

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine et abrogeant le règlement (CE) n° 820/97»

(2000/C 117/09)

Le 12 novembre 1999, le Conseil, conformément à l'article 152 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Agriculture, développement rural et environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 9 février 2000 (rapporteur: M. Evans).

Lors de sa 370^e session plénière des 1^{er} et 2 mars 2000 (séance du 2 mars 2000), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 64 voix pour, 3 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction⁽¹⁾

Le nouveau système pour l'identification et l'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine est basé sur deux propositions. La première⁽²⁾ (99/0205 (COD) qui a été examinée par le Conseil et le Parlement en décembre 1999 prolonge simplement l'actuel système d'étiquetage facultatif à la lumière des difficultés rencontrées par la plupart des États membres dans la mise en œuvre complète du système d'identification des bovins. Le Conseil n'a pas accepté les changements proposés par le Parlement, mais a accepté d'avancer la date d'entrée en vigueur du nouveau système et, sur la base de l'article 19, la Commission a prolongé le statut quo jusqu'au 1^{er} septembre 2000. C'est la raison pour laquelle le Conseil a adopté, le 21 décembre 1999, le règlement (CE) 2772/1999 prévoyant les règles générales d'un système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine⁽³⁾.

1.1. La seconde proposition 99/0204 (COD) concerne la mise en place progressive d'un système d'identification, d'enregistrement et d'étiquetage obligatoire, ainsi qu'une disposition relative à un système d'étiquetage facultatif parallèle. Suite aux décisions prises en décembre 1999, le nouveau système doit entrer en vigueur avant le 1^{er} septembre 2000.

1.2. La première étape de ce processus requerrait qu'à partir du 1^{er} septembre 2000, tous les opérateurs et organisations commercialisant de la viande de bœuf ou de veau, fraîche ou surgelée, fassent figurer sur l'étiquette:

- des codes de traçabilité sous la forme de numéro d'identification de l'animal dont provient la viande ou de numéro d'identification d'un groupe d'animaux;
- la région, l'État membre ou le pays tiers dans lequel sont situés l'abattoir et l'atelier de désossage;
- le numéro d'agrément de l'abattoir et de l'atelier de désossage;
- la date de l'abattage;
- la catégorie de l'animal (non définie dans la proposition);
- la durée de maturation minimum idéale.

1.3. Avec l'entrée en vigueur de la seconde étape proposée, le premier janvier 2003, les étiquettes devraient également comporter les indications obligatoires suivantes:

- État membre, région, exploitation ou pays tiers de naissance;
- État membre, région, exploitation ou pays tiers où a eu lieu l'engraissement;
- État membre, région, exploitation ou pays tiers où a eu lieu l'abattage;
- État membre, région, exploitation ou pays tiers où a eu lieu le désossage.

1.4. La proposition autoriserait aussi des définitions géographiques plus larges qui seraient utilisées par exemple lorsque tous les événements susmentionnés ont lieu dans:

- un ou plusieurs États membres: dans ce cas l'indication peut apparaître sous la forme «Origine: CE»;
- un pays tiers et la CE: dans ce cas, l'indication peut apparaître sous la forme «Origine: CE et non-CE»;
- un ou plusieurs pays tiers: dans ce cas, l'indication peut apparaître sous la forme: «Origine: non-CE».

(1) Il a été fait référence aux documents suivants: COM(1999) 486 final — Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la situation concernant la mise en œuvre des systèmes d'étiquetage de la viande bovine dans les différents États membres, COM(1999) 487 final — Propositions 99/0204 (COD) et 99/0205 (COD) et COM(1999) 487 final/2 — modifiant l'article 22bis du document 99/0204 (COD).

(2) À l'ordre du jour de la session plénière des 8 et 9 décembre 1999.

(3) JO L 334 du 28.12.1999, p. 1.

1.5. La proposition comprend également des règles générales selon lesquelles les systèmes d'étiquetage facultatif, supervisés par une autorité compétente et requérant des contrôles allant au-delà de l'identification peuvent être utilisés parallèlement aux dispositions obligatoires. De tels systèmes facultatifs peuvent être appliqués aussi bien à la viande bovine provenant de l'UE qu'à celle qui provient des pays tiers.

2. Commentaires généraux

2.1. Questions juridiques

2.1.1. La base juridique de la proposition de règlement fait l'objet de contestations. Bien que la saisine de la Commission et du Parlement européen contre le Conseil soit encore en instance (ancien article 43 du Traité ayant servi de base pour le règlement (CE) n° 820/97), la Commission considère que l'article 152 du Traité d'Amsterdam constitue la base appropriée.

2.1.2. Les modalités d'application de l'article 22 qui permet à la Commission de surveiller et d'assurer l'application du règlement imposent à la Commission de demander dans certaines circonstances la décision ou l'assistance du comité vétérinaire permanent⁽¹⁾.

2.2. Objectifs politiques

2.2.1. Le Comité remarque que les objectifs de la proposition de règlement sont complexes. Elle ne comprend pas moins de 33 considérants. Le Comité estime que les objectifs principaux, énumérés ci-dessous, visent à:

- renforcer la confiance des consommateurs dans le bœuf;
- permettre aux autorités vétérinaires d'effectuer des contrôles appropriés sur les animaux de l'UE et les animaux importés afin de lutter contre les maladies animales;
- garantir le traçage des mouvements de tous les bovins proposés à la vente au détail, en remontant jusqu'à la transformation, l'abattoir et finalement la ferme d'origine;
- faciliter l'échange d'informations rapide et précis entre les États membres ainsi que la coopération avec la Commission en surveillant et en traçant les mouvements des bovins;
- renforcer l'administration de certains régimes d'aides communautaires;
- éviter d'imposer des charges administratives excessives aux producteurs;
- rendre le marché de la viande bovine le plus transparent possible.

2.2.2. Les discussions menées au sein du Comité ont fait apparaître de sérieux doutes quant à la question de savoir s'il est raisonnable de combiner dans un règlement unique des mesures juridiques et administratives visant à garantir des contrôles vétérinaires et de santé publique approfondis à des dispositions en matière d'étiquetage destinées à aider les consommateurs. En effet, le Titre I consiste en dispositions visant seulement à garantir la traçabilité (marque auriculaire, conservation d'enregistrements, passeports, bases de données informatisées) alors que le Titre II traite de dispositions d'étiquetage (numéros d'agrément de l'abattoir et de l'atelier de désossage, catégorie de l'animal, date d'abattage, période de maturation idéale) visant en partie à faciliter la mise en pratique du règlement mais qui sont également censées fournir aux consommateurs des informations rassurantes ou utiles.

2.2.3. Le Comité estime que la santé publique doit être une priorité et que le but devrait être de mettre en œuvre les nouvelles dispositions le plus rapidement possible. Le Comité remarque à cet égard que le Parlement était peu disposé à prolonger le système facultatif mentionné dans le règlement (CE) n° 820/97 au-delà du mois de septembre 2000. Étant donné les problèmes pratiques survenus dans certains États membres lors de la mise en place de la base de données, les autorités compétentes se devront de déployer de grands efforts pour respecter le calendrier serré.

2.2.4. Le Comité est également préoccupé par le fait que, depuis la ferme jusqu'au consommateur, la chaîne d'approvisionnement en viande bovine est longue et marquée par des différences d'ordre organisationnel et pratique d'un État membre à l'autre. Le Comité estime qu'il est de la plus haute importance que les contrôles mentionnés dans les propositions soient mis en œuvre de manière efficace à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement et dans tous les États membres.

2.2.5. La Commission a reconnu la situation particulière du traitement de la viande bovine ou des produits à base de viande bovine importés de pays tiers pour lesquels on ne dispose pas de toutes les informations requises pour la viande bovine de l'UE. La Commission propose de gérer cette situation en octroyant une dérogation permettant d'utiliser la description «origine non communautaire» ou «abattu en (nom du pays tiers)», conformément aux règles de l'OMC. La proposition de règlement ne présente pas de critères administratifs pour garantir que la viande bovine importée en question réponde aux normes de santé publique.

2.2.6. Enfin, le CES est préoccupé par le grand nombre de dispositions différentes appliquées en matière d'étiquetage alimentaire et que cette proposition vient encore davantage compliquer. Le Comité invite la Commission à agir rapidement, dans le cadre de son programme de sécurité alimentaire, pour garantir une plus grande simplicité et des critères plus stricts en matière d'étiquetage alimentaire, dans l'intérêt de la sécurité des consommateurs.

⁽¹⁾ Le corrigendum COM(1999) 487 final/2 y fait référence.

3. Observations particulières

3.1. La réalisation des objectifs visés par le règlement sert essentiellement l'intérêt public et la santé publique. C'est pourquoi le Comité préconise que l'on revoie le système prévu d'imputation exclusive des coûts sur les producteurs.

3.2. Problèmes d'étiquetage

3.2.1. Le Comité estime que l'origine des animaux devrait être indiquée dès le départ sur l'étiquette à l'intention de tous les consommateurs. La Commission propose quant à elle de n'imposer cette indication qu'au cours de la deuxième phase, à compter du 1^{er} janvier 2003.

3.2.2. Le Comité a examiné avec beaucoup d'attention la question de la mention des numéros d'agrément relatifs à l'abattoir ou à l'atelier de désossage sur l'étiquette. Toute information pertinente est utile aux consommateurs et leur confiance sera améliorée s'ils sont en mesure de constater, à la lecture de l'étiquette, que le produit a fait l'objet d'un rigoureux système de traçabilité. Le Comité soutient donc cette disposition.

3.2.3. Le Comité a également examiné de manière très approfondie la proposition selon laquelle l'étiquette devrait également donner une indication sur la «durée de maturation minimum idéale de la viande bovine». Cette disposition qui concerne la qualité de la préparation culinaire du bœuf et son goût constitue un ajout surprenant sur des étiquettes censées être en rapport avec la sécurité et la traçabilité. La maturation est une question complexe qui n'est pas uniquement liée à la durée de conservation du bœuf après l'abattage. La maturation dépend des circonstances au moment de l'abattage, de la température, de la continuité du stockage et d'autres facteurs liés à la manipulation du produit depuis l'abattoir jusqu'au consommateur. Les indications de paramètres qualitatifs (par exemple maturation de la viande bovine) devraient en principe être seulement facultatives.

3.2.4. En dépit de ce qui est affirmé au paragraphe 2.2.2, le Comité est d'avis que le fait de mentionner la catégorie de l'animal dont provient la viande renforce la confiance du consommateur.

3.3. Domaines couverts par les règlements

3.3.1. La Commission a reconnu que des problèmes pratiques se posent dans l'application des règlements aux petits bouchers détaillants et aux agriculteurs commercialisant directement leur production. Bien qu'en pratique, un grand nombre de ces commerçants se fournissent auprès d'un producteur unique ou d'un grossiste, il en existe beaucoup qui s'approvisionnent en divers endroits et qui peuvent vendre au détail des morceaux provenant de différents animaux, selon le choix du consommateur. Si les procédures d'identification et d'enregistrement sont correctement mises en œuvre et contrôlées, cette pratique ne comporte aucun risque supplémentaire pour le consommateur et l'on peut montrer que les petits bouchers qui coupent leur viande dans la boucherie, conformément aux exigences du client, devraient être exemptés de la charge que représente l'étiquetage. Cependant, en principe, le Comité ne favorise pas cette exemption et estime qu'il devrait être possible, pour les petits bouchers, d'informer les clients sur

l'origine de la viande bovine par voie d'avis affichés dans le magasin.

3.3.2. L'article 14 exempte la viande de bœuf hachée, les résidus de parage de viande de bœuf ou la viande de bœuf découpée d'une partie des dispositions en matière d'étiquetage et, après le 1^{er} janvier 2003, il sera obligatoire de mentionner sur l'étiquette la région d'origine, le pays d'origine ainsi que l'origine communautaire ou non communautaire. Le Comité estime que cette dérogation n'est pas compatible avec les objectifs de santé publique qui sont au centre de la proposition de règlement. La question de la traçabilité est manifestement une question importante dans le cas de produits dont l'origine est mixte. Le Comité a cependant été convaincu du fait qu'il est peu réaliste d'appliquer à ce stade des exigences plus rigoureuses en matière d'étiquetage. Le Comité ne peut que reconnaître qu'une grande partie des animaux qui sont utilisés dans le secteur de l'industrie de la viande bovine (qui inclut les vaches laitières) peuvent avoir vu le jour avant la mise en place des systèmes d'identification efficaces et vérifiables. Le Comité se doit également de reconnaître que le commerce de ces produits est complexe et qu'ils revêtent une importance considérable pour les consommateurs et pour les services de restauration. C'est la raison pour laquelle nous demandons à la Commission d'accorder une priorité particulière à la résolution de ces problèmes et de faire des propositions supplémentaires bien avant janvier 2003.

3.4. Dépistage de l'ESB

Le Comité recommande d'inclure dans la législation l'obligation d'utiliser un test officiellement approuvé par l'UE pour dépister l'ESB sur tous les bovins abattus, dès lors qu'un tel test sera disponible. Il conviendrait d'accélérer les recherches visant à mettre au point un test de ce type.

4. Conclusion

4.1. Le Comité soutient fermement l'objectif consistant à introduire des contrôles plus stricts en matière de santé publique, au niveau de la production, de la transformation et de la vente de la viande bovine destinée à l'alimentation humaine. Le Comité est d'accord sur le fait que la capacité à tracer sérieusement les mouvements de la viande bovine et à remonter depuis l'achat par les consommateurs jusqu'à la ferme d'origine est essentielle pour atteindre cet objectif. Le Comité pense que la proposition de règlement atteindra cet objectif. Le Comité soutient également l'objectif consistant à renforcer la confiance des consommateurs dans le bœuf en rendant ces contrôles transparents à travers un système d'étiquetage obligatoire. C'est la raison pour laquelle le Comité approuve ces propositions qui ont fait l'objet des commentaires détaillés susmentionnés.

4.2. Le Comité estime également que dans le domaine de l'étiquetage de la viande bovine et de l'étiquetage alimentaire plus généralement, beaucoup reste à faire avant qu'il ne considère que les dispositions donnent aux consommateurs, de manière constante, des informations utiles et sérieuses. Le Comité a indiqué ci-dessus un certain nombre de questions spécifiques sur lesquelles il estime qu'il est nécessaire de mener très rapidement des travaux complémentaires en ce qui concerne le bœuf. Pour ce qui est de la question plus large de l'étiquetage alimentaire, le Comité se réjouirait que la Commission donne son avis sur l'état des travaux concernant la codification de la directive mentionnée dans le Plan d'action pour la politique des consommateurs 1999-2001 de décembre 1998.

4.3. Le Comité demande à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter une prolongation supplémentaire de ce nouveau régime transitoire. Une telle prolongation aurait pour effet de faire perdre aux consommateurs la confiance qu'ils ont dans la viande bovine et dans les mécanismes de l'UE. Cela signifie que le Parlement européen et le Conseil devraient suivre les procédures de consultation rapide existantes pour pouvoir achever leurs travaux dans les temps.

4.4. Parallèlement à cela, le Comité souhaiterait inviter la Commission à mettre en place immédiatement un réseau de contrôle adéquat en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions actuelles du Titre I du règlement (CE) n° 820/97 (identification et enregistrement des bovins) de manière à

garantir que les données nécessaires à la mise en place de la «première étape» du système d'étiquetage soient disponibles pour tous les bovins d'ici le 31 août 2000. Il conviendrait de prendre les mêmes mesures pour la mise en place de la «deuxième étape». À cette fin, les services compétents de la Commission (c'est-à-dire l'Office alimentaire et vétérinaire de Dublin) pourraient établir un programme de vérification à travers toute l'UE pour s'assurer que tous les États membres ont mis en œuvre les dispositions en vigueur sur l'identification et l'enregistrement des bovins.

4.4.1. Le Comité souhaiterait en outre suggérer à la Commission de rédiger, avant le 31 août 2000, un rapport intermédiaire reflétant ses constatations en matière de respect de la législation en vigueur (identification et enregistrement) dans tous les États membres.

Bruxelles, le 2 mars 2000.

La Présidente

du Comité économique et social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

L'amendement suivant, qui a recueilli plus d'un quart des suffrages exprimés, a été repoussé au cours du débat:

Paragraphe 3.2.2

Modifier comme suit la dernière phrase du paragraphe:

«Le CES estime toutefois que seul doit être indiqué le numéro d'agrément de la dernière entreprise à être intervenue dans la chaîne.»

Exposé des motifs

Le problème est que sans cela, il y aura normalement obligation d'indiquer deux numéros d'agrément: d'une part, celui de l'abattoir et, d'autre part, celui de l'atelier de découpage. Il est courant que les ateliers de découpage achètent des carcasses provenant de plusieurs abattoirs, afin de pouvoir disposer de quantités suffisantes, à la qualité voulue. S'il y a obligation d'indiquer le numéro d'agrément de l'abattoir, l'atelier de découpage sera obligé de maintenir séparée la viande provenant de chaque abattoir, ce qui fait que l'on se trouvera en présence de nombreux petits lots. Cela aura pour conséquence d'éliminer les petits abattoirs, parce que leurs lots seront alors trop petits, étant donné que les ateliers de découpage souhaitent disposer de lots d'un volume important.

Résultat du vote

Voix pour: 15; voix contre: 37; abstentions: 6.
