RAPPORT

En février 2013, des circuits frauduleux dans la commercialisation de la viande de cheval vendue comme viande de bœuf ont été découverts.

Ce scandale dit « de la viande de cheval » était une tromperie économique, et non pas une crise sanitaire, contrairement aux crises de la « vache folle » ou de la grippe aviaire. Mais l'information du consommateur et la lutte contre la fraude alimentaire ne doivent pas être considérées seulement sous l'angle de la sécurité sanitaire. Il s'agit avant tout d'un impératif éthique : les produits alimentaires ne sont pas des marchandises comme les autres, et la réglementation européenne se doit de donner aux consommateurs les moyens de faire leurs choix nutritionnels, gustatifs, environnementaux et sociaux de la manière la plus éclairée possible.

Afin de répondre à ce scandale, les autorités françaises et européennes ont décidé de renforcer les contrôles sur la chaîne alimentaire ainsi que les sanctions possibles en cas de fraudes alimentaires.

Après la mise en œuvre d'un plan de contrôle coordonné au niveau de l'Union européenne, le commissaire européen chargé de la santé et de la consommation a présenté dès le mois de mai 2013 une proposition visant à renforcer les outils de contrôle et de sanction en cas de fraude alimentaire. En France, les contrôles et les sanctions ont également été renforcés.

Aujourd'hui, le principal débat au niveau de l'Union européenne dans ce domaine est celui de l'étiquetage de l'origine de la viande, et en particulier de la viande utilisée comme ingrédient dans les plats préparés.

La Commission européenne apparaît très réticente vis-à-vis de l'étiquetage de l'origine de la viande utilisée dans les plats préparés, et considère que les coûts qu'une telle mesure engendrerait pour les industries agro-alimentaires sont rédhibitoires. Pourtant, cette proposition, soutenue par les parlementaires français et par les eurodéputés, permettrait de répondre à la volonté d'une large majorité des consommateurs européens.

Le respect des préférences collectives des européens en matière d'alimentation doit être une priorité, qui va bien au-delà de la question des contrôles et de l'étiquetage : le risque d'une réintroduction des protéines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage ou de l'autorisation de produits de décontamination dans la chaîne alimentaire – dans le cadre de la négociation du traité de libre-échange avec les États-Unis - doivent faire l'objet d'une grande vigilance.

Enfin, il est également nécessaire de **repenser l'étiquetage nutritionnel**, afin de rendre celui-ci plus à même d'informer de manière simple et lisible les consommateurs européens.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le 28 février 2013, M. Jean-Louis Borloo et les membres du groupe de l'Union des Démocrates et Indépendants ont déposé une proposition de résolution européenne tendant à « *la création d'un droit européen pour le consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation* », examinée par la commission des Affaires européennes le 27 avril suivant. Cette proposition traitait de deux questions, distinctes, mais liées par le fil de la transparence sur les denrées alimentaires et de la défense des consommateurs :

- la mise en lumière de circuits frauduleux dans la commercialisation de viande de cheval vendue comme viande de bœuf,

- la décision de la Commission européenne d'autoriser l'usage, dans la nourriture des poissons d'élevage, de protéines animales transformées. Ce point rejoignait la proposition de résolution européenne présentée par M. François Brottes et plusieurs de ses collègues de la commission des Affaires économiques, examinée ce même jour par la commission des Affaires européennes.

Suite aux débats autour de cette proposition de résolution, la commission des Affaires européennes a décidé de l'élaboration d'un rapport d'information sur ces sujets majeurs pour les consommateurs mais également pour nos producteurs et industriels.

Il convient de rappeler que le scandale de la viande de cheval était une tromperie économique, et non pas une crise sanitaire, contrairement aux crises de la « vache folle » ou de la grippe aviaire - bien que les deux puissent être liées, les traces d'un anti-inflammatoire ayant par exemple été retrouvées dans des carcasses de chevaux exportées par la Grande-Bretagne vers la France.

Pourtant, l'information du consommateur et la lutte contre la fraude alimentaire ne doivent pas être considérées seulement sous l'angle de la sécurité sanitaire. Il s'agit ici avant tout d'un impératif éthique : les produits alimentaires ne sont pas des marchandises comme les autres, et la réglementation européenne se doit de donner aux consommateurs les moyens de faire leurs choix nutritionnels, gustatifs, environnementaux et sociaux de la manière la plus éclairée possible.

L'information sur les denrées alimentaires doit donc permettre de répondre de façon adéquate aux souhaits et aux besoins, y compris de santé, des consommateurs.

La multiplication de ces fraudes s'inscrit dans un contexte économique plus général caractérisé par la recherche permanente d'une production toujours moins chère, privilégiant la quantité au détriment de la qualité des denrées alimentaires. Elle est facilitée par l'existence d'intermédiaires de plus en plus nombreux dans la production agro-alimentaire, dont certains se comportent comme des « traders ».

C'est ce qu'a mis en lumière ce scandale, qui a profondément ébranlé la confiance du consommateur dans l'industrie agro-alimentaire, notamment en ce qui concerne le parcours des viandes utilisées dans les plats préparés. Il est absolument primordial de retrouver cette confiance. Ce qui a logiquement amené vos rapporteurs à se poser la question du droit du consommateur à une alimentation de qualité, grâce à une information à la fois parfaitement fiable, mais également la plus exhaustive et compréhensible possible.

La frontière entre les questions de fraude et d'étiquetage est souvent floue, puisque de plus en plus de fraudes constatées consistent à indiquer des informations trompeuses sur les produits alimentaires, qui peuvent être la mention erronée de l'espèce animale utilisée dans un produit mais aussi, très fréquemment, l'utilisation injustifiée de labels de qualité ou la commercialisation de poissons d'une variété inférieure vendue comme étant d'une espèce plus chère.

Évidemment, ces fraudes sont, par définition, le fruit d'une volonté délibérée d'agir dans l'illégalité afin d'obtenir des produits à moindre coût. Réclamer un étiquetage plus complet ne saurait donc suffire si la véracité de toutes les mentions apposées ne fait pas l'objet de contrôles et d'analyses les plus complets et réguliers possibles, au niveau de toute la chaîne alimentaire.

Par ailleurs, défendre le respect des préférences collectives des Européens en matière d'alimentation doit être une priorité, qui va bien au-delà de la question des contrôles et de l'étiquetage : le risque d'une réintroduction des protéines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage ou de l'autorisation de produits de décontamination dans la chaîne alimentaire doivent faire l'objet d'une grande vigilance.

Les conclusions présentées à la fin de ce rapport se félicitent que la Commission européenne ait mis le renforcement des contrôles visant à lutter contre les fraudes alimentaires au premier rang de son agenda depuis février 2013, mais déplorent son immobilisme sur la question de l'indication de la mention d'origine des viandes, dans les plats préparés comme sur la viande fraîche autre que la viande bovine.

Elles rappellent la nécessité de garantir le respect des préférences collectives des consommateurs européens, soulignant l'opposition de l'Assemblée nationale à la réintroduction des farines animales et invitant la Commission

européenne à la plus grande vigilance en ce qui concerne les sujets de sécurité alimentaire inclus dans le traité de libre-échange avec les États-Unis.

Enfin, elles invitent l'Union européenne à réfléchir à la mise en place d'un étiquetage nutritionnel ambitieux, le plus simple et le plus exhaustif possible, répondant à un impératif individuel et collectif : celui d'une alimentation favorisant le bien-être et la santé des consommateurs.

I. LES FRAUDES À LA VIANDE DE CHEVAL POSENT LA QUESTION DE LA TRAÇABILITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET DE L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS

A. LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE SUR LA TRAÇABILITÉ : UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS...

1. Le rôle de l'Union européenne en matière de sécurité alimentaire

La politique de l'Union européenne en matière de sécurité sanitaire s'inscrit dans le cadre de sa politique de protection des consommateurs, devenue une politique communautaire à part entière avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. L'article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose désormais qu'*« afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts »*. Cet objectif est également inscrit à l'article 38 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne aux termes duquel *« un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans l'Union »*. La dimension horizontale de cette politique est affirmée par le TFUE qui prévoit que *« les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union »* (article 12).

La protection des consommateurs est donc un objectif large, qui est pris en compte par de nombreuses politiques sectorielles, comme la politique agricole commune, au sein de laquelle la sécurité alimentaire constitue une dimension majeure.

Les crises sanitaires, et en premier lieu celle de l'encéphalite spongiforme bovine – dite de la « vache folle » - ont conduit l'Union européenne à revoir complètement son droit à l'alimentation pour le recentrer sur les questions sanitaires, dans le cadre du « Livre blanc sur la sécurité alimentaire » de la Commission Européenne de 1999. Il s'agissait de développer une nouvelle approche de la traçabilité, plus transparente, couvrant toute la chaîne alimentaire, du producteur au consommateur, de façon à garantir un niveau élevé de sécurité des aliments et à restaurer la confiance des consommateurs.

2. La réglementation européenne sur la traçabilité doit permettre le retrait des denrées alimentaires lors d'alertes sanitaires

La traçabilité consiste, pour chaque entreprise d'un secteur, à garder la trace de ses fournisseurs et de ses clients. Elle fait partie des obligations relatives au

« plan de maîtrise sanitaire », tel qu'il résulte du « paquet hygiène » mis en œuvre à partir des années 2000 au niveau de l'Union européenne, et vise à prévenir les risques liés à une production à grande échelle. Les professionnels se voient imposer non une obligation de moyens mais une obligation de résultats, largement basée sur l'autorégulation.

a. Des exigences élevées en matière de traçabilité

Les règles applicables sont issues du « paquet hygiène », dont le règlement (CE) n° 178/2002¹ est issu. Ce règlement définit la traçabilité comme « *la capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux* ». L'article 18 de ce même règlement pose l'obligation pour les exploitants du secteur alimentaire de mettre en place la traçabilité à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution.

Il revient aux États membres d'appliquer cette réglementation. Ainsi, en France, pour les viandes, le Centre d'information des viandes identifie quatre maillons permettant d'assurer cette traçabilité : l'identification de l'animal, les documents d'identification, le numéro d'abattage et l'étiquette de la viande. Les éleveurs tiennent à cet effet des cahiers d'enregistrement. Pour les fruits et légumes, l'usage le plus répandu est celui du numéro de la facture.

Un réseau européen d'alerte rapide, dont la base juridique et les procédures sont déterminées par le règlement (CE) n° 178/2002, complète ce dispositif. Ce réseau, le « système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux », RASFF en anglais, permet d'émettre des notifications lorsqu'un danger grave sur un produit déjà sur le marché a été identifié ou pour signaler les produits des pays tiers qui ont été interdits d'entrée dans l'Union européenne. Des milliers de notifications sont ainsi émises tous les ans.

b. Un système de contrôle satisfaisant mais lacunaire

L'organisation des contrôles relève des États membres². En France, ce sont principalement les agents des services sanitaires de la direction générale de l'alimentation, qui dépend du ministère de l'agriculture, qui sont en charge de l'hygiène et de la sécurité des denrées d'origine animale. Parallèlement, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des

¹ 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.

² Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

fraudes est chargée de la surveillance globale du marché, de la bonne application des règles d'information du consommateur et de la qualité des denrées alimentaires. Ses effectifs ont été considérablement réduits au cours des cinq dernières années (600 emplois en moins pour un effectif actuel de 3 000 agents) : 50 % des départements comportent moins de douze agents en charge de la lutte contre la fraude.

Dans un récent rapport au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement global des contrôles officiels de la sécurité alimentaire¹, la Commission Européenne a souligné que les États membres assuraient un niveau satisfaisant de mise en œuvre des contrôles officiels tout au long de la chaîne alimentaire et que des progrès avaient été enregistrés au cours des dernières années. Ce rapport note cependant des manquements dans le contrôle de la production de lait et de viande et souligne que *« si les autorités de contrôle détectent la plupart du temps correctement les lacunes, des mesures coercitives conséquentes ne sont pas toujours prises en temps utile et les manquements peuvent de ce fait persister »*. Suite à une série d'audits sur la traçabilité de la viande bovine et des produits à base de viande bovine effectuée en 2011, des lacunes dans l'application de la législation actuelle et dans l'exécution des contrôles officiels ainsi que dans la gestion des bases de données utilisées pour l'enregistrement des animaux ont également été soulignées.

Au niveau national, des lacunes persistent également. Ainsi, dans son dernier rapport annuel, rendu public le 11 février 2014, la Cour des comptes a dressé un constat sévère des contrôles effectués par le ministère de l'agriculture en matière de sécurité sanitaire. La Cour considère ainsi que *« l'évolution de la politique de sécurité sanitaire consécutive à l'adoption du « Paquet hygiène » n'est aujourd'hui pas achevée »*. Si la diminution du taux de contrôle s'est accompagnée d'un meilleur ciblage du risque, les contraintes d'effectifs qui pèsent sur les services de l'État constituent souvent un obstacle à la réalisation des contrôles nécessaires et *« les suites données aux contrôles sont peu nombreuses, insuffisamment contraignantes et hétérogènes d'un service à l'autre »*. Enfin, la Cour pointe les limites du principe des autocontrôles réalisés par les professionnels, *« de qualité variable »* et dont les non-conformités ne sont pas automatiquement portées à la connaissance de l'administration.

Le même rapport souligne que dans le cas de l'entreprise Spanghero, le rapport d'inspection de septembre 2008 faisait état de non-conformités majeures concernant notamment l'absence de date limite de consommation de certains produits. Ces non-conformités n'avaient donné lieu qu'à un simple avertissement envoyé par l'établissement. Les autres ateliers, inspectés en 2012, ne l'avaient pas été depuis au moins quatre ans.

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement global des contrôles officiels de la sécurité alimentaire, de la santé animale, du bien-être des animaux et de la protection phytosanitaire dans les États membres du 4 octobre 2013, COM(2013) 681.

Le ministre de l'agriculture et le ministre délégué à l'agroalimentaire ont dans un communiqué pris acte de ce rapport faisant état « *d'une situation déjà diagnostiquée dès leur arrivée en juin 2012 et qu'ils s'attachent depuis à corriger et à améliorer* » en soulignant que « *ce rapport ne saurait occulter l'excellence du système de sécurité sanitaire français, parmi les plus exigeants et performants au monde, comme en attestent les rapports de la Commission européenne et de l'Organisation mondiale de la santé animale* ».

L'article 19 du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt prévoit de permettre une meilleure transparence des résultats de ces contrôles en les rendant publics ainsi que de renforcer les pouvoirs de l'administration pour assurer la mise en œuvre des actions correctives prescrites. Les dispositions prévues doivent donc permettre de renforcer le suivi des contrôles opérés.

Vos rapporteurs souhaitent que la programmation des contrôles et leur réalisation soient et restent d'un niveau suffisant pour en garantir le caractère dissuasif, afin qu'ils protègent véritablement les consommateurs.

c. Les sanctions applicables relèvent de la législation des États membres

Actuellement, en France, l'article L.213-1 du code de la consommation relatif au « délit de tromperie » dispose que la fraude est constituée lorsque quiconque trompe ou tente de tromper le cocontractant sur la nature, l'espèce, l'origine, les qualités substantielles ou la quantité d'un produit. Ces critères s'appliquent également pour la fraude alimentaire.

Ces fraudes sont punies d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement et de 37 500 euros d'amende pour les personnes physiques. Cette peine est doublée si la tromperie a pu rendre la marchandise dangereuse pour la santé humaine (article L. 213-2 du code de la consommation).

B. ... QUI A PERMIS D'IDENTIFIER LES MALVERSATIONS SUR LES VIANDES DE BŒUF ET DE CHEVAL

1. Après la découverte des fraudes à la viande de cheval, la traçabilité a pu être reconstituée assez vite.

Dès les premiers jours qui ont suivis la découverte des fraudes, la Commission européenne a recommandé la mise en œuvre d'un plan de contrôle coordonné composé de deux actions : une série de contrôles sur les produits étiquetés comme contenant du bœuf et destinés au consommateur final (la Commission a annoncé que 8 500 tests seraient effectués dans les usines de transformation) visant à déterminer si ces produits contiennent de la viande de cheval et une autre série de contrôles effectués dans des établissements manipulant de la viande de cheval destinée à la consommation humaine, en vue de la détection de résidus de phénylbutazone.

En France, dans le cadre de ce plan, 353 contrôles ont été effectués par les services du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'agriculture. Les enquêteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (relevant du ministère de l'économie) ont prélevé 153 plats cuisinés à bases de viande de bœuf : les analyses ADN ont révélé la présence de viande de cheval dans 17 produits, issus de quatre fabricants différents. L'enquête a mis en évidence l'existence d'un circuit d'approvisionnement passant par les Pays-Bas. Les services de la direction générale de l'alimentation ont effectué 200 prélèvements sur des minerais de bœuf - produit constitué de muscles et de graisse, issu de la découpe des carcasses et du désossage et destiné à une transformation ultérieure : 30 échantillons contenaient de la viande de cheval.

À plus long terme, les filières viande et poisson ont été placées sous surveillance renforcée pour les années 2013 et 2014, c'est-à-dire que les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont renforcé leurs contrôles sur tous les maillons de la chaîne. Les contrôles dits de « loyauté » (étiquetage, tromperie) sur les produits carnés sont ainsi passés de 9 795 en 2012 à 13 606 en 2013, soit une augmentation de 39 %. Dans ce cadre, 571 prélèvements ont été effectués sur la composition des denrées contenant de la viande et 189 sur les poissons, afin de vérifier que l'espèce vendue soit bien celle indiquée.

Au printemps 2014, une deuxième série de contrôles coordonnés au niveau de l'Union européenne devrait avoir lieu, suite à une décision du Comité permanent de la chaîne alimentaire du 13 février 2014.

L'Office européen de police, Europol, a été informé des enquêtes criminelles menées dans plusieurs pays de l'Union (France, Pays-Bas, Royaume-Uni) pour déterminer la provenance de ces fraudes. En France, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique a collaboré avec la police roumaine et britannique.

Chronologie du scandale dit « de la viande de cheval » :

Le scandale de la viande de cheval a éclaté à la mi-janvier 2013, lorsque les autorités irlandaises ont découvert de l'ADN de cheval et de porc dans des hamburgers censés contenir exclusivement du bœuf. Cette crise a affecté une grande partie du continent européen (Irlande, Royaume-Uni, France, Suisse, Pays-Bas, Belgique, Allemagne et Suède.)

Le 8 février 2013, la société Findus, entreprise majeure du secteur des plats préparés surgelés a annoncé qu'elle retirait certains de ses produits du marché dans plusieurs pays européens. La veille, l'Agence britannique de sécurité alimentaire (la Food Standards Agency) avait mis en évidence, à la suite d'une série de tests sur les produits Findus incriminés, que ceux-ci pouvaient contenir jusqu'à 100 % de viande de cheval.

Le 13 février 2013, le Conseil « agriculture » préconise des contrôles ADN renforcés sur les produits à base de viande commercialisés dans l'Union européenne et décide de faire appel à

Europol. Les ministres de l'agriculture de l'Union européenne s'engagent par ailleurs à accélérer les négociations visant à indiquer l'origine des viandes sur l'étiquetage des produits préparés

En décembre 2013, un nouveau réseau responsable d'un trafic de viande de cheval a été démantelé. Des centaines de chevaux utilisés dans le cadre de programmes scientifiques auraient été envoyés dans un abattoir de l'Aude, après falsification des documents de traçabilité. Ces chevaux, qui ne répondent pas aux normes sanitaires, sont normalement revendus à des marchands avec un certificat qui stipule qu'il est interdit de les mettre en circuit dans la filière alimentaire.

2. Les outils de contrôle et de sanctions vont être renforcés, tant au niveau européen qu'au niveau national

Le 6 mars 2013, le commissaire européen chargé de la santé et de la consommation Tonio Borg a présenté un plan d'action en cinq points :

- i- La lutte contre la fraude via la mise en place d'un « réseau » européen d'équipes anti-fraude et via la création d'un outil similaire au réseau d'alerte rapide existant déjà pour les crises sanitaires.

Depuis, un réseau d'expert spécialisé dans la fraude alimentaire, « *contact fraud* », a été mis en place au niveau de l'Union européenne. Il devrait se réunir plusieurs fois par an. La France est représentée au sein de ce réseau d'expert par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Parallèlement, un système informatique d'alerte rapide a été mis en place pour la fraude sanitaire. En effet, si le bilan du RASFF est très positif, et qu'il a été utilisé à l'occasion des fraudes à la viande de cheval, ce système n'est pas fait pour détecter ou gérer les fraudes mais seulement les crises sanitaires : un nouvel outil informatique dédié aux fraudes alimentaires s'est donc révélé nécessaire.

Enfin, une équipe travaillant sur les fraudes alimentaires a été mise en place au sein de la Direction générale « Santé et consommation » de la Commission européenne, grâce à un redéploiement d'effectifs interne à la direction et à la mise à disposition d'experts nationaux détachés. Toutefois, ses effectifs restent réduits : sept agents au total font partie de cette équipe de lutte contre la fraude. Les objectifs quantitatifs ou qualitatifs assignés à cette équipe n'ont pas été communiqués à vos rapporteurs.

- ii- La mise en place d'un programme de tests ADN coordonnés dans l'Union européenne et le renforcement du système de passeports équins ;
- iii- La refonte de la législation de l'UE sur les contrôles officiels avec notamment l'instauration d'un régime de sanctions plus dissuasif ;
- iv- La publication de manière anticipée des rapports prévus sur l'étiquetage de l'origine de la viande (*cf.* II).

Suite à ce plan, le commissaire Tonio Borg a présenté en mai 2013 une proposition dans le cadre du paquet législatif « santé animale et végétale » (*Une réglementation plus intelligente pour des denrées alimentaires plus sûres*), visant à renforcer les outils de contrôle et de sanction en cas de fraude¹, concrétisant ainsi le troisième point du plan présenté en mars. La proposition de règlement prévoit :

- l'exécution régulière de contrôles officiels inopinés axés sur la détection des violations intentionnelles des règles ;

- l'application de sanctions financières compensant « *au moins l'avantage économique motivant cette violation* » (article 136 du règlement) ;

- le renforcement des pouvoirs de la Commission, qui pourrait exiger des États membres, et non pas seulement leur recommander, qu'ils effectuent des contrôles dans le cadre d'un plan de contrôle coordonné pour remédier à des lacunes spécifiques, et établir des exigences de contrôles spécifiques permanentes pour certains secteurs ou risques (par exemple, inspection des viandes) ;

- le renforcement des mécanismes de coopération administrative pour lutter contre les violations transfrontières des règles ;

- la modernisation des systèmes informatiques servant à la gestion des données sur les contrôles officiels (un nouveau système intégrera tous les systèmes actuels et futurs et permettra l'utilisation de certificats et de signatures électroniques) ;

- l'amélioration de la transparence des activités de contrôle officiel exercées par les autorités nationales. Le règlement permet à celles-ci, sous certaines conditions, de publier des informations sur les résultats des contrôles concernant des opérateurs individuels et d'établir des « classements » permettant aux consommateurs de consulter les données sur les performances des détaillants, restaurants et autres entreprises, sous certaines conditions (critères de classement objectifs et transparents).

Enfin, la proposition de règlement étend les redevances obligatoires à la plupart des contrôles officiels de sorte que les États membres disposent de ressources suffisantes pour financer leurs services de contrôle grâce aux redevances perçues auprès des opérateurs, tout en exonérant les micro entreprises.

En France, le projet de loi relatif à la consommation prévoit déjà de renforcer les sanctions en cas de fraude économique, de manière à rendre dissuasives les peines relatives à ces infractions, portant les peines prévues par le code de la consommation en cas de tromperie à cinq ans de prison et

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2013 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques.

300 000 euros d'amende au lieu de 37 500 euros auparavant. L'amende maximale pourra être portée à 10 % du chiffre d'affaires moyen annuel des trois dernières années.

3. Les propositions du Parlement européen

Les parlementaires européens de la Commission ENVI (environnement, santé publique et sécurité alimentaire) ont réclamé le 27 novembre dernier davantage de contrôles et de transparence, ainsi que des sanctions plus dissuasives pour les fraudeurs, en souscrivant à l'unanimité aux préconisations d'Esther de Lange (PPE, Pays-Bas), auteur d'un rapport d'initiative sur le sujet sur « *la crise alimentaire, la fraude dans la chaîne alimentaire et son contrôle* ».

La résolution issue de ce rapport a été adoptée le 14 janvier 2014 par le Parlement européen, par 659 voix pour, 24 voix contre et 8 abstentions.

Ce rapport a permis au Parlement européen de faire part de ses préoccupations concernant les effets potentiels de la fraude alimentaire sur la confiance des consommateurs européens, et de mettre ce sujet au centre de l'agenda européen. Plusieurs propositions en ressortent :

Le droit européen ne comporte actuellement pas de définition de la fraude alimentaire. Le rapport propose d'adopter une définition harmonisée à l'échelon européen, comprenant des éléments tels que le non-respect de la législation sur les denrées alimentaires ou le fait d'induire le consommateur en erreur, y compris en omettant des informations sur le produit, le gain financier potentiel ou l'avantage compétitif.

Sur le renforcement des contrôles dans la lutte contre la fraude alimentaire, ce rapport invite la Commission à envisager la création d'un laboratoire de référence de l'Union européenne pour l'authenticité des denrées alimentaires, et observe que la délégation partielle des contrôles par les États membres doit être mieux encadrée par les autorités publiques. Il propose d'élargir le champ de compétences de l'Office alimentaire et vétérinaire européen afin d'y inclure la fraude alimentaire. Enfin, il prône un changement de mentalité des autorités en charge de ce contrôle, passant « *d'une approche administrative et vétérinaire à une approche policière* » en prenant appui sur l'expérience de la « brigade volante » de l'administration alimentaire danoise et des « gendarmes financiers » en Italie.

En ce qui concerne les sanctions, le rapport estime que les États membres devraient fixer des sanctions en cas de fraude alimentaire équivalant au moins au double de l'estimation de l'avantage économique recherché par l'activité frauduleuse, et non pas seulement à l'avantage économique retiré comme le propose la Commission.

Le rapport met également en exergue les aspects économiques de ces fraudes et estime nécessaire d'éclaircir le rôle des négociants et le cadre législatif applicable aux ventes entre entreprises. Il considère que tous les opérateurs commerciaux qui traitent, négocient ou stockent des matières premières, des ingrédients alimentaires ou des produits alimentaires intervenant dans la chaîne alimentaire humaine, y compris les négociants et les propriétaires d'entrepôts frigorifiques, devraient être enregistrés comme exploitants du secteur alimentaire et faire l'objet de contrôles.

II. LES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'ÉTIQUETAGE

A. SUR LA QUESTION DE LA MENTION D'ORIGINE DE LA VIANDE, LA COMMISSION FAIT PREUVE DE FRILLOSITÉ FACE AU VOLONTARISME DES PARLEMENTAIRES, FRANÇAIS ET EUROPÉENS

1. Le droit applicable impose un étiquetage obligatoire de la mention d'origine pour la viande bovine fraîche uniquement

De manière volontaire, afin d'informer le consommateur, de nombreux industriels indiquent d'ores et déjà l'origine de leurs produits. Toutefois, cet étiquetage n'est pas obligatoire, sauf pour la viande bovine fraîche.

En effet, suite à la crise de la vache folle, l'étiquetage de l'origine de la viande bovine fraîche a été rendu obligatoire par deux règlements de 1997 et de 2000¹ (dispositions transposées dans le code de la consommation aux articles R. 112-1 à R. 112-31).

A l'heure actuelle, l'identification et la traçabilité des bovins sont assurées grâce à une double marque auriculaire, des registres tenus par les exploitations, des passeports pour le bétail et des bases de données nationales informatisées.

En ce qui concerne l'étiquetage, le système applicable aux bovins impose l'indication obligatoire de l'origine de l'animal : lieu de naissance, d'élevage (d'engraissement) et d'abattage, ainsi que des références obligatoires au numéro de code d'identification de l'animal abattu et aux établissements dans lesquels la viande a été transformée (abattoir et atelier de découpage de la viande). Le règlement de 2000 impose également des contraintes très strictes à l'étiquetage facultatif, c'est-à-dire à l'étiquetage purement « marketing » : une procédure formelle d'agrément est imposée par la Commission, comprenant notamment une exigence de notification de toute information complémentaire non obligatoire.

¹ Règlement (CE) n° 820/97 et règlement (CE) n° 1760/2000 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.

Une proposition de révision de ce règlement est actuellement en discussion au Parlement européen¹, instaurant une identification électronique volontaire pour les bovins. Cette proposition prévoit également de simplifier les règles concernant l'étiquetage complémentaire de la viande bovine, en supprimant la procédure d'autorisation préalable, sans pour autant revenir sur l'étiquetage obligatoire. Les règles s'appliquant à l'étiquetage facultatif de la viande bovine seraient donc les mêmes que celles prévues pour les denrées alimentaires de manière générale, qui prévoient que ni l'étiquetage, ni la présentation des denrées alimentaires, ni la publicité faite à leur égard ne doit induire le consommateur en erreur ou attribuer à une denrée alimentaire des propriétés de prévention, de traitement ou de guérison d'une maladie.

2. Le règlement proposé par la Commission européenne sur l'étiquetage des autres viandes fait l'objet de vifs débats

a. Le règlement d'exécution proposé par la Commission n'impose pas l'indication du lieu de naissance

Si l'étiquetage de l'origine de la viande de bœuf est obligatoire dans l'Union européenne, l'étiquetage de l'origine des autres viandes reste encore facultatif. L'article 26 du règlement n° 1169/2011 relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires – dit « INCO » prévoit que l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance soit obligatoire pour les viandes porcine, ovine ou caprine ainsi que pour les volailles, après l'adoption par la Commission européenne de mesures d'exécutions devant être prises avant le 13 décembre 2013, mais qui sont actuellement en discussion.

La Commission a adopté les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre de ces nouvelles règles d'étiquetage le 6 décembre 2013². Cette traçabilité doit entrer en vigueur le 1^{er} avril 2015, afin de laisser aux producteurs le temps de s'organiser.

Au Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale, vingt-trois pays ont soutenu la proposition sur l'étiquetage obligatoire de la viande de porc, mouton, chèvre et volaille (fraîche, réfrigérée et congelée). La République tchèque, la Belgique, la Roumanie se sont abstenues, la Suède et Pologne ont voté contre.

Selon ces nouvelles règles, la viande d'animaux nés, élevés et abattus dans le même État pourra être étiquetée comme suit : « origine : État membre », alors

¹ Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1760/2000 en ce qui concerne l'identification électronique des bovins et supprimant ses dispositions relatives à l'étiquetage facultatif de la viande bovine.

² Règlement d'exécution (UE) n° 1337/2013 de la Commission du 13 décembre 2013 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes fraîches, réfrigérées et congelées des animaux des espèces porcine, ovine, caprine et des volailles.

que, dans les autres cas, les lieux d'élevage et d'abattage, mais pas de naissance, devront figurer sur l'étiquette.

Si l'animal est né, a été élevé ou abattu dans des pays différents, des règles spécifiques (obligatoires) s'appliquent pour les porcs, les poulets et les moutons. Les lieux d'élevage ou d'abattage seront indiqués sur l'étiquette, comme « élevé en France et abattu en Italie ». Si la viande est importée depuis un pays tiers, il sera simplement mentionné : élevé hors Union européenne, le pays pouvant être mentionné sur une base volontaire.

Pour les moutons et les chèvres, un animal sera considéré comme ayant été élevé dans un pays s'il a passé les six derniers mois avant son abattage dans ce pays. Pour les porcs, ce sont les quatre mois précédant l'abattage qui seront pris en compte, et pour les animaux de plus de 80 kg, le lieu où ils auront été engraisés depuis qu'ils pèsent 30 kg. Pour les volailles, cette durée est abaissée à un mois.

Pour les viandes hachées et les garnitures, des dérogations sont introduites : il sera possible de simplement préciser l'origine Union européenne ou non Union européenne de la viande.

b. Un règlement jugé nettement insuffisant par le Parlement européen

Le 22 janvier 2014, la commission ENVI du Parlement européen a jugé nettement insuffisante cette proposition, et a exigé que la Commission s'attèle à la rédaction d'une version révisée du règlement d'application afin d'inclure une exigence d'étiquetage obligatoire pour le lieu de naissance, le lieu d'élevage et le lieu d'abattage de ces viandes, conformément à la législation sur l'étiquetage obligatoire de la viande bovine et des produits de la viande bovine.

Cette position a été reprise lors de la session plénière du 6 février 2014. La résolution a été adoptée par 368 voix pour, 207 voix contre et 20 abstentions.

Cette demande des députés n'a toutefois pas un caractère contraignant, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la procédure de comitologie.

Glenis Willmott (PSE, Royaume-Uni), rapporteur sur cette résolution, a déclaré à cette occasion que « *les consommateurs souhaitent avoir une vue d'ensemble de la chaîne d'approvisionnement de la viande. C'est pourquoi je demande que les lieux de naissance, d'élevage et d'abattage apparaissent sur l'étiquette. De nombreux citoyens veulent savoir si les animaux sont originaires de pays qui appliquent des normes de bien-être élevées et veulent connaître la distance parcourue par les bêtes pour des raisons d'éthique et d'environnement (...). De telles mesures sont déjà en place pour la viande de bœuf et je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas avoir les mêmes dispositions pour les porcs, moutons, poulets et autres animaux dont nous consommons la viande* ».

Vos rapporteurs soutiennent pleinement la position du Parlement européen, et jugent la proposition de la Commission européenne insuffisamment ambitieuse

et propre à donner une information pertinente au consommateur afin de ne pas l'induire en erreur. Un étiquetage mentionnant à la fois le lieu de naissance, le lieu d'élevage et le lieu d'abattage de ces viandes doit donc être exigé.

Pour les viandes hachées et les garnitures, la précision de l'origine Union européenne ou non Union européenne de la viande apparaît déjà comme un progrès et devrait *a minima* être obligatoire. Il serait cependant possible d'aller encore plus loin, en indiquant le pays d'origine de la viande : la proportion de producteurs mélangeant différents lots est en effet marginale.

3. Le rapport de la Commission européenne sur la mention du pays d'origine de la viande dans les plats préparés, adopté avec difficulté, n'a pas fait l'objet d'une proposition législative

a. Le règlement « INCO » de 2011 prévoyait la publication d'un rapport sur la mention d'origine dans les plats préparés avant la fin de l'année 2013

L'article 26.6 du règlement INCO de 2011 prévoit qu'au plus tard le 13 décembre 2013, la Commission européenne présentera un rapport concernant l'indication obligatoire du pays d'origine de la viande utilisée en tant qu'ingrédient, cette disposition englobant toutes les viandes.

Dès le mois de mars 2013, le commissaire Tonio Borg a souligné que le scandale de la viande de cheval n'était pas lié à une lacune dans la réglementation, et que la question des fraudes et celle de l'étiquetage devaient être traitées séparément.

Toutefois, face à la pression exercée par les exécutifs nationaux, la Commission européenne avait accepté d'anticiper la remise du rapport sur la mention de l'origine de la viande utilisée comme ingrédients dans les plats préparés et s'était engagée à l'assortir d'une proposition législative. Ce projet de rapport a été soumis à approbation du collège des commissaires mais la Commission européenne a annoncé le report de la publication faute de consensus au sein du collège. Il a enfin été adopté le 17 décembre 2013.

b. Le rapport de décembre 2013 met en exergue les fortes réticences de la Commission européenne face à l'étiquetage de la viande dans les plats préparés

Ce rapport compare trois scénarios : le maintien du système actuel (scénario 1), un système d'étiquetage obligatoire différenciant les produits Union européenne des produits « hors Union européenne » (scénario 2) et un système d'étiquetage obligatoire mentionnant le pays d'origine « Union européenne » ou « hors Union européenne » (scénario 3).

La Commission ne prend pas officiellement position en faveur d'une piste législative ou d'une autre mais « 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 ». Elle indique que « *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* ». Cependant, le contenu de son rapport plaide nettement contre un tel étiquetage.

La Commission souligne que le troisième scénario serait le plus à même de répondre aux exigences des consommateurs. Elle reconnaît d'ailleurs l'importance de ce sujet aux yeux des consommateurs : 90 % des consommateurs européens seraient intéressés par une telle mesure, même si des différences notables existent entre les pratiques et les préférences des consommateurs en matière d'étiquetage en fonction des États membres. Le rapport s'appuie sur une étude conduite par un cabinet de conseil sur le marché de la viande, selon laquelle le pays d'origine est la quatrième information majeure (sur 15) recherchée par les consommateurs lorsqu'ils achètent des produits à base de viande (48 % des consommateurs), juste après la date de péremption (68 %), le prix au kilo (67 %) et le prix du produit (67 %).

Cependant, selon la Commission, les consommateurs sont attachés à une meilleure traçabilité et à la mention d'origine, mais privilégient avant tout d'autres facteurs, en particulier le prix des produits. Pour des hausses de prix inférieures à 10 %, la volonté du consommateur de payer davantage diminuerait entre 60 et 80 % selon la Commission.

Le rapport met en avant les risques que comporterait un tel étiquetage pour la compétitivité des pays européens vis-à-vis des pays tiers et pour le marché intérieur, soulignant le risque de renationalisation du commerce, et insiste sur le coût de cette mesure pour les autorités publiques chargées du contrôle des denrées alimentaires.

S'il est envisageable que des contraintes renforcées en matière d'étiquetage soient facteur d'un surcoût pour les exploitants, les chiffres avancés par le rapport de la Commission manquent considérablement de précision : selon le rapport, pour le scénario 3, « *les coûts d'exploitation supplémentaires des exploitants du secteur alimentaire pourraient se situer dans une fourchette allant de 15 % ou 20 % à 50 %* », et les charges administratives supplémentaires pourraient entraîner une augmentation « *de 8 % à 12 % des coûts totaux de production* ».

Vos rapporteurs appellent à une grande prudence envers cette étude d'impact. Il est en effet apparu lors des auditions menées que la Commission s'est principalement appuyée pour mener cette analyse sur les données transmises par les fédérations européennes des industriels de la viande. Ces chiffres, qui semblent peu réalistes et manquent de précision, sont vivement contestés par les associations de consommateurs, mais également par les représentants de la filière.

À titre de comparaison, le Gouvernement français souligne que pour la France, il a été établi que le coût de mise en œuvre de la traçabilité de l'origine de la viande bovine fraîche avait généré un surcoût inférieur à 5%.

UFC Que-Choisir a réalisé sa propre évaluation de l'impact que pourrait avoir l'étiquetage « pays d'origine » dans les plats préparés, en suivant l'évolution des prix entre décembre 2012 et novembre 2013 de produits pour lesquels une indication d'origine de la viande de bœuf a été mise en œuvre de manière volontaire après la crise de la viande de cheval. Le suivi de prix a été réalisé à partir des sites Internet de 1 567 magasins de sept grandes enseignes de la distribution, en comparant les prix sur les mêmes produits et dans les mêmes rayons (plats préparés au rayon frais, surgelés, conserves en boîtes, barquettes plastiques, sauces en bocaux de verre), soit un total de 241 références. Au total, plus de 37.000 prix ont été relevés. Il en ressort qu'entre décembre 2012 et novembre 2013, le prix des produits portant l'origine de la viande de bœuf a augmenté en moyenne de 0,68 %, alors que le prix des denrées non étiquetées était resté stable. Très concrètement, l'impact sur le coût d'une barquette de hachis Parmentier du rayon frais coûtant 3,14 euros serait de 2,10 centimes d'euros.

Selon vos rapporteurs, de telles augmentations ne sont *a priori* pas de nature à influencer la volonté des consommateurs d'être mieux informés de l'origine de la viande qu'ils achètent.

Le Gouvernement français s'est également clairement positionné en faveur de l'étiquetage de l'origine de la viande en tant qu'ingrédient. Il est désormais appuyé par l'Allemagne dans cette démarche. Au contraire, alors que le Royaume-Uni était au départ plutôt favorable à des avancées en la matière, il y est désormais nettement opposé, de même que le Danemark, la République Tchèque et l'Espagne.

4. L'engagement des parlementaires, français et européens, pour la « mention d'origine » dans les plats préparés

a. Les parlementaires français ont déjà proposé d'introduire une telle disposition dans le droit national

Une délégation de députés et de sénateurs a été reçue en septembre 2013 par le commissaire Tonio Borg pour obtenir l'introduction, dans les meilleurs délais, d'un projet de texte européen imposant cet étiquetage de l'origine des viandes dans les plats cuisinés.

Cette implication des parlementaires français en faveur de la mention d'origine s'est concrétisée en termes législatifs, puisque le Sénat a voté à l'unanimité en septembre dernier l'amendement du sénateur Fauconnier au projet de loi consommation, prévoyant l'obligation de mentionner l'origine des viandes sur l'étiquetage des plats préparés. Cet amendement prévoit un mécanisme de validation par la Commission européenne :

« Sans préjudice des dispositions spécifiques à l'indication de l'origine des denrées alimentaires, l'indication du pays d'origine est obligatoire pour toutes les viandes, et tous les produits agricoles et alimentaires à base de viande ou contenant en tant qu'ingrédient de la viande, à l'état brut ou transformés.

Les modalités d'application de l'indication de l'origine mentionnée au premier alinéa sont fixées par décret en Conseil d'État après que la Commission européenne a déclaré compatible avec le droit de l'Union européenne l'obligation prévue par le présent article. »

b. Le Parlement européen s'est fortement mobilisé sur ce sujet

Le rapport précité d'Esther de Lange relatif à *« la crise alimentaire, la fraude dans la chaîne alimentaire et son contrôle »* insiste sur l'importance *« d'un étiquetage clair et transparent entre entreprises et entre les entreprises et les consommateurs »*.

Dans ce rapport, les parlementaires européens soulignent que, *« bien qu'elle ne constitue pas en soi un outil de lutte contre la fraude alimentaire, la mention, dans l'étiquetage, du pays d'origine permettra de garantir une meilleure traçabilité tout au long de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, des relations plus stables entre les fournisseurs et les transformateurs de viande, ainsi qu'une diligence accrue dans le choix des fournisseurs et des produits par les exploitants du secteur alimentaire, ainsi qu'une plus grande fiabilité des informations fournies aux consommateurs, de façon à rétablir la confiance du consommateur »*.

Adopté par la Commission ENVI le 27 novembre 2013, il invite la Commission à adopter au plus vite les actes d'exécution relatif à l'étiquetage du pays d'origine pour les autres types de viande que la viande porcine, ovine, caprine et la volaille, en s'inspirant de ce qui existe déjà pour la viande bovine, ainsi que le rapport sur l'étiquetage d'origine de la viande entrant dans la composition des plats transformés.

Vos rapporteurs considèrent que l'étiquetage de la mention d'origine dans les plats préparés doit être une priorité, à court terme, en ce qui concerne les plats à base de viande bovine et ovine, et, à plus long terme, pour les autres types de viande, afin de répondre aux exigences légitimes des consommateurs. Pour la viande bovine et ovine, cet étiquetage est en effet dans l'immédiat faisable techniquement, très peu coûteux et permettra de mettre en valeur des produits de qualité.

B. UNE PRÉOCCUPATION COMMUNE AUX CONSOMMATEURS ET AUX PRODUCTEURS FRANÇAIS

1. L'étiquetage d'origine est une véritable préoccupation des consommateurs européens

Selon l'Eurobaromètre publié en juillet 2012 relatif à l'attitude des européens à l'égard de la sécurité alimentaire, de la qualité de l'alimentation et de l'environnement rural, une large majorité des citoyens européens indiquent que la qualité (96 %) et le prix (91 %) comptent pour eux lors de l'achat de denrées alimentaires et une majorité significative (71 %) estime également que l'origine du produit est importante.

En revanche, les jeunes citoyens de l'Union européenne sont moins attentifs à la qualité et à l'origine des produits. En effet, 60 % des répondants âgés de 15 à 24 ans considèrent que la qualité est très importante et seulement 57 % d'entre eux indiquent que l'origine compte pour eux.

Selon le bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), l'origine vient en cinquième ou sixième position – parmi une liste de onze propositions – des facteurs que les consommateurs affirment prendre en compte après le goût, le prix ou la date limite de consommation, mais avant la marque ou les labels de qualité. Une étude publiée par le BEUC en janvier 2013 suite à un sondage réalisé en juillet 2012 sur 4000 consommateurs français, autrichiens, polonais et suédois, âgés de 16 à 64 ans, a montré que :

- 70 % des consommateurs interrogés considèrent l'origine des denrées alimentaires comme une information importante lors de l'achat, rejoignant ainsi les résultats de l'Eurobaromètre ;

- 50 % des consommateurs français penchent en faveur d'une indication de l'origine par pays, 36 % pour l'indication de l'origine régionale et seulement 10 % pour une indication « UE », « non UE » ;

- Si l'origine du pays est indiquée sur une viande fraîche, 62,1 % des consommateurs français pensent que cela signifie que cette viande est née, a été élevée et abattue dans le pays indiqué. Cette proportion baisse à 43,3 % dans le cas des viandes transformées.

Le scandale de la viande de cheval a mis en lumière la complexité du circuit effectué par certains produits carnés : le scandale de la viande de cheval a mis en lumière l'extrême complexité des circuits de production de certains produits, faisant intervenir de multiples intermédiaires dans plusieurs pays, notamment une société de « trading » chypriote achetant de la viande de cheval en Roumanie. Si aucune étude similaire n'a été réalisée depuis, il est probable que ce scandale n'ait fait que renforcer la volonté des consommateurs de connaître l'origine des viandes qu'ils achètent.

2. Une volonté forte des producteurs français, qui n'est pas partagée par l'ensemble des producteurs européens

Les producteurs français de viande, représentés au niveau européen par le syndicat des entreprises françaises des viandes (SNIV), soutiennent majoritairement la position du Parlement européen sur l'étiquetage d'origine des viandes.

L'interprofession du Bétail et des viandes française (INTERBEV), que vos rapporteurs ont auditionnée, s'est montrée particulièrement favorable à une extension de l'étiquetage de l'origine à toutes les viandes fraîches mais également des viandes utilisées comme ingrédient dans les plats préparés. Selon INTERVEV, la mise en œuvre de cette mesure au moins pour les plats à base de viande bovine et ovine induirait des coûts extrêmement négligeables, puisque les deux secteurs appliquent déjà des règles de traçabilité très strictes (passeports des bovins, documents de circulation des ovins).

Les secteurs du porc et de la volaille sont moins porteurs de telles demandes que les secteurs ovins et bovins, la traçabilité y étant moins développée, mais la fédération nationale porcine et la confédération française de l'aviculture soutiennent également l'étiquetage d'origine. Ces deux fédérations ont co-signé, au côté du SNIV, de Coop de France et de la fédération nationale ovine, une lettre ouverte au Gouvernement sur l'étiquetage d'origine des viandes fraîches, dénonçant la complexité du règlement d'application proposé par la Commission pour l'étiquetage d'origine des viandes autres que les viandes bovines. Elles dénoncent notamment la définition retenue pour le pays d'élevage, ainsi que les dérogations introduites pour les viandes hachées et les garnitures, perçues comme un recul.

Alors que l'industrie charcutière a longtemps bloqué tout accord sur ce sujet au sein de l'industrie porcine, elle a déjà été capable de réaliser des compromis, en acceptant en 2010 de signer un accord interprofessionnel sur l'étiquetage d'origine des viandes et des produits transformés.

Enfin, l'engagement des producteurs français en ce sens a été confirmé par le lancement mardi 11 février 2014 d'un nouveau label intitulé « Viandes de France » par les filières françaises de la viande. Ce label volontaire garantira aux consommateurs une viande issue d'animaux nés, élevés, abattus et transformés en France pour la viande bovine, ovine, porcine, chevaline et pour la volaille.

Cette position est cependant loin d'être partagée par l'ensemble de la filière au niveau européen : ainsi, l'UECBV, le syndicat européen représentant les filières de la viande dans l'Union européenne, a pris position contre un étiquetage total obligatoire, les producteurs français étant minoritaires sur ce sujet.

Ces différences de positionnement importantes entre les pays reflètent l'« image de marque » des producteurs de viande, qui varie selon les pays de l'Union européenne. En France, les producteurs, notamment de viande bovine, ont

beaucoup communiqué depuis la crise de la vache folle sur la qualité de leur viande.

Ces divergences reflètent également des spécialisations nationales très variées et souvent très prononcées. Par exemple, certains pays ont des élevages de type « naisseurs » essentiellement, alors que d'autres sont spécialisés dans l'abattage du fait d'un plus faible coût de la main d'œuvre dans ce domaine. Ainsi, les éleveurs danois et néerlandais se sont opposés à un étiquetage de l'origine des viandes plus contraignant que le simple « Union européenne » / « non Union européenne », craignant que cela nuise à leur production, ce pays étant le principal exportateur de porcelets dans l'Union, notamment vers l'Allemagne ou l'Espagne.

L'engagement fort des producteurs français en faveur de l'étiquetage d'origine né/élevé/abattu pour la viande fraîche et de l'étiquetage de la viande en tant qu'ingrédient témoigne de la faisabilité technique d'un tel étiquetage qui, contrairement à ce que suggère la Commission européenne, ne constituerait pas un coût écrasant : la mise en œuvre de cet étiquetage est avant tout une question de volonté politique.

III. GARANTIR LE RESPECT DES PREFERENCES COLLECTIVES DES CONSOMMATEURS EUROPÉENS

A. RÉAFFIRMER L'OPPOSITION DE LA FRANCE À L'UTILISATION DES PROTÉINES ANIMALES

La Commission européenne a autorisé, à compter du 1^{er} juin 2013, l'utilisation de protéines animales transformées (PAT) pour l'alimentation des poissons d'élevage. Cette décision a été prise concomitamment avec la levée de l'obligation d'effectuer des tests de dépistage de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) chez les animaux de plus de soixante-douze mois ne présentant pas de signe clinique de la maladie.

1. Les restrictions de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage

Les farines animales sont des sous-produits de l'activité d'abattage, d'équarrissage et de préparation liée à la transformation des carcasses et restes d'animaux destinés à la consommation humaine. Ces sous-produits peuvent être transformés, par chauffage, en farine riches en matières protéiques.

Toutefois, alors que les farines animales sont issues de cadavres d'animaux impropres à la consommation alimentaire, les PAT sont des sous-produits issus d'animaux sains, c'est-à-dire des animaux issus de la chaîne alimentaire conventionnelle, abattus à des fins d'alimentation humaine, mais dont certains morceaux ne sont pas consommés pour des raisons commerciales.

L'utilisation des farines animales a été progressivement interdite en Europe suite à la crise de la « vache folle », qui a duré de 1986 à 2000 et a fortement ébranlé la confiance du consommateur européen dans le système de sécurité sanitaire. Malgré la responsabilité avérée du cannibalisme appliqué aux bovins herbivores, l'interdiction de l'utilisation des farines animales (« *feed ban* ») n'a pas été immédiatement établie. La France, qui avait déjà montré la voie en 1990 en interdisant l'utilisation de farines dans l'alimentation des ruminants, a suspendu en 2000 l'utilisation de farines de viande ou d'os dans l'alimentation des porcs, volailles et poissons. En 2001, l'Union européenne adopte à son tour une législation restreignant l'emploi des protéines et graisses animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et interdisant l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des ruminants¹.

Depuis, des assouplissements ont été introduits pour les autres animaux que les ruminants.

	Ruminants	Non ruminants	Poissons
Farines de viande et d'os, de sang de ruminants	Non	Non	Non
Farine de viande et d'os des non ruminants	Non	Non	Non
Farines de sang de non ruminants	Non	Non	Oui
Farines de plumes	Non	Non	Non
Farines de poissons	Non	Oui	Oui
Sang de ruminants	Non	Non	Non
Sang de non ruminants	Non	Oui	Oui

Certaines PAT sont déjà utilisées dans l'alimentation des porcins, des volailles et des poissons, à condition d'éviter le cannibalisme entre espèces.

2. La question du bien-fondé de l'utilisation des PAT est à nouveau à l'ordre du jour des institutions européennes

Il existe au sein de l'Union européenne un potentiel de protéines animales important.

Parallèlement, la pénurie annoncée de protéines dans le monde et l'augmentation des prix des protéines importées, notamment du soja, explique le souhait de certains industriels de l'alimentation animale d'avoir accès aux PAT afin de réduire leurs coûts de production. Les interlocuteurs de vos rapporteurs ont insisté sur le caractère noble de ces protéines, et sur l'absence de risque sanitaire liés à leur utilisation.

¹ Règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles.

La Commission européenne, dans une feuille de route présentée en 2010¹, envisage la réintroduction des PAT dans l'alimentation des porcins, volailles et poissons. Elle précise toutefois qu'une réintroduction de ces farines ne pourra pas être effective sans des outils de contrôle tels que :

- une ségrégation spatiale des lignes de production dédiées à chaque espèce animale ;

- des tests fiables et sensibles différenciant les protéines animales transformées issues de ruminants (bovins, ovins) et de non-ruminants (porcins, volailles, poissons) afin d'éviter des contaminations ;

- d'autres tests seront aussi mis en place pour distinguer les protéines animales transformées de porcins et de volailles afin d'éviter le cannibalisme. Ces derniers sont actuellement mis en place dans les laboratoires de référence des États membres ;

- un système de contrôle à chaque étape de la chaîne de production ;

- un système d'étiquetage strict.

Dans le cadre de la réflexion sur le déficit en protéines de l'Union européenne, un rapport du Parlement européen concluait en 2011 que pouvait être étudiée la possibilité de réintroduire les farines animales. Une résolution non législative du 6 juillet 2011 concluait en faveur de la levée graduelle et partielle de l'interdiction d'utiliser les PAT dans l'alimentation des animaux de ferme et des poissons, à condition que de solides garanties de sécurité soient mises en place.

Cette levée visait l'utilisation des farines de porcins dans l'alimentation des volailles, de volailles dans l'alimentation des porcins, et de porcins ou de volailles dans l'alimentation des poissons d'élevage.

Ces réflexions ont débouché sur la décision de pouvoir utiliser des protéines animales transformées d'animaux non ruminants et de poissons pour nourrir les poissons d'élevage à compter du 1er juin 2013. La décision, annoncée en février et instituée par le règlement n° 56/2013 du 16 janvier 2013, a été prise dès juillet 2012 et est intervenue après un vote des États membres au Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA), sur proposition de la Commission. Deux États, la France et l'Allemagne s'y sont opposés tandis que le Royaume-Uni s'est abstenu.

¹ Feuille de route n° 2 pour les EST –Document de stratégie sur les encéphalopathies spongiformes transmissibles pour 2010-2015 », COM(2010)384 final

3. Une grande vigilance reste de mise sur l'utilisation des farines animales

L'Assemblée nationale s'est prononcée sur cette question dans sa résolution européenne du 29 mai 2013 relative à la chaîne alimentaire. Celle-ci :

1. Déplore la décision de la Commission européenne, à la suite du vote favorable du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale (CPCASA), du 18 juillet 2012, d'autoriser l'utilisation, dès juin 2013, de protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage ;

2. Approuve sans réserve l'opposition de la France lors de ce vote ;

3. Rappelle que le règlement (UE) n° 56/2013 de la Commission, du 16 janvier 2013, précité sera d'application dans tous les États-membres à partir de juin 2013 et prive ainsi la France de la possibilité d'adopter une réglementation en accord avec le vote qu'elle a exprimé au CPCASA du 18 juillet 2012 ;

4. Constate que le caractère incomplet de la spécialisation des filières par espèces, depuis la collecte des sous-produits animaux servant à la fabrication des produits animaux transformés jusqu'à la livraison des aliments composés dans les exploitations, pointé par un avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) en octobre 2011 demeure réel et justifie, par conséquent, le maintien de l'interdiction des protéines animales transformées pour l'alimentation des volailles et des porcs ;

5. Demande que des études continuent d'être menées aux plans national et européen en vue :

a) D'évaluer les pratiques effectives de la filière de production des protéines animales transformées et des graisses animales dans l'ensemble des pays européens ;

b) D'évaluer, avec le concours du Conseil économique et social européen, les impacts économiques, sociaux et environnementaux de la réintroduction de protéines animales transformées pour les poissons d'élevage au regard de l'utilisation d'autres sources de protéines, notamment végétales ;

c) D'assurer, durablement et dans la transparence, la protection sanitaire des consommateurs en prenant, le cas échéant, les mesures qui s'imposent ;

6. Demande qu'une réflexion européenne sur des alternatives aux protéines animales transformées, qui fournissent un indice énergétique intéressant tout en étant respectueuses de l'environnement et de la chaîne alimentaire, soit engagée dans les meilleurs délais ;

7. Appelle, en conséquence, à la mise en place d'un étiquetage obligatoire « nourris sans farines animales » au niveau européen ;

8. *Estime que la France doit promouvoir des filières de poissons qui ne sont pas nourris avec des protéines animales transformées et soutient donc la création d'un label « 100 % végétal et poisson » ;*

9. *Regrette que la Commission européenne ait pris une décision d'exécution levant l'obligation d'effectuer des tests de dépistage chez les animaux de plus de soixante-douze mois ne présentant pas de signe clinique d'une encéphalopathie spongiforme subaiguë transmissible, cette décision étant de nature à semer la confusion dans l'esprit des consommateurs.*

Vos rapporteurs réaffirment les principes exprimés par cette résolution. L'insuffisance de spécialisation des filières a été pointée par les interlocuteurs auditionnés par vos rapporteurs, d'autant plus qu'il existe des risques que la chaleur avec laquelle sont cuits les sous-produits d'animaux détruit l'ADN, et donc empêche de déterminer avec certitude l'espèce concernée.

Au-delà des risques sanitaires, ce sont également les préférences collectives des consommateurs européens qui sont remises en cause par la réintroduction des protéines animales dans la chaîne alimentaire.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire d'appeler à nouveau à la mise en place d'un étiquetage obligatoire « nourri sans farines animales » au niveau européen, comme le prône la résolution du 24 avril 2013. En France, l'absence d'utilisation de ces farines est déjà mise en valeur dans le cadre du label de la charte qualité « aquaculture de nos régions », qui couvre 75% de la production aquacole française. Ce label impose un cahier des charges qui interdit l'usage de toutes protéines animales d'origine terrestre dans l'alimentation des animaux d'aquaculture.

B. L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE EN NÉGOCIATION AVEC LES ETATS-UNIS RISQUE DE REMETTRE EN CAUSE LA CONCEPTION EUROPÉENNE DE LA QUALITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Il ne suffit pas de s'assurer que les producteurs européens respectent des normes très strictes en matière sanitaire et phytosanitaire : les produits importés sur le sol européen doivent répondre aux mêmes exigences, non seulement pour protéger la santé des consommateurs européens mais également pour respecter leurs choix éthiques. La conclusion d'accords de libre-échange avec les pays tiers doit s'inscrire dans le respect de ces exigences.

La majorité des interlocuteurs de vos rapporteurs ont fait part de manière spontanée de leurs inquiétudes sur l'impact que pourrait avoir le partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement - en anglais « Transatlantic Trade and Investment Partnership » (TTIP) - sur la viande consommée par les Européens.

1. Les États-Unis et l'Union européenne : une vision diamétralement opposée de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des aliments

Les États-Unis et l'Union européenne ont une approche totalement différente de l'hygiène et de la sécurité sanitaire des aliments. L'Union européenne impose aux producteurs européens une approche dite « de la fourche à la fourchette », qui demande à ce que soient mises en œuvre, à chaque étape de la chaîne de production, les bonnes pratiques d'hygiène qui permettront d'obtenir un produit sûr et propre.

A l'inverse, les États-Unis ont une réglementation beaucoup moins stricte sur les mesures d'hygiène à respecter tout au long des étapes de production. Pour compenser ce laxisme en matière d'hygiène, les producteurs américains ont recours à des « solutions de fin de parcours », notamment les traitements dits de décontamination pour les carcasses de viande. Au total, 21 produits sont autorisés pour cette décontamination (rinçage à l'aide de solutions d'acide lactique, chlore, acide peracétique). Les solutions chlorées, à base de dioxyde de chlore, de chlorure de sodium acidifié, de phosphate trisodique ou encore d'acides peroxydés sont couramment utilisées pour débarrasser les carcasses de volaille d'agents infectieux comme les salmonelles.

D'autres types de pratiques contestables sont régulièrement pointés du doigt. L'association *Natural Resources defense council*, dans un rapport publié le 27 janvier dernier, a accusé la *Food and Drug Administration* américaine d'avoir maintenu l'autorisation de plusieurs dizaines d'antibiotiques dans l'alimentation du bétail américain, même après avoir découvert les « risques élevés » qu'ils représentent pour la santé humaine. En effet, aux États-Unis, 70 % des antibiotiques vendus sont destinés aux élevages. Ces antibiotiques, appartenant aux familles des pénicillines et des tétracyclines, sont administrés au bétail pour des usages non thérapeutiques, c'est-à-dire pour stimuler la croissance des animaux. Cette pratique, interdite dans l'Union européenne, a des effets sanitaires considérables, car elle accroît la résistance des bactéries aux antibiotiques.

De telles pratiques mettent en danger la santé des consommateurs, mais elles s'opposent surtout aux choix collectifs et éthiques faits par les consommateurs européens.

2. Le mandat de négociation de la Commission européenne pour le TTIP prévoit un volet de négociation sur les mesures sanitaires et phytosanitaires

Le 12 mars 2013, la Commission européenne a proposé aux États membres un projet de mandat de négociation. Après plusieurs révisions, le Conseil affaires étrangères en formation « commerce » du 14 juin a adopté le mandat définitif de négociation. Ce compromis est complété par une clause de révision générale qui rappelle que, conformément aux traités, la Commission peut toujours

présenter des directives complémentaires de négociation au Conseil, mais selon les mêmes règles de vote que l'adoption du mandat, à savoir au consensus.

A ce stade, le paragraphe du mandat de négociation relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires (dites « SPS ») ne mentionne pas la question de la décontamination, qui est toujours en cours de négociation entre les États membres et la Commission.

3. Alors que les États-Unis ont fait le choix d'une position très offensive sur le volet des mesures sanitaires et phytosanitaires, la position de la Commission européenne sur le sujet manque de fermeté

Les États-Unis ont affiché des objectifs particulièrement offensifs sur le volet agricole de ces négociations. Le 1^{er} avril 2013, le bureau du Représentant américain au commerce a publié une série de rapports énumérant les règles européennes de sécurité alimentaire continuant de poser problème aux exportateurs américains : les mesures mises en avant dans ces rapports domineront le volet agricole des négociations.

Dans son rapport adopté le 28 mai 2013 sur le mandat de négociation de cet accord de libre-échange, la Commission des affaires européennes notait : *« L'objectif clairement affiché par le farm bureau est l'accroissement des flux commerciaux agricoles des États-Unis vers l'Europe. Cela nécessiterait la conclusion d'un accord « SPS plus » qui serait très offensif de la part des américains avec une demande de levée des restrictions européennes sur les viandes traitées aux hormones de croissance (ractopamine) et sur les traitements antimicrobiens ou de réductions des agents pathogènes (acide, eau de javel), l'absence d'étiquetage spécifique des produits contenant des OGM et la réduction des délais d'autorisation pour introduire du soja OGM sur le marché européen de l'alimentation humaine ou animale ».*

La résolution adoptée par la Commission des affaires européennes exigeait que *« dans le mandat de négociation, l'objectif de réduction des barrières non tarifaires ne remette pas en cause les préférences collectives des Européens, notamment en matière d'éthique, de travail, de santé et de sécurité environnementale et alimentaire, afin de protéger les citoyens, les consommateurs et les travailleurs de l'Union européenne et de garantir, en particulier, la qualité des produits qui leur sont proposés, conformément aux dispositions du droit communautaire relatives aux organismes génétiquement modifiés, à l'utilisation des hormones de croissance, au clonage ou à la décontamination chimique des viandes ».*

Vos rapporteurs déplorent le manque de fermeté de la Commission européenne face à ces enjeux.

Ainsi, en mai 2008, elle avait proposé de lever l'interdiction des solutions chlorées dans l'Union européenne. La majorité des ministres de l'agriculture européens s'étaient opposés à cette autorisation.

Dans le même sens, suite à la pression très forte des États-Unis qui avaient déposés en 2010 une demande d'autorisation auprès de la Commission européenne, l'utilisation de l'acide lactique pour la décontamination de la viande est autorisée dans l'Union européenne depuis février 2013.¹ En effet, en 2011, l'Autorité européenne de sécurité des aliments a conclu que cette pratique ne posait aucun problème. Si l'utilisation de l'acide lactique n'est en effet pas dangereuse en soi pour la santé des consommateurs, elle risque de conduire les producteurs à une moindre vigilance sur le respect des mesures d'hygiène et pourrait ouvrir la voie à l'utilisation d'autres produits de décontamination, plus nocifs.

C. PROMOUVOIR UNE ALIMENTATION DE QUALITÉ

1. L'importance d'une alimentation de qualité est déjà prise en compte par l'Union européenne, notamment via la réglementation des mécanismes de certification

Le « paquet qualité » adopté par la Commission le 10 décembre 2010 a permis une refonte de la politique de qualité des produits agricoles. Le nouveau règlement « qualité » est entré en vigueur le 3 janvier 2013².

Ce règlement souligne que « *la qualité et la diversité de la production agricole, halieutique et aquacole de l'Union constituent l'un de ses grands atouts, conférant un avantage concurrentiel aux producteurs de l'Union et apportant une contribution majeure à son patrimoine culturel et gastronomique vivant* » et que, parallèlement, « *les citoyens et les consommateurs de l'Union exigent de plus en plus des produits de qualité ainsi que des produits traditionnels* ». Il prévoit un renforcement du programme phare des appellations d'origine et des indications géographiques protégées (AOP et IGP), une révision du système des spécialités traditionnelles garanties (STG) et la définition d'un nouveau cadre établissant des mentions de qualité facultatives afin d'apporter aux consommateurs les informations qu'ils sont de plus en plus nombreux à exiger, telles que « *élevé en plein air* » ou « *produit de montagne* ».

¹ Règlement (UE) n° 101/2013 de la Commission du 4 février 2013 concernant l'utilisation de l'acide lactique pour réduire la contamination microbiologique de surface des carcasses de bovins.

² Règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires.

2. Promouvoir les circuits courts peut être une piste intéressante, mais ne permet pas forcément de diminuer les risques sanitaires

La démarche des circuits courts de commercialisation a toujours existé, mais elle tend à se développer depuis plusieurs années. De nombreuses formes de « circuits courts » existent, et peuvent à la fois être directes (ventes collectives, marchés, ventes en tournée, à distance ou à domicile) ou indirectes (via un intermédiaire tel qu'un restaurateur, un commerçant).

En France, 4 % des fruits et légumes achetés le sont en vente directe. Ce pourcentage atteint 7 % si l'on prend en compte l'ensemble des formes des circuits courts. Plus généralement, 16,3 % des exploitations agricoles font de la vente directe.

Ce développement des circuits courts répond clairement à une demande des consommateurs, en France comme dans d'autres pays européens : 71 % des consommateurs français et 47 % des consommateurs espagnols et britanniques affirment qu'acheter local est important.

L'article 55 du règlement « qualité » prévoit qu'« *au plus tard le 4 janvier 2014, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir un nouveau système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe, visant à aider les producteurs à commercialiser leurs produits localement. Ce rapport porte principalement sur la capacité de l'exploitant à conférer une valeur ajoutée à ses produits grâce à la nouvelle étiquette et devrait tenir compte d'autres critères, tels que les possibilités de réduire les émissions de carbone et les déchets grâce au raccourcissement des chaînes de production et de distribution.* ».

Ce rapport a été adopté le 6 décembre dernier¹. En s'appuyant sur une enquête Eurobaromètre, il met en exergue les difficultés que rencontrent les consommateurs désireux d'acheter de la nourriture produite localement pour la distinguer sur le marché. Le rapport propose des pistes en matière d'étiquetage, via la création d'une nouvelle étiquette.

À cette occasion, le commissaire européen à l'agriculture, Dacian Ciolos, a souligné « *qu'accroître le rôle des systèmes agroalimentaires locaux est une réponse à une attente claire des citoyens de l'Union européenne* », mais également des agriculteurs, qui peuvent ainsi « *ajouter de la valeur à leurs produits, augmenter leurs ventes et mieux comprendre les attentes des citoyens européens* » à l'égard de l'alimentation. Les experts sollicités par la Commission estiment que si un système d'étiquetage devait être mis en place, celui-ci devrait être facultatif pour les producteurs et ne pas représenter une contrainte trop lourde, en évitant les procédures coûteuses de certification et d'accréditation.

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité d'établir un système d'étiquetage applicable à l'agriculture locale et à la vente directe

Un nouvel étiquetage de ce type pourrait permettre de valoriser la consommation locale et de mieux informer les consommateurs. Surtout, les chaînes d'approvisionnement courtes peuvent garantir une plus grande transparence en remplaçant les chaînes longues et complexes qui ont joué un rôle majeur dans la crise de la fraude alimentaire, les producteurs ignorant souvent l'origine de certains ingrédients utilisés.

Toutefois, il doit être souligné que de telles mesures, bien qu'elles s'inscrivent dans une démarche sociale et environnementale a priori positive, ne sont pas forcément corrélées à la qualité de notre alimentation du point de vue sanitaire : la diminution des risques sanitaires ne peut passer que par des mesures d'hygiène et de contrôle strictes.

3. Favoriser un étiquetage nutritionnel ambitieux, le plus simple et le plus exhaustif possible

L'étiquetage nutritionnel doit faire l'objet de nouvelles réflexions. Cet étiquetage tend aujourd'hui à l'exhaustivité, exhaustivité qui a été renforcée par le règlement INCO.

Toutefois, cette exhaustivité, si elle est évidemment une avancée dans le sens d'une information complète du consommateur, peut rendre l'information difficilement compréhensible et analysable.

La mise en place d'autres systèmes, plus lisibles, doivent être étudiés. Par exemple, le système de représentation graphique des feux tricolores qui existe depuis 2006 au Royaume-Uni a été validé par le gouvernement britannique au mois de juin dernier. Ce « code couleur » standardisé indique sur le produit la valeur énergétique, le pourcentage de matières grasses, d'acides gras saturés, de sel et de sucre par portion, accompagnés d'un code couleur : le rouge est destiné aux produits alimentaires à éviter car plus riches en matières grasses et en sucre, l'orange pour ceux à consommer avec modération et enfin le vert pour les plus sains.

Selon les associations de consommateurs auditionnées par vos rapporteurs, ce système est celui qui permet d'offrir l'information la plus claire au consommateur sur les qualités nutritionnelles des aliments achetés.

Toutefois, les autorités publiques et les industriels auditionnés ont mis en garde vos rapporteurs contre le caractère simplificateur, voire simpliste, d'un tel système, arguant qu'aucun aliment n'est bon ou mauvais en soi mais qu'il convient de s'intéresser à l'équilibre nutritionnel global, en faisant la promotion d'un régime alimentaire équilibré. Ils ont également souligné le risque que certains produits soient particulièrement stigmatisés par une telle législation, parfois de manière « injuste », alors que d'autres, plus dangereux pour la santé, ne le seraient pas forcément, en donnant l'exemple du jus de pomme, qui pourrait recevoir un « feu rouge » du fait de sa forte concentration en sucre, alors même que certains

sodas, contenant par exemple des édulcorants au pouvoir sucrant comme l'aspartame, ne seraient pas concernés par ce feu rouge.

Vos rapporteurs sont conscients des difficultés qu'implique un tel étiquetage. Il n'existe pas de solution qui soit parfaitement optimale, permettant à la fois un étiquetage totalement exhaustif et compréhensible pour le consommateur dans sa vie quotidienne. Cependant, un étiquetage nutritionnel ambitieux et permettant au consommateur de faire de véritables choix de santé, en indiquant de manière claire l'apport calorique des aliments, doit être une priorité de santé publique. Si le système des feux tricolores n'est peut-être pas la meilleure solution, c'est toutefois une piste intéressante qui doit être sérieusement envisagée, et dont l'Union européenne pourrait et devrait s'inspirer en prenant des mesures adaptées.

CONCLUSION

Le scandale de « la viande de cheval » a permis de placer la question de la lutte contre les fraudes alimentaires au cœur des débats européens.

Un an après cette crise, de nombreuses avancées sont en phase de mise en œuvre en ce qui concerne le renforcement des contrôles et des sanctions contre ces fraudes, tant au niveau européen qu'au niveau national. Ces efforts doivent toutefois être maintenus dans la durée et ne pas constituer uniquement une réaction de court terme face aux inquiétudes des consommateurs.

Parallèlement, la question de l'étiquetage d'origine des viandes continue à faire l'objet de vifs débats entre les États membres. Alors que le Parlement européen s'est montré extrêmement favorable à une proposition ambitieuse sur cette indication d'origine, la Commission européenne semble au contraire très réticente - bien que divisée - sur ce sujet. Pourtant, plus de 70 % des consommateurs européens estiment que l'origine des denrées alimentaires est importante.

Plus généralement, une attention réelle doit être portée aux souhaits des consommateurs, et la réglementation européenne doit à la fois leur permettre de faire des choix éclairés et garantir à tous l'accès à une alimentation de qualité, quel que soit leur niveau de revenu.

De telles exigences ont évidemment des coûts, qui reposent en grande partie sur les industries agroalimentaires. Toutefois, elles représentent avant tout une formidable opportunité : celle de valoriser les produits européens, en consacrant et en garantissant la qualité qui y est associée.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 25 février 2014, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.

La Présidente Danielle Auroi. Je vous remercie pour ce rapport, à la fois très pertinent et brillant, et de grande nécessité, car il y a eu d'autres scandales alimentaires depuis celui à l'origine du rapport.

M^{me} Chantal Guittet. Je suis d'accord, néanmoins je voudrais préciser que vous évoquez surtout la question des viandes... Or se pose aussi celle des œufs, des poissons, etc. En Europe, nous sommes très stricts sur les conditions de bien-être animal et de traçabilité pour les viandes, mais nous le sommes beaucoup moins sur la qualité des œufs ukrainiens, pour prendre cet exemple. L'OMC n'ayant pas les mêmes exigences que l'Union européenne, notamment en matière de bien-être animal, il s'ensuit une concurrence déloyale, en particulier pour les œufs bretons. L'absence de traçabilité est regrettable, car les œufs ukrainiens entrent dans la composition de très nombreux plats. Il peut y avoir des catastrophes alimentaires, de la salmonellose, avec les œufs également. Or les consommateurs français ne savent pas que les conditions sanitaires sont différentes ! J'en conclus que nous devrions être particulièrement fermes sur la traçabilité et l'étiquetage des plats préparés, car c'est une grande partie de la production agro-alimentaire qui est dirigée vers eux...

M. Pierre Lequiller. Merci pour cet excellent rapport. Il est capital qu'il nous arrive avant les élections européennes, car si ce sujet n'avait pas été traité, cela aurait pu donner des arguments aux anti-Européens. J'insiste moi aussi sur la nécessité d'intégrer la question des plats préparés : peut-être faudrait-il les citer dans les conclusions...

M^{me} Marietta Karamanli et M. Arnaud Richard. Cette question est évoquée au point n° 5. Cependant, le terme « plat préparé » n'étant pas expressément employé, nous sommes d'accord pour le rajouter.

M. Pierre Lequiller. Il faudrait également renforcer les conclusions sur la question de l'utilisation des produits de décontamination, compte tenu des négociations en cours avec les États-Unis au sujet de l'accord de libre-échange. Dans ce contexte, il serait bienvenu de préciser notre opposition « totale » à l'utilisation de produits de décontamination de la viande. Il faut faire preuve de fermeté sur ce sujet vis-à-vis des États-Unis. D'autre part, je suis moi aussi d'avis que la Commission européenne a tendance à être stricte vis-à-vis des pays de l'Union européenne et à ne pas avoir les mêmes exigences vis-à-vis des autres. Je ne sais pas si nous devons faire directement allusion au principe de réciprocité et

aux accords de libre-échange, mais je suis pour le renforcement de vos conclusions sur les deux points que je viens d'évoquer.

M. Jean-Louis Roumegas. Ce rapport vient vraiment à point nommé. Je note qu'il a des points communs avec celui que j'ai présenté sur les perturbateurs endocriniens. Dans les deux cas, il y a un consensus sanitaire et politique, et pourtant la Commission européenne procrastine, remet sans cesse à plus tard des décisions consensuelles, sous la pression peut-être d'intérêts économiques internes à l'Europe mais également sous celle de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, lequel pèse de la même façon sur les perturbateurs endocriniens... Enfin, je suis d'accord pour que l'on vise plus directement les plats préparés : c'est dans ce domaine que l'on constate le plus de carences dans l'information des consommateurs, au niveau de la sécurité alimentaire mais aussi des additifs utilisés.

La Présidente Danielle Auroi. Je remercie moi aussi les auteurs du rapport pour leur clarté et leur précision. J'ajouterai cependant que, même si l'on donne des informations sur l'origine des produits, on ne règle pas pour autant tous les problèmes. Je vous citerai pour exemple le « minerais », par exemple de bœuf, c'est-à-dire en réalité les déchets de déchets que l'on récupère et que l'on met parfois... dans les yaourts ! Je donne cette indication pour votre information...

Donc, renforcer les conclusions en faisant expressément référence aux plats préparés est plutôt une bonne idée. Cependant, mentionner l'origine géographique ne résoudra pas tout. On peut avoir des plats préparés à partir d'élevages qui respectent mal les normes européennes en matière de bien-être animal. On se heurte à une difficulté en reprochant à la Commission d'être très libérale tout en lui demandant de faire plus attention dans le domaine de la nourriture... Ce rapport remet en question certaines pratiques de l'OMC mais aussi ce qui se prépare avec l'accord de libre-échange, ce qui est très bienvenu. Je suis en outre d'accord pour utiliser l'expression « plats préparés » plutôt que celle de « plats cuisinés » qui ne serait pas approprié dans un cas comme celui précité des yaourts.

M^{me} Marietta Karamanli. Je vous remercie tous pour l'intérêt que vous portez à ces sujets qui sont très suivis par nos concitoyens. Nous allons compléter nos conclusions qui mentionnent « les ingrédients » en ajoutant « dans les plats préparés ». Nous allons également compléter le point n° 9, afin que n'y soit pas mentionnée seulement la lisibilité, mais également la qualité des produits.

M. Arnaud Richard. Nous sommes dans une philosophie différente de celle des États-Unis. Nous nous plaçons plutôt dans une approche « à la fourchette », dans l'objectif de trouver sur le marché des produits sains. À l'inverse, les États-Unis sont plus laxistes sur les mesures d'hygiène au niveau de la production, c'est pourquoi, pour compenser, ils utilisent la décontamination des carcasses de viandes, en particulier avec des produits chlorés ! Il faudrait que le

Parlement français émette davantage d'avis sur les mandats donnés aux négociateurs des accords commerciaux, notamment dans le cadre de l'OMC.

La Présidente Danielle Auroi. C'est le Commissaire européen au commerce qui est chargé de négocier à l'OMC avec un mandat précis du Conseil et du Parlement européen. Néanmoins je vais proposer à ma collègue Présidente de la Commission des affaires étrangères que nous ayons un moment de réflexion commun sur cette question.

M. Arnaud Richard. C'est un sujet qui pourrait également être évoqué avec le ministre.

M. Pierre Lequiller. Il faut renforcer les pouvoirs du Parlement français en la matière et peut-être entendre le Commissaire européen, les ministres, etc. Le Parlement européen joue son rôle, nous devons le faire aussi !

Puis, la commission a *adoptées* à l'unanimité les conclusions suivantes :

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA COMMISSION

« La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du 6 mai 2013 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux [COM(2013) 265],

Vu le règlement 178/2002/CE 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,

Vu le règlement 1169/2011/UE du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les durées alimentaires,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 4 octobre 2013 sur le fonctionnement global des contrôles officiels de la sécurité alimentaire, de la santé animale, du bien-être des animaux et de la protection phytosanitaire dans les États membres [COM(2013) 681],

Vu le règlement d'exécution 1337/2013/UE de la Commission du 13 décembre 2013 portant modalités d'application du règlement 1169/2011/UE 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,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 17 décembre 2013 concernant l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour la viande utilisée comme ingrédient [COM(2013) 755],

Vu la feuille de route n° 2 pour les encéphalopathies spongiformes transmissibles pour 2010-2015 de la Commission [COM(2010)384],

Vu le règlement 56/2013/UE de la Commission du 16 janvier 2013 fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles,

Vu la décision du Conseil du 14 juin 2013 autorisant l'ouverture de négociations concernant un accord global sur le commerce et l'investissement, appelé « Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement », entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique [COM(2013) 136],

Vu la résolution du Parlement européen du 14 janvier 2014 sur la crise alimentaire, la fraude dans la chaîne alimentaire et son contrôle,

Vu la résolution européenne du 29 mai 2013 sur le respect de la chaîne alimentaire,

Vu la résolution européenne du 15 juin 2013 sur le mandat de négociation de l'accord de libre-échange entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne,

Considérant que la confiance du consommateur européen a été affaiblie par la mise en lumière de circuits frauduleux dans la commercialisation de viande de cheval vendue comme viande de bœuf en février 2013,

Considérant que la lutte contre la fraude alimentaire ne doit pas être considérée seulement sous l'angle de la sécurité sanitaire,

Considérant que les produits alimentaires ne sont pas des marchandises ordinaires et que la réglementation européenne doit donner aux consommateurs les moyens de faire des choix nutritionnels, gustatifs, environnementaux et sociaux de manière éclairée,

Considérant que la volonté des citoyens européens de connaître le pays d'origine des produits carnés qu'ils consomment doit être respectée,

1. Se félicite que la Commission européenne ait fait du renforcement des contrôles et sanctions visant à lutter contre les fraudes alimentaires une priorité en proposant un nouveau règlement relatif aux contrôles officiels ainsi qu'en mettant en place un réseau d'experts et un système informatique d'alerte rapide dédiés ;

2. Soutient la position du Parlement européen exprimée à travers sa résolution du 14 janvier 2014 en ce qui concerne

a) l'harmonisation de la définition de la fraude alimentaire au niveau européen ;

b) la nécessité de fixer des sanctions plus dissuasives que ce que propose actuellement la Commission européenne ;

c) la mise en place d'une législation rendant obligatoire l'indication du pays d'origine pour la viande utilisée comme ingrédient dans les plats préparés ;

3. Déploie que le rapport de la Commission européenne sur l'indication obligatoire du pays d'origine ou du lieu de provenance pour la viande utilisée comme ingrédient dans les plats préparés n'ait pas été accompagné d'une proposition législative ;

4. Soutient la position du Gouvernement français sur cette question ;

5. Demande à la Commission européenne d'adopter une proposition législative à ce sujet prévoyant à court terme l'indication du pays d'origine de la viande bovine et ovine utilisée comme ingrédient dans les plats préparés et pour toutes les viandes utilisées comme ingrédients dans les plats préparés à plus long terme ;

6. S'érige contre le fait que le règlement d'exécution de la Commission européenne relatif à l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance des viandes porcine, ovine, caprine et des volailles n'impose pas la mention obligatoire du lieu de naissance, d'élevage et d'abattage pour toutes les viandes concernées ;

7. Rappelle que l'objectif de réduction des barrières non tarifaires prôné par l'accord de libre-échange avec les États-Unis ne doit pas remettre en cause ni les préférences collectives des consommateurs européens en matière d'éthique et de sécurité alimentaire ni la qualité des produits qui leur sont proposés, et affirme notamment son opposition totale à l'utilisation de produits de décontamination des viandes ;

8. Réaffirme son opposition à la réintroduction des sous-produits animaux dans l'alimentation des animaux d'élevage et son souhait d'un étiquetage obligatoire « nourris sans farines animales » au niveau européen ;

9. Estime que l'Union européenne doit mener une réflexion plus ambitieuse sur un renouveau de l'étiquetage nutritionnel, afin de rendre celui-ci davantage lisible pour les consommateurs, contribuant ainsi à une alimentation de qualité. »

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

Mardi 14 janvier 2014

UFC Que Choisir

M^{me} Karine DE CRESCENZO, chargée des relations institutionnelles

M. Olivier ANDRAULT, chargé de l'alimentation

Mercredi 15 janvier 2014

Cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des Finances, chargé de l'Économie sociale et solidaire et de la Consommation

M. Bertrand GAUME, Directeur de cabinet

M^{me} Alice GUIBERT, Conseillère chargée des questions européennes et internationales,

Mardi 21 janvier 2014 :

Commission européenne, direction générale "agriculture"

M. Joost KORTE, directeur général adjoint

M^{me} Elisabetta SIRACUSA, chef de l'unité aspects généraux des marchés agricoles

M^{me} Branka TOMA, responsable de l'unité politique de qualité

M. Luis CARZO JIMENEZ, chef de l'unité produits animaux »

M. Carlo PAGLIACCI, administrateur de l'unité aspects généraux des marchés agricoles

M. Horacio CAPPELLARO, administrateur de l'unité verdissement

Commission européenne, Direction générale Santé et consommateurs

M. Eric POUDELET, directeur en charge de la sécurité de la chaîne alimentaire

M. Koen VAN DYCK, chef de l'unité denrées alimentaires, système d'alerte et formation

M. Christophe DIDION » : administrateur de l'unité nutrition, composition des aliments et information

Bureau européen des unions de consommateur (BEUC)

M^{me} Camille PERRIN, conseillère en charge de la politique alimentaire auprès du Bureau européen des unions de consommateurs

M^{me} Pauline CASTRES, conseillère en charge de la politique alimentaire auprès du Bureau européen des unions de consommateurs

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Philippe DUCLAUD, délégué pour les affaires agricoles

M^{me} Juliette AURICOSTE, déléguée adjointe pour les affaires agricoles

Mardi 4 février 2014

Interveb, interprofession bétail et viandes

M. Baptiste BUCZINSKI, conseiller en charge des affaires européennes et économiques

M^{me} Marine COLLI, chargée des relations avec le Parlement

Mercredi 5 février 2014

Cabinet du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

M. Bruno FERREIRA, conseiller technique chargé des questions de sécurité sanitaire et de l'alimentation

Mardi 11 février 2014

ANIA, association nationale des industries alimentaires

M^{me} Camille HELMER, responsable des affaires réglementaires

M^{me} Bérénice MAZOYER, responsable qualité de l'ANIA

M. Michel DONAT, directeur des affaires scientifiques et réglementaires de Nestlé et vice-président du GT Information du consommateur de l'ANIA

ANNEXE N° 2 : LES SUITES DONNÉES AU SCANDALE DE LA VIANDE DE CHEVAL EN MATIÈRE DE CONTRÔLES AU NIVEAU NATIONAL (DONNÉES TRANSMISES PAR LE GOUVERNEMENT)

Suites	Nombre de contrôles et de prélèvements	sanctions
Recherche de l'espèce "cheval" au stade de la distribution	153 prélèvements ADN liés au plan communautaire (11% de non-conformité) Pour mémoire : 200 prélèvements ADN en sus réalisés par la Direction générale de l'alimentation	Les suites réservées aux non-conformités ont été prises en charge par le SNE (cf. ci-dessous)
Interventions du Service national des enquêtes	Enquête de filières 105 interventions 119 prélèvements	15 procédures contentieuses ont été rédigées et transmises aux parquets compétents. Deux mises en examen dont une incarcération
Vérification des mesures de retrait	4354 visites d'établissements (taux d'anomalie de 0,6 %)	
Contrôle de la composition des denrées contenant de la viande et les substitutions d'espèces (plan de contrôle annuel)	773 visites d'établissements 571 prélèvements (127 non conformes soit un taux de non-conformité de 22%) ¹	32 PV 2 injonctions administratives 9 mesures de police administrative 2 saisies
Contrôle de l'espèce dans les filets de poisson	223 établissements 189 prélèvements analysés, 38 non conformes (soit 20%).	3 PV 8 avertissements 2 mesures de police administrative
Contrôle de première mise sur le marché dans les secteurs de la viande et des produits à base de viande	292 établissements contrôlés	14 PV 7 mesures de police administrative 8 injonctions administratives 221 avertissements

¹ Les non-conformités constatées portent sur la composition et l'étiquetage : espèces substituées (par exemple cheval à la place d'âne dans du saucisson, chèvre à la place de mouton dans des plats cuisinés) ou non déclarées dans l'étiquetage (exemple volaille dans des kebabs de veau, porc dans des merguez), additifs et composition des denrées.

N° 1836 – Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la qualité et la traçabilité des denrées alimentaires (26/02/2014) (Marietta Karamanli et Arnaud Richard)

Un an après le scandale de « la viande de cheval », retrouver la confiance des consommateurs européens

En février 2013, des circuits frauduleux dans la commercialisation de la viande de cheval vendue comme étant de la viande de bœuf ont été découverts.

Le présent rapport d'information dresse un bilan des mesures prises au niveau de l'Union européenne à la suite de ce scandale pour renforcer les contrôles et les sanctions afin de mieux lutter contre la fraude alimentaire. Il fait également le point sur les débats ayant lieu au niveau européen autour de la question de l'étiquetage obligatoire de l'origine de la viande.

Il souligne que l'information du consommateur et la lutte contre la fraude alimentaire ne doivent pas être considérées seulement sous l'angle de la sécurité sanitaire. Il s'agit avant tout d'un impératif éthique : les produits alimentaires ne sont pas des marchandises comme les autres, et la réglementation européenne se doit de donner aux consommateurs les moyens de faire leurs choix nutritionnels, gustatifs, environnementaux et sociaux de la manière la plus éclairée possible.