

032513/EU XXIII.GP
Eingelangt am 03/03/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.3.2008
SEC(2008) 275

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

**[COM(2008) 124 final
SEC(2008) 276]**

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

concernant la proposition de modernisation et de simplification de la législation sur la circulation et l'utilisation des aliments pour animaux

1. QUESTIONS PROCEDURALES ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La première phase du projet «Révision de la législation sur les aliments pour animaux» a commencé en 2003 lorsque la Commission a demandé une étude externe. Elle a été suivie en 2005 d'une mesure interactive de consultation en ligne. Un questionnaire visant à rassembler des informations sur les charges administratives et autres incidences a été envoyé en février 2007 aux parties concernées et aux États membres (EM).

Des entretiens avec des experts devant permettre de mieux répondre aux besoins en informations, notamment en ce qui concerne les incidences financières, ont commencé parallèlement. De plus, des discussions de panels des parties concernées ont eu lieu régulièrement avec les États membres, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et avec les parties intéressées. Un groupe de pilotage interservices de la Commission sur l'évaluation d'impact a été créé. Le Comité d'analyse d'impact de la Commission a examiné le projet de rapport sur l'évaluation d'impact lors de sa réunion du 13 juin 2007. Les recommandations formulées ont été prises en compte, ce qui a permis d'améliorer encore ce projet.

2. IDENTIFICATION DU PROBLEME

2.1. Le secteur des aliments pour animaux dans l'UE

En 2005, cinq millions d'agriculteurs élevaient du bétail pour une valeur totale de 129 milliards d'euros. Les aliments pour animaux¹ sont le facteur de coût le plus important: ils représentent 47 % de la valeur des produits animaux de l'UE. Les aliments composés achetés pour les animaux ont coûté 37 milliards d'euros. Le secteur européen des aliments pour animaux (à l'exception des aliments pour animaux familiers) emploie directement environ 100 000 personnes dans quelque 4 000 usines.

Le progrès technologique, les améliorations de la gestion des exploitations et l'innovation ont entraîné une diminution constante des coefficients de transformation des aliments pour animaux. Ainsi, pour produire 1 kg d'œufs en 1968, il fallait 3,1 kg d'aliments pour animaux tandis qu'en 2001, il n'en fallait plus que 1,9 kg. Outre le bénéfice financier, il y a également moins d'effluents (dioxyde de carbone, nitrate, ammoniac) par unité de production.

¹ Les aliments pour animaux peuvent être classés en matières premières pour aliments des animaux, en additifs pour l'alimentation animale, en aliments composés pour animaux et en aliments médicamenteux pour animaux.

Quelque 62 millions de ménages de l'UE ont des animaux familiers, les plus nombreux étant les chats (60 millions) et les chiens (59 millions). La taille du marché de l'UE est estimée à quelque 6 millions de tonnes d'aliments pour animaux familiers, produites par environ 450 entreprises, d'une valeur d'environ 9 milliards d'euros par an. Selon les estimations, l'emploi direct est de 21 000 personnes et l'emploi indirect de 30 000 personnes.

2.2. Problèmes

Actuellement, la circulation des matières premières pour aliments des animaux et des aliments composés pour animaux est réglementée par cinq anciennes directives du Conseil et quelque 50 actes modificateurs et d'exécution. La situation a tellement évolué que la législation est actuellement très dispersée avec un grand nombre de références croisées et, partant, difficile à comprendre et à appliquer de manière uniforme. Par ailleurs, 2,6 % seulement des aliments composés pour animaux produits dans l'UE font l'objet d'échanges intracommunautaires, ce qui dénote des obstacles aux échanges.

Liste des matières premières pour aliments des animaux

Il est important de disposer de désignations sans ambiguïté et de descriptions claires des matières premières pour aliments des animaux, utilisées pour produire des aliments composés pour animaux ou données directement aux animaux. Les caractéristiques spécifiques de ces matières premières sont essentielles pour assurer l'efficacité du produit fini. Si ces désignations ou ces descriptions sont disponibles pour bon nombre de matières premières pour aliments des animaux, les listes de ces matières premières ne sont pas du tout exhaustives. Les nombreuses nouvelles matières premières pour aliments des animaux, telles que les coproduits de la transformation de denrées alimentaires ou du secteur des biocombustibles suscitent de graves préoccupations. La tendance à l'accroissement des livraisons de coproduits pour les rations d'aliments pour animaux se poursuit en raison de la concurrence plus forte pour les grains de base entre les aliments pour animaux, les denrées alimentaires et les combustibles. L'absence d'informations claires sur les produits contribue à une utilisation non optimale de ces matières premières.

Procédures d'autorisation des aliments pour animaux

Pour les bioprotéines (produits riches en protéines fabriqués selon certains procédés techniques), la gamme des matières premières comprises dans cette catégorie a changé avec l'entrée en vigueur du règlement relatif aux additifs destinés à l'alimentation animale. On craint à présent qu'avec ce changement, la procédure d'autorisation préalable à la commercialisation des bioprotéines restantes soit trop onéreuse et disproportionnée en regard d'éventuelles préoccupations de sécurité. Par ailleurs, certaines personnes se sont déclarées préoccupées par le fait que, dans la législation actuelle, les matières premières émergentes pour aliments des animaux (par exemple, les plantes exotiques) ne nécessitent pas d'autorisation. Bien qu'il n'y ait à priori aucune preuve qu'il faille s'inquiéter pour la sécurité de ces produits, ceux-ci sont souvent mis en circulation alors que l'identité du produit n'est pas claire.

Étiquetage des aliments composés destinés à l'alimentation des animaux producteurs de denrées alimentaires

La législation exige actuellement que les matières premières pour aliments des animaux autres que les animaux familiers figurent sur une liste indiquant par ordre décroissant les pourcentages en poids, avec une tolérance de +/- 15 %. La recette spécifique d'un aliment composé pour l'alimentation animale est essentiellement considérée par l'industrie comme relevant de la propriété intellectuelle et l'obligation de la révéler implique que les concurrents peuvent facilement profiter de l'investissement effectué pour élaborer le produit. Dès lors, bon nombre de personnes considèrent cette déclaration ouverte comme un obstacle à l'investissement dans la recherche et le développement (R&D) de nouveaux aliments pour animaux. L'étiquetage des additifs pour l'alimentation animale dans les aliments composés pour animaux est régi de façon dépassée par un article de la directive sur les additifs par ailleurs abrogée, qui nécessite une simplification.

Étiquetage des aliments pour animaux familiers

Certaines personnes ont exprimé la crainte que la législation actuelle sur l'étiquetage des aliments pour animaux familiers ne réponde pas de manière adéquate aux besoins du consommateur en informations sur les composants spécifiques du produit fini. Cette situation peut déconcerter les consommateurs ou même, dans le pire des cas, les induire en erreur sur le contenu des aliments qu'ils donnent à leurs animaux familiers.

3. OBJECTIFS

Ce projet est inclus dans le programme de simplification roulant de la Commission. Les objectifs généraux visés sont donc les suivants:

- parvenir à la clarté juridique et à une mise en œuvre harmonisée,
- faciliter le bon fonctionnement du marché intérieur,
- simplifier les exigences techniques et supprimer les charges administratives inutiles,
- accroître la compétitivité des aliments pour animaux de l'UE et du secteur de l'agriculture,
- permettre aux utilisateurs d'aliments pour animaux d'opérer un choix informé sans être induits en erreur par l'étiquetage moderne.

Les objectifs opérationnels sont les suivants:

- pour la liste des matières premières pour aliments des animaux: le bon fonctionnement du marché intérieur par des désignations claires et une information adéquate du consommateur;
- pour les procédures d'autorisation: des procédures proportionnées aux risques, visant à assurer que les matières premières pour aliments émergents des animaux sont indiquées de manière adéquate;

- pour l'étiquetage des aliments composés pour animaux d'élevage: la stimulation de l'innovation et de la compétitivité par une réduction des prescriptions d'étiquetage inutiles et la poursuite de l'actualisation de l'étiquetage des additifs pour l'alimentation animale;
- pour l'étiquetage des aliments pour animaux familiers: l'amélioration de la qualité de l'étiquetage des aliments pour animaux familiers et la modernisation des dispositions à ce sujet.

4. ÉVALUATION DES PRINCIPAUX PROBLEMES

Un nouveau règlement complet apportera indiscutablement de la cohérence et de la clarté dans tout le secteur de l'alimentation animale dans l'UE.

4.1. Liste des matières premières pour aliments des animaux

Option 1: suppression de la liste non exclusive des matières premières pour aliments des animaux

Option 2: maintien du statu quo

Option 3: extension de la liste actuelle non exclusive des matières premières pour aliments des animaux

Option 4: liste UE des matières premières pour aliments des animaux élaborée par les parties concernées (code de pratique)

Dans toutes les options, les incidences² sur la sécurité des aliments semblent neutres. La liste des matières premières pour les aliments des animaux contenant la désignation, la description et les composants analytiques à indiquer sur l'étiquetage est considérée plutôt comme un instrument d'identification du produit que comme un instrument visant à assurer la sécurité des aliments pour animaux. S'agissant des droits des utilisateurs, la simple suppression de la liste actuelle pourrait entraîner une moins bonne identification des produits, tandis qu'une extension de la liste devrait améliorer l'information des utilisateurs. Une extension de la liste permettrait d'améliorer la couverture des matières premières pour aliments des animaux, d'obtenir des descriptions plus détaillées et d'optimiser ainsi les processus de production au niveau des utilisateurs d'aliments pour animaux. De même, le code de pratique améliorerait les indications et les informations sur les matières premières pour aliments des animaux.

Du fait de la concurrence plus rude qui règne, pour les matières premières, entre les aliments pour animaux, les denrées alimentaires et les combustibles, davantage de coproduits issus de denrées alimentaires ou du secteur des biocombustibles sont utilisés pour l'alimentation animale. Les options 3 et 4 ont donc des incidences positives en ce qui concerne l'information du marché étant donné l'absence de définition adéquate de ces produits. En admettant que les parties concernées puissent mieux combler que le législateur ce manque d'information entre les entreprises, il semble que l'option 4 donne de meilleurs résultats que l'option 3. Cette liste complète

² Les incidences sur l'emploi, les droits des utilisateurs, l'environnement et les petites et moyennes entreprises (PME) ne sont mentionnées que si elles sont détectées.

pourrait bénéficier aux PME qui disposeraient ainsi librement d'une meilleure information sur les matières premières pour aliments des animaux.

La suppression de la liste actuelle diminuerait la charge administrative. L'extension de cette liste par le législateur l'accroîtrait sensiblement. Dans l'option 4, les coûts seraient également considérables mais sensiblement plus bas.

Conclusion: l'évaluation appuie l'établissement, par coréglementation, d'une liste complète des matières premières pour aliments des animaux, vu que la valeur ajoutée porte surtout sur les éléments qualitatifs de la commercialisation des aliments pour animaux.

4.2. Procédure d'autorisation des aliments pour animaux³

Option 1-1: Bioprotéines – abandon de la procédure d'autorisation préalable à la commercialisation

Option 1-2: Bioprotéines – maintien du statu quo

Option 1-3: Bio protéines – allègement de la procédure d'autorisation

Option 2-1: Aliments émergents pour animaux – maintien du statu quo

Option 2-2: Aliments émergents pour animaux – demande d'une procédure d'autorisation préalable à la commercialisation.

Les options 1-2 et 2-2 demandant, pour les bioprotéines et les aliments émergents pour animaux, une procédure d'autorisation préalable à la commercialisation produiraient des résultats légèrement meilleurs en ce qui concerne la sécurité des aliments. L'option 1-3 a recueilli davantage de suffrages que l'option 1-1 car même avec une procédure allégée, les aspects liés à la sécurité seraient couverts.

Pour ce qui est des droits des utilisateurs et de la transparence du marché, les options 1-2 et 2-2 (option 1-3 allégée) devraient produire des résultats légèrement meilleurs en raison de l'évaluation des risques qui est exigée.

Compte tenu de leurs incidences économiques favorables, les options 1-1 et 2-1 semblent avoir un impact favorable sur l'emploi. En ce qui concerne les échanges avec les pays tiers, les options 1-1 et 2-1 faciliteraient les importations étant donné l'écart possible entre l'autorisation de ces produits à l'intérieur de l'UE et leur autorisation à l'extérieur de l'UE. De même, la compétitivité entre les entreprises qui mettent ces produits en circulation et les acheteurs potentiels de ces produits serait influencée très positivement par les options 1-1 et 2-1 et assez positivement par l'option 1-3. Conformément aux incidences sur la compétitivité, les options 1-1 et 2-1 pourraient dégager des moyens à affecter à la R&D afin de commercialiser les nouvelles matières premières pour aliments des animaux. Les PME n'ont généralement pas les ressources nécessaires pour introduire et suivre des demandes d'autorisation. C'est pourquoi les options 1-1 et 2-1 développeraient leurs champs d'activité potentiels.

³ Les importations très importantes de tourteaux oléagineux et de produits à base de maïs de plus en plus souvent produits à partir d'OGM, doivent être autorisées conformément à la législation particulière de l'UE qui n'est pas en jeu ici.

Il faut évaluer les incidences sur la charge administrative de l'entreprise productrice potentielle, de l'organisme procédant à l'analyse des risques (EFSA) et des autorités compétentes en termes de suivi du processus de contrôle du marché. Les options 1-2 (option 1-3 allégée) et 2-2 entraînent des coûts considérables dans chaque domaine.

Conclusion: la valeur ajoutée d'une procédure d'autorisation préalable à la commercialisation en termes de sécurité des aliments pour animaux n'atteint pas un niveau suffisant pour justifier de prévoir, pour les bioprotéines et pour les matières premières pour aliments des animaux, que celles-ci seront toutes soumises à une telle procédure. Ainsi, les bioprotéines et les aliments émergents pour animaux seraient des matières premières ordinaires pour l'alimentation animale, circulant sous la responsabilité de l'exploitant du secteur de l'alimentation animale et sous la surveillance des autorités compétentes.

4.3. Étiquetage des aliments composés pour animaux producteurs de denrées alimentaires

Option 1-1: matières premières pour aliments des animaux – maintien du statu quo

Option 1-2: matières premières pour aliments des animaux - indication en poids par ordre décroissant

Option 2-1: additifs pour l'alimentation animale – maintien du statu quo

Option 2-2: additifs pour l'alimentation animale – déclaration obligatoire des noms

Bien que la déclaration des pourcentages des matières premières pour aliments des animaux (option 1-1) ait été adoptée pour assurer la santé publique et la sécurité des aliments pour animaux, le cadre élaboré par la suite pour mettre en œuvre la législation alimentaire générale donne à penser que la valeur ajoutée de la déclaration des pourcentages pour favoriser la sécurité des aliments pour animaux est minime. Étant donné, d'une part, le principe de base selon lequel tous les additifs pour l'alimentation animale doivent être autorisés et sûrs, et, d'autre part, le fait que la traçabilité est assurée par des systèmes d'identification du fabricant et du lot individuel, un éventuel impact négatif de l'option 2-2 devrait être minime.

Les options 1-2 et 2-1 pourraient entraîner à moyen terme un accroissement de l'emploi dans le secteur des aliments pour animaux en raison des incidences économiques positives.

L'option 1-1 (option 2-2 allégée) est considérée comme très négative pour la compétitivité du secteur de l'alimentation animale de l'UE, qui pourrait influencer également sur celle des éleveurs de bétail de l'UE. Pour ce qui est de la transparence du marché, la différence entre un pourcentage obligatoire associé à une tolérance notable et par ordre décroissant semble minime. Demander l'étiquetage de tous les additifs devrait avoir un effet positif sur la transparence pour le consommateur, mais pour ce qui est de son opportunité, certaines personnes ont fait valoir que les étiquettes pourraient devenir trop chargées.

Vu qu'en dehors de l'UE, il n'existe pas de système comparable à la déclaration obligatoire des pourcentages notoirement en vigueur, son abandon pourrait faciliter les échanges avec les pays tiers.

Les incidences de l'option 1-2 sur la R&D devraient être très positives, car l'innovation et l'investissement dans le secteur des aliments pour animaux seront stimulés. Les incidences négatives sur la protection du savoir-faire ont été énoncées pour l'option 1-1 et pour l'étiquetage obligatoire de tous les additifs pour l'alimentation animale incorporés dans les aliments composés pour animaux (option 2-2). Les PME qui commercialisent avec succès des spécialités alimentaires pour animaux sur la base d'un investissement extraordinaire dans l'élaboration de produits pourraient souffrir des options 1-1 et 2-2.

Les incidences sur la charge administrative des options 1-1 et 2-2 de ce secteur semblent peu importantes compte tenu de la situation des systèmes d'emballage de ces secteurs. Pour les États membres, une charge administrative non négligeable liée à l'option 1-1 (option 2-2 allégée) avec des difficultés de vérification analytique des valeurs désignées a été mentionnée.

Conclusion: Les résultats de l'évaluation d'impact sont favorables à la suppression de l'indication obligatoire des pourcentages par poids des matières premières pour aliments des animaux dans les aliments composés pour animaux combinée, d'une part, avec la possibilité d'indiquer volontairement ces pourcentages, et d'autre part avec la prévision de la possibilité pour l'acheteur d'obtenir davantage d'informations sur demande.

L'étiquetage des additifs pour l'alimentation animale dans les aliments composés pour animaux ne serait généralement obligatoire que pour les additifs sensibles. Les autres additifs pourraient être désignés sur une base volontaire, éventuellement conformément à un code de bonne pratique déterminé par les parties concernées et approuvé en comitologie.

4.4. Étiquetage des aliments pour animaux familiers

Option 1: Maintien du statu quo et actualisation de l'étiquetage des additifs

Option 2: Indication, par ordre décroissant, des pourcentages en poids de toutes les matières premières pour aliments des animaux et désignation de tous les additifs pour l'alimentation animale

Option 3: fournir des informations supplémentaires au moyen des codes de bonne pratique.

Les incidences sur la sécurité des aliments sont considérées comme neutres. Primo, les animaux familiers n'entrent pas dans la chaîne alimentaire et, secundo, la sécurité de la production et de la circulation est assurée par la législation alimentaire révisée.

Les incidences des options sur les droits des utilisateurs sont ambivalentes car, d'une part, l'option 2 offre dans tous les cas plus de transparence du marché et d'informations sur les produits, ce qui semble à première vue un effet positif. D'autre part, l'acheteur moyen d'aliments pour animaux familiers veut une étiquette simple et facile à comprendre. Si l'objectif d'avoir des étiquettes aisément compréhensibles est inclus dans la question des droits des utilisateurs, les incidences de l'option 3 semblent être positives.

La consultation a relevé un impact négatif de l'option 2 sur l'emploi résultant des conséquences négatives sur la compétitivité, la protection du savoir-faire et les coûts administratifs. L'option 2 touche directement l'environnement en raison de

l'augmentation des sous-produits aux dénominations peu attrayantes qu'il faut éliminer plutôt que donner à manger aux animaux familiers. Par ailleurs, en diminuant la flexibilité du secteur pour l'approvisionnement en matières premières, l'option 2 accroîtrait les distances de transport et aurait de ce fait une incidence négative sur l'environnement.

La R&D ainsi que la compétitivité dans le secteur des aliments pour animaux de l'UE seraient négativement influencées par l'option 2 en raison de la divulgation des recettes et de l'augmentation des coûts, compte tenu surtout du pourcentage élevé de produits sans marque spécialement destinés au commerce de détail. L'option 3 pourrait améliorer la compétitivité par une plus grande liberté au niveau de l'esprit d'entreprise. Parmi les incidences de l'option 2 sur les échanges intra et extra communautaires, il y aurait en premier lieu une désorganisation sensible des flux d'échanges traditionnels qui pourrait fortement affecter les pays tiers.

Les PME achetant aux « meilleurs prix du marché » seraient particulièrement touchées par l'option 2 car elles ne peuvent pas compenser dans la même mesure que les grandes multinationales les fluctuations des sources de matières premières. L'option 3 serait favorable aux PME car celles-ci pourraient tirer profit du code sans avoir besoin d'un service dans l'entreprise pour obtenir les résultats recherchés.

Les incidences de l'option 2 sur le secteur sont considérées comme très négatives, notamment en raison des coûts supplémentaires liés à l'approvisionnement en matières premières, aux installations de stockage et au personnel. Pour ce qui est de la charge administrative pour les autorités compétentes, les incidences négatives et positives de l'option 2 semblent se contrebalancer. Vu que le secteur a déjà commencé à travailler de sa propre initiative sur un code de bonne pratique, les coûts supplémentaires de l'option 3 semblent minimes.

Conclusion: Les résultats de l'évaluation d'impact sont favorables au maintien du statu quo dans une forme actualisée pour les catégories de matières premières et les règles applicables aux additifs pour l'alimentation animale sur l'opportunité des informations pour le détenteur moyen d'animaux familiers. Les parties concernées devraient élaborer un code de bon étiquetage des aliments pour animaux familiers, qui serait approuvé en comitologie.

5. SURVEILLANCE ET EVALUATION

Pour la surveillance et l'évaluation, les indicateurs suivants sont proposés: nombre et propriétés analytiques des matières premières pour aliments des animaux qui sont répertoriées, risques avec effet négatif sur la santé publique, niveau de détail du code de bon étiquetage des aliments pour animaux familiers et satisfaction des utilisateurs d'aliments pour animaux.