

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Règles d'hygiène et entreprises artisanales de transformation»

(2006/C 65/25)

Les 9 et 10 février 2005, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur d'élaborer un avis: «*Règles d'hygiène et entreprises artisanales de transformation*».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 novembre 2005 (rapporteur: M. RIBBE).

Lors de sa 422^e session plénière des 14 et 15 décembre 2005 (séance du 15 décembre 2005), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 98 voix pour, 1 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 La nouvelle législation communautaire fixant des règles d'hygiène ⁽¹⁾ entrée en vigueur le 20 mai 2004 vise, par une approche intégrant l'ensemble de la chaîne alimentaire («de la ferme à la table»), à garantir aux consommateurs un haut niveau de protection en matière de sécurité des denrées alimentaires. L'existence de principes uniformes doit en outre assurer un fonctionnement harmonieux du marché intérieur.

1.2 Le principe central repose sur l'entière responsabilité des exploitants du secteur alimentaire en matière de sûreté des denrées qu'ils produisent. Celle-ci doit être assurée par le respect des règles d'hygiène élémentaires et spécifiques ainsi que par l'application des principes du système d'analyse des dangers (HACCP ⁽²⁾).

1.3 La nouvelle législation en matière d'hygiène se compose de **plusieurs règlements**:

- règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire (règlement de base),
- règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires,
- règlement (CE) n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale,
- règlement (CE) n° 854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine,
- règlement (CE) n° 882/2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires, et
- règlement relatif aux critères microbiologiques (à l'état de projet).

1.4 Afin d'assurer une application la plus uniforme possible des règlements (CE) n° 852/2004 et 853/2004, la direction

générale de la santé et de la protection des consommateurs (DG SANCO) a élaboré les orientations suivantes. Elles ont valeur de recommandations et s'adressent tant aux entreprises du secteur alimentaire qu'aux autorités compétentes:

- orientations pour la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (CE) n° 852/2004, SANCO/1513/2005 rév. 1 du 8 septembre 2005,
- orientations pour la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (CE) n° 853/2004, SANCO/1514/2005 rév. 1 du 8 septembre 2005,
- orientations visant à faciliter la mise en œuvre du principe HACCP dans les entreprises alimentaires, SANCO/1955/2005 du 30 août 2005.

1.5 Dans le cadre de la procédure législative, le Comité économique et social européen (CESE) a notamment émis, les 28 et 29 mai 2001, un avis ⁽³⁾ sur les règlements n° 852/2004, 853/2004 et 854/2004 et a explicitement approuvé les nouveaux règlements ainsi que les principes qui les sous-tendent.

1.6 Le Comité entend, par le présent avis d'initiative, se pencher sur ces nouvelles règles d'hygiène afin d'examiner si, du point de vue de la cohérence des objectifs et des mesures, elles apportent effectivement la meilleure contribution possible à l'ambition politique d'un développement rural durable. L'existence de petites entreprises artisanales et/ou traditionnelles de transformation revêt en effet une importance particulière en matière de développement économique. Les nombreuses expériences menées montrent toutefois que ces dernières années ont été marquées par une forte diminution du nombre de ces structures, notamment dans le secteur de la transformation et de la commercialisation de la viande et du lait. Les acteurs concernés ainsi que les autorités compétentes ont souvent fait observer que cette mutation structurelle tenait aux exigences communautaires élevées en matière d'hygiène.

⁽¹⁾ JO L 226 du 25.6.2004.

⁽²⁾ HACCP est l'abréviation de «Hazard Analysis Critical Control Points».

⁽³⁾ JO C 155 du 29.5. 2001, p. 39.

1.7 Il convient par conséquent de vérifier si l'Union européenne est effectivement directement ou indirectement responsable d'une mutation structurelle provoquée par les obligations qu'elle impose en matière d'hygiène. L'objectif premier, consistant à prévenir les atteintes à la santé des consommateurs, n'est naturellement en rien remis en cause. La question est plutôt de savoir si pour atteindre l'ensemble des objectifs fixés par l'UE, à savoir l'hygiène ainsi que la création et le maintien des emplois, des prescriptions différenciées s'imposent et si les assouplissements nécessaires ont été prévus.

1.8 Le présent avis entend vérifier si:

- a) les effets du cadre réglementaire en matière d'hygiène handicapent ou favorisent les petites entreprises du secteur alimentaire utilisant essentiellement des méthodes artisanales ou traditionnelles; et si
- b) la transposition par chaque État membre des dispositions d'assouplissement ne risque pas de nuire à la compétitivité des produits artisanaux ou des petites entreprises du secteur alimentaire.

1.9 Les règles spécifiques d'hygiène fixées par les règlements n° 853/2004 et 854/2004 portant exclusivement sur les produits d'origine animale, l'accent sera mis sur l'examen de leur incidence sur les fabricants de produits alimentaires d'origine animale. La situation des entreprises de transformation de produits d'origine végétale (notamment les boulangeries, pâtisseries etc.) et d'autres produits d'origine animale (par exemple le poisson), soumises elles aussi aux nouvelles règles d'hygiène (règlement n° 852/2004), ne sera par conséquent pas abordée.

1.10 Le CESE entend par cet avis susciter un débat sur les normes de sécurité alimentaire et la question connexe du développement durable des campagnes. Le Comité estime à cet égard que les objectifs de protection des consommateurs, de préservation de la diversité culturelle, de garantie d'une concurrence loyale et de maintien et de développement de l'emploi en milieu rural sont tout aussi importants les uns que les autres et doivent faire l'objet d'une étroite coordination.

2. Contenu des règlements

2.1 Le **règlement (CE) n° 178/2002** fixe entre autres, outre les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, afin d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur et la libre circulation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Le rapprochement au niveau communautaire des conceptions, principes et procédures relatifs à la législation alimentaire jusqu'à présent encore très divergents entre les pays doit en outre permettre de garantir un haut niveau de protection des consommateurs.

2.2 Le **règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires** précise les objectifs du règlement n° 178/2002 et fixe des règles élémentaires d'hygiène applicables à la fabrication de toutes les denrées alimentaires. Il s'applique

à l'ensemble des étapes de la production, de la transformation et de la distribution de denrées alimentaires. La «production agricole primaire» entre également dans le champ d'application de ce règlement. Si, contrairement aux «entreprises du secteur alimentaire», les producteurs agricoles primaires ne sont pas (encore) tenus d'appliquer des procédures fondées sur les **principes du système HACCP**, ils doivent en revanche se conformer à ceux visés à l'annexe I. Toutes les entreprises du secteur alimentaire doivent quant à elles se faire **enregistrer** et respecter les dispositions générales d'hygiène contenues à l'annexe II du règlement. Les procédures d'enregistrement que doivent suivre les chefs d'entreprises sont déterminées par les pouvoirs publics nationaux sur la base de l'article 31 du **règlement n° 882/2004**.

2.3 Tous les responsables d'entreprises alimentaires sont tenus le cas échéant de respecter les mesures d'hygiène suivantes:

- le respect de critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires,
- le respect de certaines procédures nécessaires à la réalisation des objectifs fixés,
- le respect des exigences en matière de contrôle de la température des denrées alimentaires,
- le maintien de la chaîne du froid,
- le prélèvement d'échantillons et la réalisation d'analyses.

2.4 Sont exclus du champ d'application de ce règlement:

- la production primaire et la transformation familiale destinées à la consommation privée,
- la vente directe par le producteur au consommateur final ou à des entreprises locales de commerce de détail de petites quantités de produits primaires ou de petites quantités de viande de volailles et de lapins abattus sur l'exploitation.

2.5 La nouvelle législation en matière d'hygiène ne détaille pas les règles applicables aux critères énoncés au paragraphe 2.3 ci-dessus (par exemple la nature des critères microbiologiques, le nombre de prélèvements d'échantillons et la nature des analyses). Sur la base de l'article 4 du règlement (CE) n° 852/2004, un projet de **règlement séparé relatif aux critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires** a toutefois déjà été élaboré.

2.6 Étant donné que les denrées alimentaires d'origine animale peuvent présenter certains dangers spécifiques pour la santé, elles font l'objet de deux règlements particuliers:

- **règlement n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène** applicables aux denrées alimentaires d'origine animale, et
- règlement n° 854/2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine.

2.7 Les entreprises du secteur alimentaire qui produisent des produits d'origine animale doivent:

- obtenir un agrément. Les procédures d'agrément que doivent suivre les chefs d'entreprises sont déterminées par les pouvoirs publics nationaux sur la base de l'article 31 du **règlement n° 882/2004**;
- respecter les règles spécifiques d'hygiène énoncées dans les annexes au règlement n°853/2004 qui concernent notamment le transport, l'abattage et la découpe des animaux, la transformation de la viande (viande rouge, volaille et gibier), la production de lait cru et la transformation du lait etc., mais également les œufs, les produits à base d'œufs, le poisson et les produits de la pêche ainsi que les mollusques bivalves et les autres produits de la mer;
- les petites entreprises alimentaires travaillant avec des produits d'origine animale doivent elles aussi obtenir un agrément. Au paragraphe 4.2 de ses orientations SANCO/1514//2005 rév. 1, la Commission prévoit par ailleurs explicitement que les exigences en matière d'agrément ne doivent pas se traduire par des charges supplémentaires pour les entreprises.

2.8 Sont exclus en outre du champ d'application du règlement 853/2004:

- la vente directe par le producteur au consommateur final ou à des entreprises locales de commerce de détail de petites quantités de viande, de volailles et de lapins abattus sur l'exploitation, et
- le commerce de détail, sous certaines conditions (article premier, paragraphe 5a).

2.9 Le paragraphe 3.5 des orientations 1514/2005 rév. 1 de la DG SANCO précise que le commerce de détail n'est exclu du champ d'application du règlement 853/2004 et ne relève des dispositions du règlement 852/2004 que lorsqu'il consiste (a) en la vente directe ou (b) en l'approvisionnement limité et en petites quantités d'institutions de la région en denrées alimentaires d'origine animale. Il appartient toutefois aux États membres d'adopter d'une manière générale les dispositions réglementaires applicables au commerce de détail.

2.10 La nouvelle législation en matière d'hygiène attache une importance particulière à la flexibilité:

- a) **Fixation d'objectifs plutôt que de normes concrètes détaillées.** Par rapport à la réglementation en vigueur jusqu'alors, les nouveaux règlements, notamment le règlement n° 853/2004 fixant des règles spécifiques d'hygiène, entrent nettement moins dans le détail, s'agissant par exemple des exigences applicables aux locaux des abattoirs et des ateliers de découpe.

- b) **Autorisations de la fixation de règles au niveau national** (règlements n° 852/2004, article 13, 853/2004, article 10, et 854/2004, article 17 afin d'adapter les exigences découlant des règlements et ainsi permettre l'utilisation de **méthodes traditionnelles** à tous les stades de la production, de la transformation ou de la distribution de denrées alimentaires, ou tenir compte des besoins des entreprises alimentaires implantées dans des **régions caractérisées par une situation géographique difficile**.

- c) Autorisations de fixation au niveau national de règles applicables à la vente directe (voir les paragraphes 2.4 et 2.8 ci-dessus) et au commerce de détail (voir les paragraphes 2.8 et 2.9 ci-dessus).

3. Les petites entreprises du secteur alimentaire et le développement rural

Concepts et définitions

3.1 L'éventail des entreprises alimentaires est encore large dans de nombreux États membres. La transformation de produits agricoles et la fabrication de denrées alimentaires peuvent être réalisées tant par de grandes entreprises industrielles tournées vers les marchés internationaux que par de petites entreprises alimentaires écoulant leur production plutôt — mais pas exclusivement — sur des marchés régionaux, ou même par de microentreprises. Ces dernières peuvent parfaitement être rattachées à des exploitations agricoles par leur organisation et leur localisation.

3.2 En règle générale, la structure des entreprises du secteur alimentaire et les quantités transformées sont liées à l'utilisation de méthodes particulières de fabrication. L'éventail de ces procédés est lui aussi large, allant de méthodes industrielles à la chaîne à des méthodes artisanales et traditionnelles, la distinction étant toujours floue.

3.3 Il convient donc de mettre l'accent sur les **petites entreprises et les microexploitations du secteur alimentaire dans la mesure où elles recourent davantage à des méthodes artisanales voire traditionnelles**.

3.4 Il convient également d'attacher une importance particulière aux **entreprises alimentaires de transformation des deux secteurs** majeurs, au vu de la valeur ajoutée agricole qu'ils génèrent dans certains États membres, que sont **la viande (y compris la volaille et autres petits animaux) et le lait**, étant donné que des règles spécifiques d'hygiène ont été adoptées dans ces deux secteurs (voir également le paragraphe 1.9). Concrètement, il s'agit essentiellement des abattoirs régionaux, des bouchers abattant eux-mêmes des animaux et transformant eux-mêmes la viande, des laiteries régionales, des petites fromageries industrielles et des fromageries fermières et de montagne.

Petites entreprises du secteur alimentaire, milieu rural, emploi et qualité

3.5 Dans la plupart des États membres de l'Union européenne, le secteur alimentaire est constitué d'une majorité de petites entreprises qui revêtent dès lors une grande importance en matière d'emploi. Les entreprises artisanales comptent aussi parmi ces petites entreprises alimentaires. Souvent situées en milieu urbain, elles fabriquent une gamme très étoffée de produits assurant une large diversité culturelle et offrent fréquemment des emplois à des membres de minorités ethniques, ce qui n'est pas négligeable. Nous accordons toutefois une attention particulière aux entreprises alimentaires de production et de transformation, celles-ci entretenant des rapports plus ou moins étroits avec les producteurs agricoles primaires. Bon nombre de ces exploitations sont implantées en milieu rural et elles s'avèrent relativement importantes pour y maintenir et y développer l'emploi, ces zones souffrant souvent de handicaps structurels.

3.5.1 **Exemples:** l'Europe compte plus de 150.000 bouchers indépendants qui emploient au total environ un million de personnes. Rien qu'en Allemagne, on dénombre à l'heure actuelle quelque 18.000 exploitations artisanales de transformation de la viande (soit 29.000 boucheries et leurs filiales) employant environ 168.000 personnes. Parmi ces entreprises, 15 % continuent d'abattre elles-mêmes les bêtes alors que 10 % ont recours aux abattoirs pour leurs propres bêtes. Fort de 35.400 boucheries indépendantes (y compris leurs filiales) et d'environ 70.000 salariés, le secteur de la transformation artisanale de la viande est également puissant en Espagne ainsi qu'en France qui compte près de 35.000 boucheries employant plus de 55.000 personnes.

3.5.2 Ces dernières années font, il est vrai, apparaître une tendance à l'achat de viande dans les grands supermarchés et les magasins à marge réduite. Le CESE rappelle néanmoins explicitement l'importance des petites structures dont le poids ne se mesure pas uniquement aux chiffres des ventes (*).

3.5.3 Le nombre de petites entreprises est également très élevé dans le secteur du lait. En Allemagne, pas moins de 500 fromageries fermières employant environ 1.500 personnes ont été créées ces dernières années suite à l'extension de la production de lait biologique. À cela s'ajoutent les emplois créés par les laiteries biologiques et les fromageries biologiques industrielles. Malheureusement, aucune donnée européenne n'est disponible pour ce secteur.

3.6 Dans le cadre de l'Agenda 2000, la Commission et les États membres ont souligné la nécessité non seulement de développer la compétitivité de l'agriculture européenne sur les marchés mondiaux mais également de mener une politique de promotion de la qualité. Il convient donc de préserver et d'encourager la **nature multifonctionnelle de l'agriculture** (c'est-à-dire le «**modèle agricole européen**»). Ce concept renvoie à une agriculture qui, entre autres missions, propose des

produits de grande qualité et ainsi maintient des **emplois** et en crée de nouveaux. Cette stratégie d'augmentation de la valeur ajoutée en milieu rural doit impérativement aller de pair avec le maintien et le développement du secteur alimentaire de transformation, situé en aval de l'agriculture. Les appellations d'origine protégées viennent également renforcer cette politique de qualité.

3.7 La politique de qualité devra notamment être mise en œuvre par l'intermédiaire du règlement relatif au FEADER et son axe prioritaire «Diversification et ...» ainsi que par le plan d'action en matière d'agriculture biologique.

3.8 Dans le cadre de cette politique de promotion de la qualité, les petites entreprises alimentaires, notamment les petites entreprises artisanales de transformation, revêtent une importance stratégique dans la mesure où ce sont elles qui peuvent contribuer à la diversification, c'est-à-dire proposer aux consommateurs une **grande diversité de produits**. La demande croissante indique que les consommateurs apprécient davantage cette diversité et que les procédés de fabrication traditionnels et artisanaux, par ailleurs éléments de notre patrimoine culturel, sont précisément associés à des produits de grande qualité. Ces entreprises prouvent depuis des dizaines d'années qu'elles sont parfaitement en mesure de fabriquer des produits sûrs.

Des risques différenciés supposent des dispositifs de sécurité différenciés

3.9 Le CESE prend donc acte avec satisfaction de la plus **grande souplesse** des nouveaux règlements par rapport aux règlements précédents. Cet **assouplissement** offre dès lors de **nouvelles possibilités** aux petites entreprises du secteur alimentaire pratiquant la transformation artisanale et traditionnelle, étant donné que la procédure d'agrément unique leur permettra d'exporter leurs produits. Il importe toutefois que les États membres exploitent ces potentialités.

3.10 Cette nouvelle souplesse présente dans le même temps des **risques** pour les petites entreprises alimentaires. Les exploitations qui n'étaient auparavant qu'«enregistrées» doivent désormais respecter les normes rigoureuses de la procédure d'agrément. De plus, certaines mesures spécifiques d'hygiène introduites par le règlement n° 853/2004 fixent des **exigences bien plus strictes** que précédemment, ce qui aura une incidence majeure sur les obligations qu'elles imposent en termes de contrôles microbiologiques.

3.11 Les prescriptions concernant les objectifs en matière d'hygiène, plutôt que d'introduire des normes plus strictes accompagnées de dispositions d'assouplissement, permettent d'adapter la conception du principe HACCP (conformément au règlement 852/2004) ainsi que les procédures d'agrément aux risques spécifiques des différents types d'exploitations et à leurs méthodes de fabrication.

(*) En Allemagne, les boucheries artisanales représentent encore 45 % du chiffre d'affaires financier du secteur de la viande. Mesurée sur la base du poids de la marchandise écoulée, leur importance est légèrement moindre étant donné que les boucheries artisanales pratiquent des prix un peu plus élevés en raison notamment des coûts supérieurs des matières premières et des salaires.

3.12 Cette plus grande souplesse revêt une importance fondamentale pour le maintien de la diversité des entreprises du secteur alimentaire en Europe. En effet, les risques particuliers en matière d'hygiène et les exigences qui en découlent sont, pour partie, étroitement liés au mode spécifique de production, de transformation et de distribution. Du point de vue de la sécurité alimentaire, les petites entreprises du secteur alimentaire et les entreprises artisanales écoulant l'essentiel de leur production au niveau local ou régional présentent des risques en partie différents de ceux des grandes entreprises industrielles aux canaux de distribution s'étendant hors de la région voire à l'étranger. Étant donné que ces grandes entreprises emploient de nombreux salariés, produisent de grandes quantités et que les domaines de responsabilité y sont bien délimités, il y a dès lors tout lieu d'y introduire des dispositifs de traçabilité et de gestion de la qualité, d'identifier les lots, de rationaliser l'organisation des locaux et de procéder à des analyses microbiologiques des lots. Dans les petites entreprises alimentaires où la responsabilité est assumée par quelques collaborateurs et qui souvent ne commercialisent pas leurs produits hors des frontières nationales, des mesures de sécurité simples comme un contrôle aléatoire des températures de réfrigération ou de cuisson par un examen visuel (saucisses à cuire et pré-cuites) suffisent la plupart du temps. Les procédures de contrôle traditionnelles ayant fait leurs preuves ont ici toute leur place. Tout effort supplémentaire d'ordre technique ou organisationnel ne se traduirait en l'espèce pas par un surcroît d'hygiène mais par une augmentation des coûts et des pertes de temps.

3.13 Autre exemple de l'application aux entreprises du secteur artisanal de mesures à la fois adéquates et nécessaires s'agissant des entreprises industrielles: l'obligation d'installer un stérilisateur que prévoyait déjà la directive 64/433/CE. Dans le cas de l'abattage à la chaîne aux cadences rapides, en vigueur la plupart du temps dans les entreprises, le temps est insuffisant pour nettoyer un couteau si, par exemple, il entaille un abcès. L'installation d'un stérilisateur à chaque poste de découpe permet au personnel d'utiliser à tout moment un nouveau couteau stérilisé. Il en va autrement dans les boucheries artisanales: chaque animal est découpé par une seule personne qui dispose toujours en cas de besoin du temps nécessaire pour prendre un autre couteau stérilisé. Pour garantir l'utilisation de couteaux stérilisés, il suffit qu'un nombre suffisant de couteaux stérilisés la veille soient disponibles à proximité du poste de travail. Il n'est pas nécessaire de prévoir un stérilisateur pour chaque poste de travail. La version révisée du document SANCO n° 1514 du 8 septembre 2005 tient d'ores et déjà compte de cette observation du CESE et prévoit au paragraphe 5.3 que les petits abattoirs disposent avant l'abattage d'un nombre suffisant de couteaux désinfectés.

3.14 En d'autres termes: les normes d'hygiène et les exigences de sécurité répercutées sur les structures artisanales sont adoptées exclusivement sur la base des risques que comporte à l'heure actuelle la production à grande échelle, c'est-à-dire la transformation industrielle, et les échanges internationaux, ce qui risque toujours de nuire à la compétitivité des produits artisanaux et traditionnels. Ils se voient alors exclus du marché, que ce soit directement ou indirectement (du fait de l'augmentation des coûts).

3.15 Par conséquent, lorsque l'on exige d'adopter des mesures d'hygiène adaptées aux méthodes et aux structures spécifiques, l'objectif ne consiste pas uniquement à assurer

l'égalité des chances en matière d'accès au marché mais aussi, plus particulièrement, à maintenir et à promouvoir les innovations en milieu rural. Ainsi, l'une des principales innovations des dernières décennies a été le développement et l'extension de l'agriculture biologique. Sans les marges de manœuvre existantes et celles obtenues par la suite, il aurait été impossible de se lancer dans la mise en valeur des procédés traditionnels de transformation des denrées alimentaires. À l'avenir, il convient donc également de maintenir des aménagements tenant compte des spécificités régionales, des méthodes artisanales et traditionnelles, des procédés de transformation particuliers, des qualités particulières et des modes spécifiques de commercialisation, tout en garantissant au consommateur un niveau de sécurité alimentaire élevé et uniforme.

4. Avantages et obstacles que risque de présenter le nouveau cadre juridique en matière d'hygiène pour les petites entreprises artisanales des secteurs de la viande et du lait

Règlement n° 852/2004

4.1 Certains États membres avaient utilisé la possibilité prévue par l'ancien cadre juridique de distinguer, s'agissant des entreprises de transformation de la viande et du lait, entre les exploitations «enregistrées» et «agrées». Les exploitations enregistrées n'étaient pas autorisées à écouler leur production hors des frontières nationales sans que cela ne se justifie par la disparité des règles d'hygiène. Le paragraphe 3.4 des orientations 1513/2005 rév. 1 de la DG SANCO du 8 septembre 2005 invite explicitement les États membres à autoriser les entreprises pratiquant la vente directe, exclues du champ d'application des règlements 852/2004 et 853/2004, à exporter leurs produits dans les régions frontalières. De nouveaux créneaux de marché s'ouvrent ainsi aux exploitations situées dans des régions frontalières.

4.2 Le règlement n° 852/2004 prévoit l'application du **système d'analyse des dangers (HACCP)** à des méthodes contribuant à la sécurité des denrées alimentaires. Le Comité ne peut que se réjouir de l'obligation de recourir au système HACCP dans la mesure où il respecte effectivement une tradition artisanale tout en prévoyant lorsqu'il y a lieu des contrôles peu nombreux mais les plus efficaces possibles afin d'atteindre une sécurité maximale des produits. Les orientations 1955/2005 de la DG SANCO du 30 août 2005 contiennent en outre des prescriptions quant à l'adaptation des principes du HACCP aux différents types d'entreprise. Chaque État membre a également élaboré des lignes directrices en matière d'hygiène. Celles-ci peuvent assouplir l'application du système HACCP dans les petites entreprises du secteur alimentaire dans la mesure où il est éventuellement possible de renoncer à ce qu'elles procèdent elles-mêmes à une analyse des dangers et des risques.

4.3 Dans ce contexte, l'utilité du système HACCP pour les entreprises artisanales du secteur alimentaire dépendra de la teneur des lignes directrices nationales concernant ce dispositif. Dans l'hypothèse où une trop grande importance serait accordée aux formalités et au respect de listes de contrôle détaillées, cet instrument risque fort de se traduire par une augmentation des coûts sans que celle-ci ne s'accompagne pour autant d'une amélioration du niveau de sécurité.

4.4 Les contrôles microbiologiques, dont les critères et l'étendue doivent encore être fixés (article 4), entrent eux aussi dans le cadre du système HACCP. La teneur du nouveau **règlement relatif aux contrôles microbiologiques** déterminera dans une large mesure les coûts des contrôles internes. Par ailleurs, la compétitivité des petites entreprises du secteur alimentaire dépendra notamment de cette nouvelle réglementation étant donné que ces coûts devront par exemple être répartis sur des quantités nettement plus faibles en termes de transformation et de vente que dans le cas des grandes entreprises. Le CESE approuve par conséquent le projet de règlement, en ce sens que la fréquence des contrôles applicables à la viande hachée dans les petites entreprises d'abattage et de découpe ou dans les boucheries artisanales pourra être adaptée aux quantités produites. Toutes les autres entreprises sont tenues de prélever des échantillons une fois par semaine.

Règlement n° 853/2004: les risques d'une plus grande souplesse, l'exemple de la transformation du lait

4.5 Cette nouvelle souplesse confèrera une **grande marge d'appréciation** non seulement aux États membres mais également en particulier aux autorités vétérinaires régionales responsables de l'agrément des exploitations du secteur alimentaire. À l'heure actuelle, il existe déjà des différences considérables dans la mise en œuvre des règles d'hygiène, notamment dans les secteurs jugés à risque par les vétérinaires, par exemple l'abattage artisanal de volailles, les fromageries fermières et la fabrication de produits au lait cru.

4.6 Dans de nombreux États membres, la transformation du lait en fromage par les petites exploitations agricoles a acquis une importance économique majeure dans la mesure où elle fait vivre un grand nombre de personnes. Les expériences régionales menées en Pologne avant et après son adhésion à l'Union européenne montrent que les autorités vétérinaires, en application de prétendues prescriptions européennes, ont d'abord interdit la création de fromageries fermières. Face à ces «nouvelles» idées, elles se sont avérées ne disposer d'aucune formation et ont dans un premier temps opté pour la solution de sécurité à savoir: ce qui n'existe pas ne peut pas poser de problèmes (d'hygiène). Il est toutefois clair que la responsabilité incombe en l'occurrence aux pouvoirs publics nationaux et régionaux et non à l'Union européenne.

4.7 De nombreuses dispositions relatives à la transformation du lait, encore détaillées dans les règlements communautaires précédents, sont désormais supprimées. Ce nouveau règlement ouvre aux petites entreprises artisanales du secteur alimentaire de nouvelles perspectives, notamment en ce qui concerne la reconnaissance des méthodes dites alternatives même si le nouveau règlement n'en donne pas véritablement de définition.

4.8 Il y a donc tout lieu de craindre que certains États membres tentent lors de l'application du règlement au niveau national d'en imposer une interprétation nettement plus restrictive et défavorable aux petites entreprises alimentaires que l'objectif affiché par la Communauté.

4.9 Exemple 1: l'Allemagne a déjà présenté ses premiers projets d'instruction administrative générale (procédure d'agrément conformément à l'article 31 du règlement 882/2004). Elle prévoit, comme déjà précédemment, une expertise-type en vue

de l'agrément des installations de pasteurisation et des centrifugeuses destinées à la purification. Les chefs d'entreprise qui utilisent d'autres appareils ou méthodes sont tenus de supporter les coûts de leurs propres expertises ainsi que d'apporter la preuve du respect de la législation.

4.10 Exemple 2: les États membres d'Europe de l'Est, notamment la République tchèque, la Pologne, la Slovaquie et les États baltes ont connu, lors de l'adaptation de la législation nationale à l'acquis communautaire, des processus similaires à ceux observés après la réunification allemande dans les nouveaux Länder. Les difficultés économiques ont non seulement entraîné des mutations structurelles majeures des laiteries et des abattoirs se traduisant par des suppressions d'emplois mais, au-delà, les intérêts des grandes entreprises de transformation souhaitant utiliser au maximum leurs exploitations ont souvent pesé dans la définition des procédures d'agrément.

4.11 Le CESE invite par conséquent la Communauté à veiller au **respect d'une concurrence loyale** dans tous les États membres afin que les autorités puissent également faire profiter les petites entreprises artisanales locales du secteur alimentaire des marges d'appréciation consenties par le législateur en matière de produits traditionnels et régionaux de qualité.

Règlement n° 853/2004: obstacles rencontrés par les petites entreprises du secteur de la viande

4.12 Le règlement n° 853/2004 prévoit un certain nombre de prescriptions claires dépassant de loin celles applicables jusqu'à présent aux petites entreprises alimentaires du secteur de la viande. Ces nouvelles normes pourraient en outre avoir des répercussions négatives sur l'évolution des coûts et dès lors sur les petites entreprises elles-mêmes. Parmi ces dispositions, les principales sont les suivantes:

4.13 Aux termes du nouveau règlement, tous les abattoirs doivent être équipés de **locaux de stabulation** ⁽⁵⁾, ce qui s'appliquerait également au secteur artisanal de la viande, même si dans les petits abattoirs les animaux séjournent brièvement et si globalement seuls quelques animaux par semaine y sont abattus. Cette prescription implique en principe des investissements considérables pour les petites exploitations sans que les conditions d'hygiène n'en soient pour autant améliorées. Le CESE se réjouit par conséquent que la version révisée des orientations SANCO/1514/2005 aborde désormais ce problème. La Commission souligne au paragraphe 5.2 de ce document que les petits abattoirs ne devraient pas être tenus de disposer d'infrastructures sophistiquées ni d'équipements servant à abreuver et à nourrir les animaux.

4.14 **L'abattage et la découpe** doivent avoir lieu dans des **locaux séparés**. A condition d'assurer une séparation dans le temps, les mêmes locaux pourraient être utilisés pour ces deux opérations sans porter atteinte aux conditions de sécurité. De plus, dans cette hypothèse, les locaux auraient le temps de sécher, améliorant ainsi les conditions d'hygiène. Dans le même temps, les petites entreprises du secteur alimentaire seraient dispensées de certains investissements. Si l'on veille à bien séparer dans le temps l'abattage et la découpe, et pour autant que soient adoptées des mesures de nettoyage adéquates, une version révisée des orientations devrait autoriser les exploitations à ne pas se doter de locaux séparés.

⁽⁵⁾ Annexe III, section I, chapitre II, paragraphes 1 a) et 2 c).

4.15 Les petites entreprises artisanales qui jouissaient jusqu'à présent du statut d'«exploitations enregistrées» seront désormais tenues de maintenir une **température de 12 °C** dans les locaux de découpe ou de recourir à d'autres méthodes, nouveauté qui, au-delà des problèmes que pose le travail par 12° C, occasionne pour les petites entreprises des coûts supplémentaires en matière d'investissements et de réfrigération⁽⁶⁾. Du reste, il suffirait simplement de sortir par morceaux de la chambre froide la viande à découper.

4.16 Les nouvelles **exigences de température et de contrôle applicables à la viande hachée** introduites par le règlement (CE) n° 853/2004 sont particulièrement problématiques étant donné que la viande hachée revêt une importance économique majeure pour les microexploitations et les petites entreprises de transformation de la viande. Celles-ci ne possédaient jusqu'alors «que» le statut d'«exploitations enregistrées» — en Allemagne tout au moins — et étaient par conséquent tenues de respecter les règles nationales applicables à la viande hachée prévoyant une température de 4° C. Dans la mesure où ne subsisteront à l'avenir que des exploitations agréées au niveau communautaire, les entreprises artisanales de transformation de la viande devront elles aussi respecter les exigences élevées en matière de température (2° C) fixées par le nouveau règlement⁽⁷⁾. Si les exploitations préparent quotidiennement leur viande hachée et la vendent exclusivement le jour de sa fabrication (comme le préoyaient les dispositions précédentes), l'abaissement des températures ne présente aucun avantage en termes d'hygiène. Dans la mesure où les anciennes installations ne peuvent pas simplement générer des températures plus basses et où, par ailleurs, des équipements de décongélation sont nécessaires, les exploitations doivent investir dans de nouvelles installations de réfrigération. En autorisant la fabrication de viande hachée à partir de viande surgelée, le nouveau règlement risque de nuire à la compétitivité des exploitations artisanales et de favoriser un dumping de prix accru.

4.17 Autre nouveauté, les entreprises artisanales de transformation de la viande sont également soumises à des **contrôles microbiologiques** de la viande hachée, même si elles la vendent ou la surgèlent le jour même de sa fabrication⁽⁸⁾. Cette disposition entraîne des charges financières considérables sans présenter d'avantage tangible en termes d'hygiène. La fréquence des contrôles en la matière n'a pas encore été fixée. Le projet de règlement prévoit uniquement la possibilité de renoncer, dans le cas des petites entreprises, à une fréquence hebdomadaire des contrôles (voir paragraphes 4.18 à 4.20 ci-dessous).

Règlement relatif aux critères microbiologiques

4.18 La teneur du règlement relatif aux normes microbiologiques en cours d'élaboration s'avérera particulièrement importante pour la compétitivité future des petites entreprises du secteur alimentaire. Il convient de fixer l'étendue des prises d'échantillons et l'échelle à laquelle seront pratiqués les contrôles en veillant à tenir dûment compte du volume de production de l'exploitation. Dans le même temps, ces contrôles doivent encore apporter la preuve de leur pertinence et de leur fiabilité en termes statistiques.

4.19 Jusqu'à présent, les abattoirs devaient faire procéder à des analyses microbiologiques visant à déterminer la teneur totale en germes et à détecter la présence de micro-organismes (enterobacteriaceae) une fois par an sur les carcasses et dix fois par an sur les équipements, les parois etc. La fréquence accrue des prélèvements d'échantillons qu'il est prévu d'introduire se traduira pour les petites entreprises par des coûts supplémentaires particulièrement élevés (voir concernant la viande hachée le paragraphe 4.16 ci-dessus).

4.20 Par ailleurs, se posent des problèmes non seulement d'ordre statistique compte tenu du faible volume de production mais également liés à la quantité prélevée à des fins d'analyse, questions que la Confédération générale de l'alimentation de détail (CGAD), organisation professionnelle française de l'artisanat et du commerce indépendant de l'alimentation, a mises en évidence. Si l'ampleur des contrôles prévue devait être maintenue, dans certains cas, selon la CGAD, il ne resterait alors plus de marchandise à vendre, sans même parler des coûts qui en découleraient.

5. Conclusions

5.1 Le CESE approuve la souplesse des nouveaux règlements qui offrent de nouvelles perspectives aux entreprises alimentaires traditionnelles et artisanales et aux exploitations régionales.

5.2 Le CESE attire toutefois l'attention sur les risques que présentent également ces marges de manœuvre pour les entreprises artisanales du secteur alimentaire dans la mesure où les États membres, mais aussi les collectivités locales, risquent d'interpréter les dispositions dans un sens défavorable à ces entreprises, comme l'a montré l'expérience de la transposition des directives communautaires. Les moyens d'atteindre les objectifs fixés en matière d'hygiène devraient en principe être laissés à l'appréciation des entreprises, comme le souligne le paragraphe 4 des orientations 1513/2005 rév. 1 de la DG SANCO du 8 septembre 2005. La Commission doit par conséquent veiller à ce que ces orientations soient transmises dans les États membres.

5.3 Le CESE estime qu'il convient de modifier un certain nombre de dispositions contenues dans les règlements:

5.3.1 L'abattage artisanal des animaux devrait jouir d'une reconnaissance de principe en tant que «méthode traditionnelle». Cela concerne l'ensemble des mesures nationales d'adaptation des dispositions sur la base de l'article 13, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 852/2004, de l'article 10, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 853/2004 et de l'article 17, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 854/2004.

5.3.2 Il conviendrait que les locaux du commerce de détail destinés à la préparation et à la découpe de grandes quantités de denrées alimentaires d'origine animale qui seront revendues à d'autres détaillants entrent sans exception dans le champ d'application du règlement n°853/2004⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Annexe III, section I, chapitre V, paragraphe 2 a).

⁽⁷⁾ Annexe III, section V, chapitre III, paragraphe 2 c).

⁽⁸⁾ Règlement (CE) n° 852/2004, chapitre II, art. 4, paragraphe 3 a).

⁽⁹⁾ Voir également l'avis du CESE du 28 mars 2001 (JO C 155/39).

5.3.3 S'agissant de l'équipement des locaux (annexe III du règlement (CE) n° 853/2004), il convient de se conformer au paragraphe 5.2 des recommandations SANCO/1514 qui prévoit que les exploitations artisanales abattant elles-mêmes les animaux ne doivent pas être tenues de disposer de locaux de stabulation et que les équipements servant à nourrir et à abreuver les bêtes peuvent être élémentaires.

5.3.4 Par ailleurs, si ces exploitations peuvent prouver que l'abattage et la découpe sont deux opérations séparées dans le temps, elles devraient être autorisées à ne pas se doter de locaux séparés (chapitre II, paragraphe 2c)).

5.3.5 Aucune température de réfrigération dans les salles de découpe ne devrait être imposée lorsque la viande, comme tel est généralement le cas dans les exploitations artisanales, est sortie par morceaux de la chambre froide en vue d'être découpée.

5.3.6 Dans le cas des entreprises artisanales de transformation de la viande, il convient de renoncer aux dispositions imposant de maintenir la viande hachée à une température de deux degrés Celsius (section V, chapitre III, paragraphe 2c)) et de reprendre l'ancienne réglementation allemande applicable

aux exploitations enregistrées (4° C si la préparation est quotidienne et si la vente a lieu exclusivement le jour de fabrication). En outre, la fréquence des analyses microbiologiques de la viande hachée dans les exploitations qui n'en produisent qu'en petites quantités et la surgèlent ou la vendent le jour même devrait être adaptée à la quantité de viande hachée effectivement produite (règlement (CE) n° 852/2004, chapitre II, article 4, paragraphe 3a)).

5.3.7 Le CESE recommande par ailleurs de réaliser une étude comparative afin d'analyser la transposition du règlement dans différents États membres se distinguant par la diversité des structures des entreprises artisanales du secteur alimentaire et d'élaborer des propositions visant à améliorer la compétitivité des entreprises alimentaires artisanales. Il convient en particulier de veiller également à ce que les petites entreprises du secteur alimentaire puissent bénéficier de mesures de formation, notamment continue. Les canaux de diffusion des lignes directrices de la Commission doivent en outre être vérifiés afin de s'assurer que les petites entreprises reçoivent les informations nécessaires concernant les assouplissements qui leur ont été accordés.

Bruxelles, le 15 décembre 2005.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND
