

N° 461

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mars 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne de M. François ZOCCHETTO et les membres du groupe UDI-UC, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, tendant à la **création d'un droit européen pour le consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation,***

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY,

Sénatrice.

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, Yannick Botrel, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 413 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. L’AFFAIRE DE LA VIANDE DE CHEVAL DANS LES PLATS CUISINÉS ET LES FAILLES SUR LA TRAÇABILITÉ DES PRODUITS .....</b>	<b>7</b>
A. AMÉLIORER LA TRAÇABILITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES .....	8
B. ÉTIQUETAGE ET MENTION D’ORIGINE.....	9
<b>II. L’UTILISATION DES PROTÉINES ANIMALES TRANSFORMÉES DANS L’ALIMENTATION DES POISSONS D’ÉLEVAGE.....</b>	<b>11</b>
A. L’INTERDICTION D’UTILISATION DES FARINES ANIMALES.....	11
1. <i>Vers l’interdiction.....</i>	<i>11</i>
2. <i>État de la réglementation.....</i>	<i>13</i>
B. LE RETOUR DES PROTÉINES ANIMALES DANS L’ALIMENTATION DES POISSONS.....	15
1. <i>Les fondements du revirement de la Commission.....</i>	<i>15</i>
2. <i>La décision de la Commission.....</i>	<i>18</i>
C. QUELLES PERSPECTIVES ? .....	19
1. <i>La spécificité française.....</i>	<i>19</i>
2. <i>Quelles solutions restrictives ?.....</i>	<i>20</i>
<b>EXAMEN PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>23</b>
<b>TEXTE DE LA COMMISSION .....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE 1 TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 PROPOSITION DE M. FRANÇOIS ZOCCHETTO.....</b>	<b>37</b>



Mesdames, Messieurs,

Le 28 février dernier, M. François Zocchetto et les membres de l'Union des Démocrates et Indépendants – UC ont déposé une proposition de résolution européenne<sup>1</sup> (PPRE) « *tendant à la création d'un droit européen pour le consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation* ».

Cette proposition fait suite à deux affaires distinctes. La première est la découverte d'une tromperie – d'une fraude – d'un industriel de l'agroalimentaire sur des mélanges de viande dans la confection de plats cuisinés. La seconde est une décision de la Commission européenne autorisant l'utilisation de protéines animales transformées pour l'alimentation du poisson d'élevage. Ces deux affaires ont été popularisées dans les médias sous les expressions du « *scandale de la viande de cheval* » et du « *retour des farines animales* », évoquant ainsi l'épisode tragique de « la crise de la vache folle » de la fin du siècle dernier. Les deux affaires, jointes pour l'occasion, présentent des caractéristiques très différentes, posent des problèmes distincts et doivent être présentées séparément, même si elles posent toutes les deux le problème fondamental de la maîtrise du consommateur sur son alimentation.

---

<sup>1</sup> PPRE n° 413 (2012-2013)



## **I. L’AFFAIRE DE LA VIANDE DE CHEVAL DANS LES PLATS CUISINÉS ET LES FAILLES SUR LA TRAÇABILITÉ DES PRODUITS**

Les révélations de tromperies sur la composition des plats cuisinés à base de viande constituent un nouveau choc pour l’opinion. Ce qui est en cause, c’est moins la sécurité sanitaire des produits *stricto sensu* – car la viande de cheval n’est pas impropre à la consommation –, que la confiance que le consommateur peut avoir dans son alimentation et que le citoyen doit avoir dans ses institutions. Une enquête judiciaire est en cours. À chaque étape, les Français découvrent avec stupéfaction l’ampleur de la fraude européenne, les manœuvres pour tromper le consommateur (réétiquetage ?), la complexité de l’organisation des filières, l’internationalisation des circuits, la force de la logique mercantile qui, dans l’obsession du moindre coût, conduit à vouloir économiser sur tout, jusqu’à ce que le scandale apparaisse. S’il est impossible d’éviter toute déviance individuelle, l’affaire révèle quelques failles collectives dans l’organisation des contrôles et dans la réglementation, notamment en matière de traçabilité des produits.

Il y a, sur ce point, un large consensus politique et même international. Même le Royaume-Uni s’est prononcé pour un renforcement de la législation européenne.

Le Sénat s’est montré particulièrement attentif à cette affaire. La commission des affaires économiques a d’ores et déjà procédé à l’audition des trois ministres concernés par la traçabilité dans la chaîne de fabrication et de distribution des produits alimentaires<sup>1</sup>. Le groupe UDI-UC a également demandé la constitution d’une mission d’information sur ce sujet. Lors de sa réunion du 20 février 2013, la conférence des présidents a pris acte de la création d’une mission commune d’information sur la filière viande en France et en Europe : élevage, abattage et distribution.

Il ne fait aucun doute que, après plusieurs mois de travaux et d’auditions, cette mission proposera, à son tour, des améliorations de la législation européenne, ce qui permet de circonscrire la présente proposition de résolution à quelques dispositions.

---

<sup>1</sup> Voir le compte rendu de la réunion de commission du 19 février 2013 – Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt, de M. Benoît Hamon, ministre délégué auprès du ministre de l’économie et des finances, chargé de l’économie sociale et solidaire et de la consommation, et de M. Guillaume Garot, ministre délégué auprès du ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt.

## A. AMÉLIORER LA TRAÇABILITÉ DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Le règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux de la législation alimentaire introduit le principe de traçabilité des denrées alimentaires.

La traçabilité est définie dans ce règlement comme étant « *la capacité à 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* ».

En complément des exigences générales de traçabilité, des législations spécifiques établissent des règles de traçabilité pour certains secteurs/produits tels que l'étiquetage de la viande bovine, l'étiquetage du poisson, les OGM, etc. Si la traçabilité mise en place dans la filière viande bovine non transformée est satisfaisante, il n'en est pas de même pour les autres viandes et pour les produits transformés.

Ce vide juridique a deux conséquences. Tout d'abord, la traçabilité est, curieusement, sélective. Or, une bonne gestion des flux de viande et de leur origine à l'intérieur de l'entreprise, comme tout au long de la filière, passe nécessairement pour les opérateurs par la mise en place d'un dispositif de traçabilité complet et efficient. Ensuite, il met en échec la réglementation en parallèle sur l'information des consommateurs, prévue par le règlement européen n° 1169/2011 dit règlement INCO.

En effet, le règlement INCO organise ou envisage l'étiquetage obligatoire de l'origine des différents types de viande et de celle utilisée en tant qu'ingrédient, mais ne prévoit pas la mise en place préalable d'un dispositif obligatoire de traçabilité. Sans ce dernier, il appartient en principe à l'autorité de contrôle de rapporter la preuve par tout moyen de la non-conformité de l'étiquetage.

**Il conviendrait qu'il y ait un lien entre l'indication obligatoire de l'origine (mention d'étiquetage) et la traçabilité.** C'est grâce à la traçabilité que la réalité de la mention de l'origine peut être garantie. Ainsi, il serait souhaitable qu'une obligation générale de traçabilité des informations transmises au consommateur soit introduite dans la législation européenne pour permettre : de garantir la véracité des informations ; d'améliorer ainsi la confiance du consommateur dans la filière alimentaire ; de faciliter le contrôle de ces informations aussi bien par les opérateurs eux-mêmes que par les autorités de contrôle.

Cette obligation pourrait être insérée à l'article 18 du règlement n° 178/2002 relatif à la traçabilité, sous une forme qui existe actuellement dans la réglementation sur la viande bovine telle que : « *les opérateurs sont tenus de mettre en place une procédure de traçabilité interne à l'entreprise permettant de garantir la véracité des informations qu'ils communiquent* ». Mais elle pourrait également être introduite dans le règlement INCO n° 1169/2011 relatif à l'information des consommateurs, en particulier à l'article 7 relatif aux pratiques loyales en matière d'information.

Bien évidemment, ces exigences devraient s'appliquer également aux produits importés dans l'Union européenne, aussi bien par souci d'information du consommateur que de souhait d'une concurrence loyale entre les produits européens et les produits des pays tiers.

### ***B. ÉTIQUETAGE ET MENTION D'ORIGINE***

L'information du consommateur, en particulier par l'étiquetage des viandes, résulte de deux dispositions.

Depuis la crise de la vache folle, l'étiquetage de l'origine de la viande bovine fraîche (c'est-à-dire non transformée) a été rendu obligatoire par les règlements européens 820/97 et 1760/2000. L'étiquetage de l'origine des autres viandes est facultatif. Bien évidemment, s'il est effectué d'une manière volontaire par l'opérateur, il ne doit pas être mensonger !

En vertu de l'article 26.2 du règlement n° 1169/2011<sup>1</sup> dit INCO, l'indication du pays d'origine ou du lieu de provenance sera obligatoire pour les viandes porcine, ovine ou caprine, ainsi que pour les volailles : la Commission doit adopter avant le 13 décembre 2013 un acte d'exécution permettant l'application de cet article.

Ce règlement anticipe sa propre évolution puisque les articles 26.5 et 26.6 prévoient que la Commission présentera deux rapports au Parlement européen et au Conseil. L'un concerne l'indication obligatoire des pays d'origine et du lieu de provenance pour la viande utilisée en tant qu'ingrédient (rapport attendu au plus tard le 13 décembre 2013). L'autre concerne l'indication obligatoire de l'origine et de la provenance pour tous les types de

---

<sup>1</sup> *Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires, modifiant les règlements (CE) n° 1924/2006 et (CE) n° 1925/2006 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/250/CEE de la Commission, la directive 90/496/CEE du Conseil, la directive 1999/10/CE de la Commission, la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2002/67/CE et 2008/5/CE de la Commission et le règlement (CE) n° 608/2004 de la Commission*

viande, dont la viande de cheval (rapport attendu au plus tard le 13 décembre 2014).

L'amélioration de l'information est donc d'ores et déjà envisagée. L'actualité transforme cette seule éventualité en impératif.

Il serait donc souhaitable que la Commission accélère la remise de ces rapports, première étape nécessaire avant la présentation d'une proposition législative.

Plus précisément, c'est en matière de viande bovine que la réglementation pourrait être aisément améliorée. En effet, la traçabilité de l'origine de la viande bovine est déjà organisée en amont de la filière (le règlement n° 1720/2000, qui rend obligatoire l'étiquetage de l'origine de la viande bovine, prévoit également de façon précise la traçabilité à mettre en place pour garantir la véracité de cette origine). Dans le contexte particulier de la crise actuelle, il paraît utile que la Commission propose sans délai un règlement qui organise les modalités de l'indication obligatoire de l'ingrédient viande bovine dans les denrées alimentaires qui en contiennent.

## II. L'UTILISATION DES PROTÉINES ANIMALES TRANSFORMÉES DANS L'ALIMENTATION DES POISSONS D'ÉLEVAGE

### A. L'INTERDICTION D'UTILISATION DES FARINES ANIMALES

#### 1. Vers l'interdiction

Les farines animales sont un sous-produit de l'activité d'abattage, d'équarrissage et/ou de préparation liée à la transformation des carcasses et restes d'animaux destinés à la consommation humaine. Leur chauffage, dans certaines conditions physiques, génère de l'eau, des graisses et une matière pulvérulente, riches en matières protéiques, appelée « farines ». L'expression de « farines animales », hélas popularisée par la crise de la vache folle des années 1986 à 2000, est récente. L'ancienne réglementation européenne de 1990<sup>1</sup> portait sur les « déchets animaux » et permettait leur utilisation extrêmement large puisque « *tout déchet d'origine animale, indépendamment de sa provenance, peut entrer dans la composition de matières premières pour aliments pour animaux* ».

La « crise de la vache folle » a, bien entendu, bouleversé cette situation. Cette crise recouvre l'apparition, dans les troupeaux de bovidés, d'une forme d'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST) – l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), dite « maladie de la vache folle », une maladie mortelle transmise par un agent d'un genre nouveau, le prion, caractérisée par une dégénérescence des tissus cérébraux. Cette maladie qui a d'abord touché les bovins (110 000 animaux diagnostiqués en Europe), a rapidement franchi la barrière d'espèce pour finalement contaminer l'homme sous l'appellation de « maladie de Creutzfeldt-Jakob » (plus de 200 cas identifiés).

La maladie, transformée en zoonose, prend alors une tout autre dimension, imposant une lutte totale. Cette lutte a pris plusieurs formes : les restrictions aux échanges d'animaux, l'élimination totale des troupeaux dans lesquels un cas a été détecté, le dépistage systématique chez les bovins, les restrictions à l'alimentation humaine, et enfin, les restrictions, puis l'interdiction, de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation animale.

En effet, dès 1987, l'utilisation de farines carnées dans l'alimentation des bovins est suspectée comme étant à l'origine de la maladie. Cette

---

<sup>1</sup> Directive 90/425/CEE du Conseil du 26 juin 1990

utilisation est alors très large puisque les farines peuvent être issues de tous types de déchets d'animaux – carcasses d'animaux sains, mais aussi d'animaux malades ou morts – et peuvent servir à l'alimentation d'un très grand nombre d'animaux d'élevage, y compris les ruminants herbivores. Ce qui est alors appelé le « recyclage des protéines » n'est pas autre chose qu'un « cannibalisme » appliqué aux vaches herbivores ! L'affaire prend vite la tournure d'un scandale politique.

L'interdiction de l'utilisation des farines ne sera pourtant décidée que de façon très progressive, avec la succession de deux phases bien distinctives. Une première étape, qui va de 1987 à 1994, où l'interdiction appliquée à l'alimentation des seuls bovins et/ou ruminants s'impose d'évidence. Une deuxième étape, de 1996 à 2000, où l'interdiction s'applique à l'ensemble de l'alimentation des animaux d'élevage. Cette décision clôt la « deuxième crise de la vache folle » et s'explique cette fois davantage par le souci de restaurer la confiance du consommateur. D'abord française, elle est ensuite reprise dans l'Union européenne. On observera que la France a toujours été pionnière dans ce domaine en adoptant des mesures plus tôt et même plus rigoureuses que les règles européennes. Les relations entre la France et la Commission ont même été souvent tendues, comme l'établit la commission d'enquête du Sénat en 2001.<sup>1</sup>

Les différentes étapes de l'interdiction de l'utilisation de farines carnées dans l'alimentation animale sont présentées ci-après.

---

<sup>1</sup> *Commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales. Rapport de MM. Gérard Dériot, président, et Jean Bizet, rapporteur. Sénat, n° 321 (2000-2001)*

Juillet 1988	Royaume-Uni : interdiction de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des ruminants (les exportations restent autorisées...).
Juillet 1990	France : interdiction de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des bovins
27 janvier 1994	UE : Interdiction de l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des ruminants
1996	La France demande des restrictions sur l'utilisation des farines animales dans l'élevage
Juillet 1996	L'UE (comité vétérinaire) rejette la proposition française
	La France interdit l'utilisation de certains produits d'abattoirs – les matières à risque spécifiées MRS – pour fabriquer les farines
7 novembre 2000	France : le président de la République demande l'interdiction sans retard des farines animales
14 novembre 2000	France : le Gouvernement suspend l'utilisation de farines de viande et d'os dans l'alimentation des porcs, volailles, poissons ainsi que des animaux domestiques
22 mai 2001	UE : Règlement 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

## 2. État de la réglementation

Le cadre juridique d'utilisation des farines animales repose sur deux types de dispositions.

Il y a, d'une part, un règlement de 2002 modifié en 2009 sur la production des farines et leurs utilisations possibles. Le règlement n° 1069/2009<sup>1</sup> du 21 octobre 2009 établit une classification entre sous-produits animaux (cadavres et parties d'animaux non destinés à la consommation humaine) avec les matières dites de catégorie 1, qui recouvre les animaux malades et les sous-produits d'animaux à risques, potentiellement porteurs de

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux)

maladie, les matières de catégorie 3, qui recouvre les sous-produits de l'abattage d'animaux sains non destinés à la consommation pour des raisons commerciales (abats, cous, pattes,...), ainsi que les sous-produits non consommables (plumes, carcasses, cornes, sabots...). Les matières de catégorie 2 sont celles qui sont non classées dans les deux précédentes.

Les matières de catégorie 3 peuvent être utilisées pour la production de protéines, qu'il s'agisse de protéines animales transformées – PAT – ou d'autres matières premières susceptibles – ou non – d'être utilisées pour l'alimentation animale (protéines hydrolysées, gélatines, dérivés de cartilages, sang....). Le règlement définit les modes de transformation, d'entreposage, d'importation... Le règlement définit également quelques cas d'interdiction, notamment « *l'alimentation d'une espèce à l'aide de PAT issues de cadavres et de parties de cadavres d'animaux de la même espèce* ».

En France, ces sous-produits représentent trois millions de tonnes par an, dont deux millions sont de catégorie 3. Après traitement des sous-produits, les PAT finales représentent 700 000 tonnes

Il y a, d'autre part, un règlement de 2001 fixant les précautions sanitaires pour l'éradication des EST et la santé humaine<sup>1</sup>. Ce règlement porte explicitement sur l'utilisation des farines animales, en fixant des restrictions d'emploi de certains sous-produits – protéines et graisses animales – pour l'alimentation des animaux d'élevage. L'article 7 § 1 du règlement dispose que l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation des ruminants est interdite. L'annexe IV étend cette interdiction aux non ruminants, à quelques exceptions.

La France maintient quelques dispositions plus strictes, en particulier sur l'utilisation des graisses animales (arrêté du 18 juillet 2006). Les principales règles d'usage se présentent comme suit :

---

<sup>1</sup> 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 (JO L 147 du 31.5.2001)

**Utilisation des protéines animales dans l'alimentation  
des animaux d'élevage (sélection)  
(règlement 999/2001 du 22 mai 2001)**

	<b>Ruminants</b>	<b>Non ruminants</b>	<b>Poissons</b>
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 (sauf veaux non sevrés)	Oui	Oui
Sang de ruminants	Non	Non	Non
Sang de non ruminants	Non	Oui	Oui

***B. LE RETOUR DES PROTÉINES ANIMALES DANS L'ALIMENTATION  
DES POISSONS***

Le règlement n° 56/2013 de la Commission, du 16 janvier 2013, autorise à nouveau l'utilisation des farines animales dans l'alimentation des poissons. Ce règlement s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> juin 2013. Comment expliquer un tel revirement et quelle en est la portée ?

**1. Les fondements du revirement de la Commission**

L'interdiction générale de l'utilisation des farines animales en 2001 fut une décision en réponse à une situation de crise et à une initiative française. Depuis plusieurs années, la Commission évoque la possibilité de faire évoluer la réglementation. Elle l'a fait une première fois en 2005<sup>1</sup> en mentionnant la possibilité « *d'envisager la modification de certaines mesures si l'évolution positive (de la maladie) et les conditions scientifiques sont réunies sans compromettre la santé des consommateurs* », puis à nouveau

---

<sup>1</sup> Feuille de route pour les EST – COM (2005) 322 final

en 2010<sup>1</sup> où elle s'est prononcée explicitement en faveur d'un « *réexamen de certains aspects de l'interdiction totale de farines animales* ».

La Commission se fonde sur deux séries d'arguments.

En premier lieu, il y a des arguments techniques. La prévalence de la maladie a considérablement diminué. L'incidence globale de l'ESB est négligeable. Au pic de l'épidémie, en 1992, on compta jusqu'à 36 000 cas identifiés au Royaume-Uni. Ce chiffre est descendu à moins de 30 en 2011 dans toute l'Union européenne.

**Nombre de cas d'ESB identifiés  
en France et dans l'Union européenne**

	<b>France</b>	<b>Union européenne</b>
<b>2001</b>	274	2 167
<b>2002</b>	239	2 124
<b>2003</b>	137	1 376
<b>2004</b>	54	865
<b>2005</b>	31	561
<b>2006</b>	8	320
<b>2007</b>	9	175
<b>2008</b>	8	125
<b>2009</b>	10	67
<b>2010</b>	5	43
<b>2011</b>	3	28
<b>2012</b>	1	n.c

Cette nouvelle situation permet d'envisager des évolutions, tant dans le dépistage que dans l'utilisation des sous-produits animaux. En 2011,

---

<sup>1</sup> Feuille de route n° 2 pour les EST – COM (2010) 384 final

6,3 millions de bovins ont été testés. Il faut tester 586 000 bovins pour détecter un cas positif. En 2005, la commission avait évalué le coût de détection d'un cas positif dans la tranche des bovins adultes à 300 millions d'euros. Concernant l'utilisation des sous-produits, l'autorité européenne de sécurité des aliments, l'EFSA, a conclu en octobre 2007 à un risque négligeable de transmission de l'ESB aux volailles nourries avec des protéines de porc. Ainsi, pour la Commission, les dispositions sur l'utilisation des farines doivent partir d'une évaluation des risques, en déterminant les seuils de tolérance à la présence de petites quantités de PAT dans l'alimentation des non ruminants...

Pourquoi faire une distinction entre les animaux ruminants et les non ruminants ? Il y a d'abord une raison de bon sens. Les ruminants – bovins, ovins, caprins – sont herbivores ; l'ingestion de farines animales les transforment, de fait, en animaux carnivores. Il y a ensuite une raison scientifique. « *Le prion, agent pathogène responsable des EST est seulement présent chez les mammifères. Le poisson et la volaille ne sont pas sujets aux EST. Le porc est un cas à part, car des essais de laboratoires ont permis d'injecter des grandes quantités de prions dans le système nerveux mais aucun cas de porc atteint d'EST n'a été détecté dans la nature à ce jour* ».<sup>1</sup>

En deuxième lieu, il y a des arguments économiques. L'analyse économique est simple. Dans le meilleur des cas, les farines animales sont utilisées pour produire des engrais, du compost ou des combustibles pour les cimentiers. Des quantités énormes peuvent être stockées pendant plusieurs années<sup>2</sup>. Or, ces farines, en particulier la fraction la plus utile – les protéines animales transformées –, représentent une source précieuse de protéines, indispensables à l'alimentation animale. Leur utilisation raisonnée, contrôlée, permettrait selon la Commission de réduire la dépendance de l'Union européenne en protéines végétales.

Cette argumentation de la Commission a été reprise par le Parlement européen, notamment à l'occasion du vote en 2011 de deux résolutions incitant à faire évoluer la réglementation européenne sur ce sujet. Une première résolution du 8 mars 2011 sur « *le déficit de l'Union européenne en protéines végétales* » suggère « **d'envisager** l'utilisation des protéines animales transformées issues de résidus d'abattage pour produire des aliments pour animaux »<sup>3</sup>. Pour la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, « *la transformation des protéines animales représente une source précieuse de protéines et contribue au*

---

<sup>1</sup> Actu environnement. 29 août 2012

<sup>2</sup> Plus de 10 000 tonnes de farines ont été stockées dans une ancienne briqueterie de Châtillon-sur-Thouet, dans les Deux-Sèvres, après leur interdiction dans l'alimentation animale. Leur déstockage à partir de 2008 a duré près de deux ans...

<sup>3</sup> Résolution du Parlement européen du 8 mars 2011 sur le déficit de l'UE en protéines végétales : quelle solution à un problème ancien ?

*rééquilibrage du déficit européen en protéines* ». Dans une deuxième résolution du 6 juillet 2011, le Parlement européen se dit « **favorable** à lever l'interdiction de nourrir des non ruminants avec des protéines animales transformées »<sup>1</sup>.

## 2. La décision de la Commission

La décision de la Commission a suivi la procédure classique de prise de décision normative européenne, dite « procédure de comitologie »<sup>2</sup> associant les représentants des États membres. En l'espèce, la décision a été prise après un vote du comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale – CP CASA – institué par le règlement CE n° 178/2002 du 28 janvier 2002, un comité dit de réglementation (la Commission ne peut adopter des mesures d'exécution qu'après avoir recueilli l'avis positif de la majorité qualifiée des représentants des États membres). Le 18 juillet 2012, ce comité a voté à la majorité qualifiée – **l'Allemagne et la France votant contre** – la réintroduction des PAT dans l'alimentation des poissons.

La décision formelle de la Commission est le règlement n° 56/2013 du 16 janvier 2013<sup>3</sup>. La Commission ouvre la possibilité, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2013, d'utiliser les protéines animales transformées des non ruminants pour l'alimentation des poissons d'élevage. Ces précisions sont importantes :

– « *Farines* » et « *protéines animales transformées* ».

La levée de l'interdiction porte sur les seules protéines animales transformées – PAT. Cette précision a autant de valeur technique que politique. Sur le plan technique, les PAT sont en quelque sorte la partie « noble » des farines animales. Ce sont les protéines qui dérivent des matières protéiques de catégorie 3 (coproduits d'abattage d'animaux propres à la consommation humaine excluant les animaux malades, excluant les produits à partir de sang, lait, gélatine, protéines hydrolysées...). Mais cette distinction sert surtout à faire oublier l'expression « farines animales », qui rappelle les tragiques épisodes de la crise de la vache folle. D'ailleurs, la distinction entre

---

<sup>1</sup> Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2011 sur la législation de l'UE sur les EST et sur le contrôle des aliments pour animaux et des denrées alimentaires – Mise en œuvre et perspectives.

<sup>2</sup> Le traité de Lisbonne a modifié cette procédure en distinguant les actes délégués et les actes d'exécution de la Commission. Mais, entre 2009 et 2014, la procédure ancienne de comitologie avec contrôle des États membres reste valable pour les actes pris antérieurement, ce qui est le cas en l'espèce.

<sup>3</sup> Règlement (UE) n° 56/2013 de la Commission du 16 janvier 2013 modifiant les annexes I et IV du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles.

PAT et farines n'est pas toujours très nette. Lorsque le Parlement européen se prononce en faveur de l'utilisation des PAT, cette demande figure dans un paragraphe consacré à la « révision de l'interdiction des farines animales ».

– *Les PAT des animaux mono gastriques.*

Les PAT des bovins et autres ruminants restent exclues. L'enjeu est, bien sûr, d'éviter toute contamination par l'ESB.

– *L'utilisation pour les poissons d'élevage.*

Le règlement de la Commission porte sur les seuls poissons d'élevage. Les PAT pourraient être un substitut aux farines de poissons, elles-mêmes issues de ressources marines surexploitées. Ce ciblage suscite quelques interrogations, car l'ensemble des communications de la Commission porte sur l'utilisation des PAT pour les non ruminants – et non pour les seuls poissons. Il ne fait aucun doute que l'objectif est bien celui-là. **Réserver les PAT – dans un premier temps ? – aux seuls poissons serait-il un ballon d'essai, destiné à tester les réactions de l'opinion ?** Dans l'esprit de la Commission, la seconde étape est l'extension de l'utilisation des PAT aux non ruminants – volailles et porcs – sous réserve du principe de « non recyclage des protéines », qui interdit de nourrir un animal avec des farines issues d'animaux de la même espèce – les farines/PAT de volailles iraient aux porcs et inversement.

### ***C. QUELLES PERSPECTIVES ?***

Le retour des farines animales, aujourd'hui limité aux PAT pour l'alimentation des poissons, est sans doute le préambule à leur utilisation pour l'alimentation des non ruminants. Cette décision suscite une très vive inquiétude en France.

#### **1. La spécificité française**

Certes, la décision de la Commission est soutenue par une très grande majorité d'États membres ainsi que par le Parlement européen, qui, par deux fois, s'est prononcé en ce sens. Et, techniquement parlant, l'utilisation des PAT aux non ruminants ne présente pas les mêmes risques que dans le cas des ruminants.

Mais l'évocation des « farines animales » est emblématique d'une dérive scandaleuse où la recherche de profit maximum a créé des monstruosité. Il y eut une succession de décisions inadmissibles :

l'interdiction d'utilisation de farines au Royaume-Uni qui maintenait leur exportation, la transformation d'herbivores en « vaches cannibales », les passages en fraude de carcasses contaminées dans des lots d'animaux destinés à la consommation. Les farines animales évoquent trop de dérives pour ne pas provoquer de réactions de rejet à leur simple évocation.

Par ailleurs, sur le plan technique, l'idée de réserver l'utilisation des PAT aux seuls non ruminants et d'exclure le recyclage intra espèce est suspecte. Comment contrôler des filières différenciées quand un exploitant élève des volailles et des bovins ? La coexistence de deux circuits parallèles supposés étanches, est toujours problématique. (C'est la raison pour laquelle l'idée, a priori d'évidence, de disposer de deux circuits d'alimentation en eau dans une habitation, l'un réservé à la consommation, et l'autre aux sanitaires, a toujours été rejetée, tant les risques de mélanges sont élevés !). Le risque d'erreur est très grand.

On comprend, dans ces conditions, que la décision de permettre le retour des farines animales ou aux seules PAT suscite une inquiétude légitime.

## **2. Quelles solutions restrictives ?**

Il faut certes prendre garde aux réactions précipitées. La France en fait l'expérience lorsque, en novembre 2010, le Gouvernement adopta le principe d'une interdiction générale de l'utilisation des farines animales aux animaux d'élevage ainsi qu'aux animaux de compagnie. Interdire l'utilisation des sous-produits à l'industrie du *pet-food* est évidemment une aberration puisque les aliments pour animaux sont très majoritairement composés desdits sous-produits. L'arrêté a dû être modifié en conséquence aussitôt qu'il fut possible.

De même, l'adoption de dispositions plus rigoureuses que la seule réglementation européenne ouvre de possibles contentieux. L'interdiction de la consommation de thymus de jeunes bovins (ris de veau) décidée unilatéralement en 2000 fut sanctionnée par le juge administratif, qui condamna la France à indemniser les sociétés spécialisées dans ce commerce à hauteur de 450 000 euros. L'affaire est aujourd'hui pendante devant la Cour de cassation.

– *Un moratoire doit être envisagé*

La suspension temporaire de l'application d'un règlement européen doit être fondée pour des motifs d'ordre public ou de santé publique. Tant la Commission européenne que le juge européen sont très stricts à veiller à ce que ces conditions soient réunies. Ce fut le cas, à deux reprises, lors de la crise

de la vache folle, en 1987 et 2000. Envisager un moratoire reste cependant le seul moyen de faire vivre le débat, en France et en Europe. Le gouvernement ne doit pas renoncer à demander un réexamen de cette autorisation.

– *L'étiquetage*

Certes, les règles d'étiquetage sont européennes, mais ce n'est pas le cas des étiquetages commerciaux de type « label de qualité ». Un étiquetage commercial volontaire peut donc être imaginé. La filière française de l'aquaculture a d'ores et déjà indiqué qu'en dépit de l'ouverture possible offerte par la Commission, elle renoncerait à utiliser les PAT de non ruminants dans l'alimentation des poissons. Cette initiative doit être saluée et devra se traduire par un message adapté que la profession saura trouver.

– *Les limites de l'exception nationale*

En l'absence d'un réexamen de la réglementation européenne, d'éventuelles mesures restrictives ne concerneront que les productions françaises. Rien n'empêche un industriel, un pays, d'adopter un mode d'alimentation qui exclut le recours aux farines animales. Mais il sera impossible d'empêcher que les importations de poissons soient le fait d'élevages qui aient recours aux pratiques que l'on réprovoque en France. Un pays ne peut empêcher des flux entrants de produits européens fabriqués dans des conditions différentes de celles pratiquées chez lui, mais dûment autorisées par la réglementation européenne.

Sur un plan commercial, la combinaison de deux offres – une offre nationale sans farines et une offre européenne avec farines – entraînera quelques difficultés. Dans un rapport d'octobre 2010 sur la compétitivité de la filière française de volailles, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux relevait que, en cas de retour des protéines animales, « *la question de l'acceptabilité par le consommateur peut se poser ; cependant on note que cela n'est pas un frein à l'acte de consommation de produits équivalents importés* ».

Le problème est particulièrement aigu concernant les poissons puisque la France importe 85 % de sa consommation.

On conviendra que les solutions techniques sont limitées. Néanmoins, l'hostilité à la réintroduction des PAT doit être considérée comme pleinement légitime. Les attentes justifiées des consommateurs doivent être écoutées. En tout état de cause, l'utilisation des farines animales n'est encore ouverte qu'à l'alimentation des poissons. **La France doit afficher sa ferme opposition à l'idée – au projet ? – de passer à l'étape suivante qui serait l'utilisation des PAT pour l'alimentation des non ruminants.** C'est pourquoi il vous est

proposé, sous réserve de quelques modifications, d'adopter la proposition de résolution européenne de notre collègue François Zocchetto.

\* \*

\*

## EXAMEN PAR LA COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 28 mars 2013 pour l'examen du présent rapport.*

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Le président et les membres de l'Union des Démocrates et Indépendants – UC ont déposé une proposition de résolution européenne (PPRE) tendant à créer un droit européen pour le consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation.

Cette proposition s'inscrit dans le prolongement du « scandale de la viande de cheval » et du « retour des farines animales ». Les deux affaires présentent des caractéristiques très différentes, même si elles posent toutes les deux le problème fondamental de la maîtrise du consommateur sur son alimentation.

J'évoquerai tout d'abord l'affaire de la viande de cheval dans les plats cuisinés, déclenchée par la révélation de tromperies sur la composition des plats cuisinés à base de viande. Ce qui est en cause, c'est moins la sécurité sanitaire des produits, que la confiance que les consommateurs et les citoyens doivent avoir dans leur alimentation et dans leurs institutions. Les Français découvrent l'ampleur de la fraude, la complexité de l'organisation des filières, la force de la logique mercantile, des failles dans la réglementation, notamment en matière de traçabilité des produits, qui mérite d'être adaptée.

Un règlement européen de 2002 définit la traçabilité comme « *la capacité à retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire* ». Cependant, cette traçabilité est sélective puisqu'elle n'est complète que dans le cas de la viande bovine non transformée, non pour les autres viandes et pour les produits transformés. En outre, il existe des incohérences avec les règles d'information des consommateurs : le règlement INCO de 2011 prévoit l'étiquetage obligatoire de l'origine des différents types de viande et de celles utilisées en tant qu'ingrédient, mais ne prévoit pas la mise en place préalable d'un dispositif de traçabilité.

En application du règlement INCO, la Commission devra présenter deux rapports, fin 2013 et fin 2014, dans la perspective d'étendre l'indication obligatoire de l'origine à la fois à tous les types de viande et aux viandes utilisées en tant qu'ingrédient. L'amélioration de l'information est donc d'ores et déjà envisagée. L'actualité transforme cette éventualité en impératif.

Tel est le premier aspect de la proposition de résolution, et je vous propose de le soutenir.

J'en viens à l'utilisation des protéines animales transformées dans l'alimentation des poissons d'élevage. Les farines animales sont un sous-produit de l'activité d'équarrissage. Leur utilisation dans l'alimentation des ruminants est une des causes de la crise de la vache folle, entre 1986 et 2000, due à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui a eu pour conséquence l'abattage des troupeaux, le dépistage systématique chez les bovins, puis l'interdiction de l'utilisation des farines carnées dans l'alimentation animale.

Cette utilisation était alors très large puisque les farines peuvent être issues de tous types de déchets d'animaux et peuvent servir à l'alimentation d'un grand nombre d'animaux d'élevage à commencer par les bovins.

L'interdiction de l'utilisation des farines dans l'alimentation a d'abord concerné, de 1987 à 1994, les seuls bovins et ruminants, avant d'être étendue, entre 1996 et 2001, aux animaux d'élevage, d'abord en France, puis dans l'ensemble de l'Union européenne.

La France a toujours été pionnière dans ce domaine en adoptant des mesures plus précoces et plus rigoureuses que les règles européennes. Les relations entre la France et la Commission ont même été souvent tendues, comme l'établit le rapport de notre collègue Jean Bizet au nom de la commission d'enquête du Sénat en 2001.

En janvier 2013, la Commission a autorisé à nouveau l'utilisation certaines farines animales dans l'alimentation des poissons. Elle considère que la crise de l'ESB est passée : moins de trente cas en Europe en 2011 contre plusieurs milliers au plus fort de la crise. Cette nouvelle situation ne justifierait plus une mesure d'interdiction générale et permettrait d'envisager des évolutions, tant dans le dépistage que dans l'utilisation des sous-produits animaux, notamment en direction des non ruminants. Pourquoi cette distinction entre ruminants et non ruminants ? D'abord parce que les premiers sont herbivores et qu'il paraît, en effet, insensé de les transformer en carnassiers cannibales ! Ensuite parce que le prion, agent pathogène responsable de l'ESB, est seulement présent chez les mammifères. Le poisson et la volaille ne sont pas sujets aux encéphalopathies spongiformes transmissibles.

La Commission invoque aussi des arguments économiques. Ces farines, en particulier la fraction la plus utile, les protéines animales transformées (PAT), représentent une source précieuse de protéines, indispensables à l'alimentation animale. Plutôt que de servir à produire des

engrais ou des combustibles, les PAT pourraient se substituer aux importations de protéines végétales.

Cette argumentation de la Commission a été reprise par le Parlement européen, qui a pris position en ce sens à deux reprises, en 2011. Au cours de la procédure de « comitologie », associant les représentants des États membres, le comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale a voté à la majorité qualifiée, le 18 juillet 2012, en faveur de la position de la Commission – l'Allemagne et la France votant contre. La décision formelle de la Commission consiste en un règlement du 16 janvier 2013 qui ouvre la possibilité, à compter du 1er juin 2013, d'utiliser les PAT des non ruminants pour l'alimentation des poissons d'élevage.

Précision de valeur autant technique que symbolique, la levée de l'interdiction concerne uniquement les PAT, partie « noble » des farines animales, constituées de sous-produits sélectionnés d'animaux sains abattus pour la consommation. Le règlement de la Commission porte uniquement sur les poissons d'élevage. Ce ciblage n'est sans doute qu'un ballon d'essai pour tester les réactions de l'opinion, car les communications antérieures de la Commission envisageaient une utilisation élargie. Il ne fait aucun doute que l'objectif est bien l'extension de l'utilisation des PAT aux non ruminants – volailles et porcs – sous réserve du principe de « non recyclage des protéines », qui interdit de nourrir un animal avec des farines issues d'animaux de la même espèce.

Cette décision suscite en France une très vive inquiétude, pleinement légitime. Les farines animales évoquent trop de dérives pour ne pas provoquer de réactions de rejet à leur simple évocation. Et prétendre les réserver à l'alimentation de certains animaux paraît peu réaliste. Comment contrôler qu'il y a bien des filières différenciées quand un exploitant élève à la fois des volailles, des lapins et des bovins ? La coexistence de deux circuits parallèles supposés étanches, est toujours problématique.

En France, le dossier est particulièrement sensible, sans doute en raison d'un attachement traditionnel à la qualité de l'alimentation. Dans les réserves qu'il a exprimées, le Conseil national de l'alimentation évoque d'ailleurs moins les risques sanitaires que les difficultés d'« acceptabilité sociale ». L'opposition au retour des farines animales reste massive, et ce type de mesure n'est pas de nature à améliorer l'image de l'Europe.

Les solutions dont nous disposons s'avèrent néanmoins limitées.

L'adoption de dispositions plus rigoureuses que la réglementation européenne comporte un risque de contentieux. L'interdiction temporaire de la

consommation de ris de veaux a ainsi été sanctionnée par le Conseil d'État qui a condamné l'État à payer 450 000 euros à la profession.

De même, la suspension temporaire de l'application d'un règlement européen doit être fondée sur des motifs de santé publique. En réservant aux seuls poissons la réintroduction des farines, la Commission agit habilement. Réclamer un moratoire est néanmoins le seul moyen de provoquer le débat en France et en Europe. Le Gouvernement ne doit pas renoncer à demander un réexamen de la décision européenne.

Il est souhaitable, en tout état de cause, de prévoir un étiquetage sur les viandes et poissons commercialisés afin d'indiquer au consommateur si ces produits ont été, ou non, nourris à l'aide de protéines animales. Les règles d'étiquetage étant européennes, seul un étiquetage commercial volontaire de type « label de qualité » peut être imaginé. La filière française de l'aquaculture a d'ores et déjà indiqué qu'elle n'utiliserait pas les PAT. Cette initiative doit être saluée et devra être valorisée par un étiquetage approprié.

Toutefois, les mesures restrictives ou informatives que nous pouvons prendre ne concerneront que les productions françaises. Certes, rien n'empêche notre pays d'adopter un mode d'alimentation qui exclut le recours aux farines animales. Mais il sera impossible d'empêcher les importations de poissons provenant d'élevages ayant recours aux pratiques que l'on réprovoque en France.

Les solutions techniques dont nous disposons sont donc limitées. Néanmoins, il faut les mettre en œuvre pour empêcher qu'une nouvelle étape soit franchie. L'utilisation des farines animales n'est encore ouverte qu'à l'alimentation des poissons. La France doit afficher sa ferme opposition à toute extension pour l'alimentation des non ruminants.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter la proposition de résolution de M. François Zocchetto, sous réserve de quelques modifications qui n'en modifient pas l'esprit, mais précisent ou complètent certaines références et, sur quelques points, clarifient la rédaction. Elle est pleinement justifiée, car nous sommes en train de mettre le doigt dans un engrenage dangereux et de saper la confiance du consommateur.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Je salue le travail de Mme Morin-Desailly, mais j'ai éprouvé un malaise à la lecture de la PPRE initiale : il me semblait dangereux de placer sur un même plan une fraude de grande ampleur liée à une tromperie sur la marchandise, dont nous découvrons peu à peu l'étendue, et l'utilisation des PAT, terme plus noble que celui de farines animales, dans l'alimentation des animaux. La fraude n'a entraîné, en effet, aucune crise sanitaire, à la différence de la crise liée à l'ESB. Toutefois, dans

tous les cas, il est important que la confiance du consommateur soit fondée sur des pratiques saines, et la rédaction de la PPRE, qui me paraissait schématique, a été nettement améliorée.

Nous avons installé, hier, la mission commune d'information sur la filière viande, dont Mme Goy-Chavent sera rapporteure, et que je présiderai. Nous mènerons l'enquête sur les pratiques et avancerons des propositions qui sans doute viendront conforter cette résolution.

**M. Jean-René Lecerf.** – Lorsque, vice-président de la communauté urbaine de Lille, je cherchais à valoriser les boues des stations d'épuration, considérées comme inoffensives pour la santé et bénéfiques pour l'agriculture, M. Bonduelle justifiait son refus de passer des contrats avec les agriculteurs qui acceptaient leur épandage par les préférences de ses clients, et indiquait sur ses emballages que ses produits étaient exempts de toute boue d'épuration.

La protection fondamentale n'est-elle pas, en effet, l'information du consommateur ? Il a le droit de savoir comment ont été fabriqués les produits. Les magazines de consommateurs jouent ce rôle : il a suffi qu'ils révèlent que la Norvège autorisait l'utilisation des farines animales dans ses élevages de saumons pour que les clients se reportent sur le saumon produit en Écosse ou ailleurs. En l'espèce, il en irait de même dans les cantines : les parents informés feraient pression pour changer l'alimentation et modifier les achats.

**M. Yann Gaillard.** – La crise de la viande de cheval me laisse perplexe. La viande de cheval est excellente : ma mère adorait cette viande et m'a élevé avec. N'assiste-t-on pas à un emballage injustifié ?

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – C'est le mensonge qui est dénoncé !

**M. Alain Richard.** – Dans cette affaire un délit a été commis, la justice enquête. Il ne remet pas en cause la règle.

En revanche les autorités européennes ont choisi, en toute connaissance, de modifier le règlement européen. Nos arguments n'ont pas convaincu. On peut le déplorer, mais il s'agit d'avancer. La piste de l'étiquetage volontaire ne nécessite aucune consultation des autres pays. Il faut cependant vérifier qu'elle ne comporte pas un risque au regard du droit de la concurrence.

**M. Simon Sutour,** président. – Il y a trente ans le hors-sol n'existait pas, ni l'élevage des poissons. Nul n'aurait compris le sens d'une mention fraises « de pleine terre » sur une barquette, ou « sauvage » à propos d'un saumon !

Améliorons l'étiquetage et faisons le respecter. Certes il ne s'agit pas d'une crise sanitaire, mais la possibilité d'une tromperie ouvre la voie à bien des incertitudes. Au même moment, l'affaire de la viande de cheval et l'annonce de l'autorisation des farines animales pour les poissons d'élevage rendent les consommateurs perplexes. M. Lecerf évoquait le saumon de Norvège, mais bientôt le saumon d'Écosse pourra être nourri de la même manière ! Cette PPRE adresse au gouvernement une demande de grande vigilance à l'égard de tout élargissement de l'usage des farines animales. De plus comment contrôler l'utilisation des farines animales dans chaque exploitation ? La traçabilité est une exigence. Cette PPRE le rappelle, en s'inscrivant dans un cadre européen.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – La réaction des consommateurs est difficile à prévoir. En dépit du battage médiatique lié à la crise récente, la consommation de viande de cheval a semble-t-il fortement augmenté, les consommateurs ayant découvert ses vertus, et son prix moins élevé que celui du bœuf.

**Mme Colette Mélot.** – Il appartient aux autorités de veiller à la santé publique. Sinon le consommateur doit être libre de ses choix, fondés sur l'étiquetage et la traçabilité.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Madame Bourzai, pour éviter toute confusion, j'ai souhaité présenter les deux dossiers dans deux chapitres séparés. Toutefois, le scandale de la viande de cheval révèle les lacunes du système de contrôle, problématiques quand on connaît l'absence d'étanchéité entre les filières de production, ce qui justifie l'opposition au retour des farines animales. Un rapport de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail, paru en 2011, souligne qu'il est difficile d'éviter les contaminations croisées. Appliquons le principe de précaution.

Madame Mélot, l'extension des obligations en matière d'étiquetage et de traçabilité est nécessaire et doit être accélérée.

**M. Simon Sutour, président.** – M. Gattolin et Mme Garriaud-Maylam nous ont transmis une procuration pour voter en faveur de la PPRE. Mais je pense que la commission est unanime...

*La commission des affaires européennes a alors adopté la proposition de résolution ainsi modifiée, à l'unanimité des présents :*

## TEXTE DE LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 168, 169 et 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires,
- ⑤ Vu le 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,
- ⑥ Vu la directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard,
- ⑦ Vu le règlement (UE) n° 56/2013 de la Commission du 16 janvier 2013 modifiant les annexes I et IV du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles,
- ⑧ Vu la communication de la Commission européenne du 22 mai 2012 (COM (2012) 225 final) : Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance,
- ⑨ Considérant que la parfaite information du consommateur est indispensable à la maîtrise de son alimentation,
- ⑩ Considérant que la réintroduction de protéines animales transformées pour l'alimentation d'animaux destinés eux-mêmes à l'alimentation humaine va rompre la confiance des consommateurs et créer un climat de suspicion à l'égard de l'ensemble des éleveurs,

- ⑪ Considérant que les circuits-courts entre les producteurs et le consommateur final permettent de limiter les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments,
- ⑫ Constate que les récents scandales autour de la viande de cheval retrouvée dans des aliments censés contenir du bœuf et l'autorisation des protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage à compter de 2013 font peser un climat de défiance à l'égard de l'ensemble des acteurs de l'agro-alimentaire ;
- ⑬ Constate que ces épisodes ont mis en exergue l'insuffisance de la législation européenne dans le domaine du contrôle, de la traçabilité et de l'information des consommateurs ;
- ⑭ Demande que le droit relatif à l'information des consommateurs prévu dans le règlement 1169/2011 soit amélioré afin de créer un droit européen du consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation ;
- ⑮ Souhaite que le Gouvernement fasse pression sur la Commission afin qu'elle présente, au plus vite, au Parlement européen et au Conseil, les deux rapports prévus aux articles 26.5 et 26.6 du règlement 1169/2011 relatifs à l'indication des pays d'origine de la viande utilisée en tant qu'ingrédient ainsi que l'indication d'origine de tous les types de viande ;
- ⑯ Demande que l'indication de la provenance de tous les aliments, en particulier s'agissant de la viande, entrant dans la composition des plats préparés soit rendue obligatoire par le biais d'un étiquetage ;
- ⑰ Estime que la législation européenne doit privilégier les circuits courts entre les producteurs de denrées alimentaires et le consommateur final ;
- ⑱ Souhaite que les règles actuelles relatives à la traçabilité telles qu'elles sont prévues notamment par l'article 18 du règlement n° 178/2002, soient complétées afin que les opérateurs soient tenus de mettre en place une procédure de traçabilité interne permettant de garantir la véracité des informations qu'ils communiquent ;
- ⑲ Demande qu'une réforme des autorités européennes en charge de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires intervienne afin qu'elles soient en mesure de mener des contrôles renforcés ;

- ⑳ Souligne la nécessité d'œuvrer pour une réelle harmonisation des politiques européennes de sécurité alimentaire ;
- ㉑ Déploie le règlement (UE) n° 56/2013 de la Commission du 16 janvier 2013 visant à autoriser l'utilisation dès juin 2013 de protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage et salue l'opposition de la France lors du vote en comité de réglementation de cette décision ;
- ㉒ Invite le Gouvernement à demander au niveau européen un réexamen immédiat d'une telle autorisation ; propose que, dans l'attente, un moratoire soit instauré sur l'application de cette décision ;
- ㉓ Demande aux autorités européennes de ne prendre aucune nouvelle décision d'autorisation d'utilisation de protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage.



## ANNEXE 1

### TABLEAU COMPARATIF

<b>Texte de la proposition de résolution initiale</b>	<b>Proposition du Rapporteur</b>
Le Sénat,	<i>Sans modification</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>Sans modification</i>
Vu les articles 168, 169 et 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,	<i>Sans modification</i>
Vu le Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires,	<i>Sans modification</i>
Vu le Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 2 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,	<i>Sans modification</i>
Vu la Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard,	<i>Sans modification</i>
Vu le règlement (UE) n°56/2013 de la Commission du 16 janvier 2013 modifiant les annexes I et IV du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles,	<i>Sans modification</i>
Vu la communication de la Commission européenne du 22 mai 2012 (COM (2012) 225 final) : Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance,	<i>Sans modification</i>
Considérant que la parfaite information du	<i>Sans modification</i>

consommateur est indispensable à la maîtrise de son alimentation,	
Considérant que la réintroduction de protéines animales transformées pour l'alimentation d'animaux destinés eux-mêmes à l'alimentation humaine va rompre la confiance des consommateurs et créer un climat de suspicion à l'égard de l'ensemble des éleveurs,	<i>Sans modification</i>
Considérant que les circuits-courts entre les producteurs et le consommateur final permettent de limiter les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments,	<i>Sans modification</i>
Constate que les récents scandales autour de la viande de cheval retrouvée dans des aliments censés contenir du bœuf et l'autorisation des protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage à compter de 2013 font peser un climat de défiance à l'égard de l'ensemble des acteurs de l'agro-alimentaire ;	<i>Sans modification</i>
Constate que ces épisodes ont mis en exergue l'insuffisance de la législation européenne dans le domaine du contrôle, de la traçabilité et de l'information des consommateurs ;	<i>Sans modification</i>
Demande que soit créé un droit européen du consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation ; la France s'engage à mettre en œuvre une législation adaptée sur le territoire national afin d'être, au niveau européen, à l'avant-garde ;	<i>Demande que le droit relatif à l'information des consommateurs prévu dans le règlement 1169/2011 soit amélioré afin de créer un droit européen du consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation ;</i>
	<i>Souhaite que le Gouvernement fasse pression sur la Commission afin qu'elle présente, au plus vite, au Parlement européen et au Conseil, les deux rapports prévus aux articles 26.5 et 26.6 du règlement 1169 /2011 relatifs à l'indication des pays d'origine de la viande utilisée en tant qu'ingrédient ainsi que l'indication d'origine de tous les types de viande ;</i>
Demande que l'indication de la provenance de tous les aliments, en particulier s'agissant de la viande, entrant dans la composition des plats préparés soit rendue obligatoire par le biais d'un étiquetage ;	<i>Sans modification</i>
Estime que la législation européenne doit privilégier les circuits courts entre les producteurs de denrées alimentaires et le consommateur final ;	<i>Sans modification</i>

	<p><i>Souhaite que les règles actuelles relatives à la traçabilité telles qu'elles sont prévues notamment par l'article 18 du règlement n° 178/2002, soient complétées afin que les opérateurs soient tenus de mettre en place une procédure de traçabilité interne permettant de garantir la véracité des informations qu'ils communiquent ;</i></p>
<p>Demande qu'une réforme des autorités européennes en charge de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires intervienne afin qu'elles soient en mesure de mener des contrôles renforcés ;</p>	<p><i>Sans modification</i></p>
<p>Souligne la nécessité d'œuvrer pour une réelle harmonisation des politiques européennes de sécurité alimentaire ;</p>	<p><i>Sans modification</i></p>
<p>Regrette la décision de la Commission européenne du 18 juillet 2012 d'autoriser l'utilisation dès juin 2013 de protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage et salue l'opposition de la France lors du vote de cette décision ;</p>	<p><i>Déplore le règlement (UE) n° 56/2013 de la Commission du 16 janvier 2013 visant à autoriser l'utilisation dès juin 2013 de protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage et salue l'opposition de la France lors du vote en comité de réglementation de cette décision ;</i></p>
<p>Demande qu'un moratoire soit décrété sur l'application de cette décision, afin que la France porte, au niveau européen, un nouveau débat sur l'opportunité d'une telle autorisation ;</p>	<p><i>Invite le Gouvernement à demander au niveau européen un réexamen immédiat d'une telle autorisation ; propose que, dans l'attente, un moratoire soit instauré sur l'application de cette décision ;</i></p>
<p>Demande aux autorités européennes de ne prendre aucune nouvelle décision d'autorisation de protéines animales transformées.</p>	<p><i>Demande aux autorités européennes de ne prendre aucune nouvelle décision d'autorisation d'utilisation de protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage.</i></p>



## ANNEXE 2

### PROPOSITION DE M. FRANÇOIS ZOCCHETTO

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 168, 169 et 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu le Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires,
- ⑤ Vu le 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,
- ⑥ Vu la Directive 2000/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard,
- ⑦ Vu le règlement (UE) n° 56/2013 de la Commission du 16 janvier 2013 modifiant les annexes I et IV du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles,
- ⑧ Vu la communication de la Commission européenne du 22 mai 2012 (COM (2012) 225 final) : Un agenda du consommateur européen – Favoriser la confiance et la croissance,
- ⑨ Considérant que la parfaite information du consommateur est indispensable à la maîtrise de son alimentation,

- ⑩ Considérant que la réintroduction de protéines animales transformées pour l'alimentation d'animaux destinés eux-mêmes à l'alimentation humaine va rompre la confiance des consommateurs et créer un climat de suspicion à l'égard de l'ensemble des éleveurs,
- ⑪ Considérant que les circuits-courts entre les producteurs et le consommateur final permettent de limiter les risques liés à la sécurité sanitaire des aliments,
- ⑫ Constate que les récents scandales autour de la viande de cheval retrouvée dans des aliments censés contenir du bœuf et l'autorisation des protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage à compter de 2013 font peser un climat de défiance à l'égard de l'ensemble des acteurs de l'agro-alimentaire ;
- ⑬ Constate que ces épisodes ont mis en exergue l'insuffisance de la législation européenne dans le domaine du contrôle, de la traçabilité et de l'information des consommateurs ;
- ⑭ Demande que soit créé un droit européen du consommateur à la maîtrise et à la parfaite connaissance de son alimentation ; la France s'engage à mettre en œuvre une législation adaptée sur le territoire national afin d'être, au niveau européen, à l'avant-garde ;
- ⑮ Demande que l'indication de la provenance de tous les aliments, en particulier s'agissant de la viande, entrant dans la composition des plats préparés soit rendue obligatoire par le biais d'un étiquetage ;
- ⑯ Estime que la législation européenne doit privilégier les circuits courts entre les producteurs de denrées alimentaires et le consommateur final ;
- ⑰ Demande qu'une réforme des autorités européennes en charge de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires intervienne afin qu'elles soient en mesure de mener des contrôles renforcés ;
- ⑱ Souligne la nécessité d'œuvrer pour une réelle harmonisation des politiques européennes de sécurité alimentaire ;
- ⑲ Regrette la décision de la Commission européenne du 18 juillet 2012 d'autoriser l'utilisation dès juin 2013 de protéines animales transformées pour l'alimentation des poissons d'élevage et salue l'opposition de la France lors du vote de cette décision ;

- ⑳ Demande qu'un moratoire soit décrété sur l'application de cette décision, afin que la France porte, au niveau européen, un nouveau débat sur l'opportunité d'une telle autorisation ;
- ㉑ Demande aux autorités européennes de ne prendre aucune nouvelle décision d'autorisation de protéines animales transformées.